

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO
LINHA DE PESQUISA: DIREITO, DESENVOLVIMENTO URBANO E MEIO AMBIENTE

LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS: CONSTRUINDO UM ESTADO DE DIREITO PARA A NATUREZA

ZANY ESTAEL LEITE JÚNIOR

Itajaí-SC, julho de 2019

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO
LINHA DE PESQUISA: DIREITO, DESENVOLVIMENTO URBANO E MEIO AMBIENTE

LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS: CONSTRUINDO UM ESTADO DE DIREITO PARA A NATUREZA

ZANY ESTAEL LEITE JÚNIOR

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em
Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí –
UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do título
de Mestre em Ciência Jurídica.

Orientador: Professor Doutor Marcelo Buzaglo Dantas

Co-orientador: Professor Doutor Germán Valencia Martín

Itajaí-SC, julho de 2019.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, acima de tudo, a Deus.

Agradeço aos meus pais, pelo dom da vida, e por terem sempre me aconselhado a estudar, algo que continuo seguindo à risca.

Agradeço à Procuradoria-Geral do Estado de Santa Catarina, pela oportunidade concedida, bem como aos meus colegas Procuradores, pelo auxílio durante os períodos em que estive afastado para os estudos.

Agradeço a toda equipe de professores e colaboradores do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí, nas pessoas dos Professores Doutores Paulo Cruz e Marcelo Buzaglo Dantas, pelo apoio constante. Agradeço também aos professores da Universidade de Alicante, na pessoa do Professor Doutor Germán Valencia Martín, pelos preciosos conhecimentos transmitidos durante a etapa internacional do Curso.

Agradeço, ainda, aos meus colegas mestrandos, pelo espírito de companheirismo durante essa jornada, especialmente aos amigos Felipe Wildi Varela e Marcelo Mendes, sempre parceiros de primeira hora. Não posso deixar de fazer uma referência carinhosa também aos colegas do MADAS e do IUACA, com os quais dividi os momentos gratificantes vividos em Alicante.

Por fim, quero agradecer de forma muito efusiva à minha esposa Luiza. Ingressei no Mestrado poucos meses antes de nossa filha Lara nascer, quando a prudência recomendava o contrário. Independentemente disso, ela sempre me incentivou, assumindo praticamente sozinha os cuidados com o lar e com a neném, para que eu pudesse estudar. E ainda fez a revisão final do texto!

Registro, portanto, que as mal traçadas linhas que seguem só puderam ser escritas graças ao suporte incondicional dela, que fez o possível e o impossível para me dar o tempo e a tranquilidade necessárias para redigi-las. Ela é autora deste trabalho tanto quanto eu. Obrigado, meu amor.

DEDICATÓRIA

Para Lara e Luiza, os dois amores da minha vida.

Why is there no storming of the Bastille because of the environmental destruction threatening mankind, why no Red October of ecology? Why have the most pressing issues of our time – climate change and ecological crisis – not been met with the same enthusiasm, energy, optimism, ideals and forward-looking democratic spirit as the past tragedies of poverty, tyranny and war?

(Ulrich Beck)

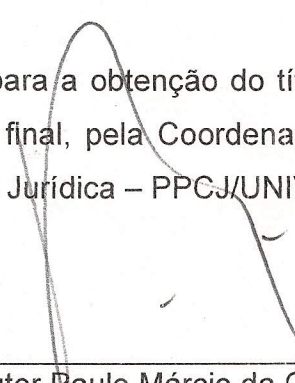
TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Itajaí-SC, julho de 2019.

Zany Estael Leite Júnior
Mestrando(a)

Esta Dissertação foi julgada APTA para a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica e aprovada, em sua forma final, pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica – PPCJ/UNIVALI.

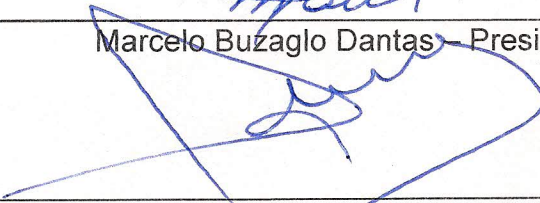


Professor Doutor Paulo Márcio da Cruz
Coordenador/PPCJ

Apresentada perante a Banca Examinadora composta pelos Professores



Marcelo Buzaglo Dantas – Presidente



Doutor Gabriel Real Ferrer (UNIVERSIDADE DE ALICANTE, ESPANHA) – Membro



Doutora Carla Piffer (UNIVALI) – Membro

Itajaí(SC), 01 de julho de 2019

ROL DE CATEGORIAS

Direitos Humanos Fundamentais: “normas jurídicas claras e precisas, voltadas a proteger os interesses mais fundamentais da pessoa humana. São normas cogentes que obrigam e vinculam os Estados no plano interno e externo”¹.

Estado de Direito: forma de organização política e social em que a atuação dos poderes públicos submete-se aos limites da lei, tanto em seu aspecto formal, quanto material, sendo este o respeito aos direitos humanos fundamentais, tidos como princípios invioláveis².

Estado Democrático de Direito: evolução do Estado de Direito, no qual se inserem “todos os direitos fundamentais conhecidos, que se concentram no binômio *liberdade e justiça*”³.

Estado de Direito para a Natureza: evolução do Estado Democrático de Direito, cujo principal objetivo é proteger e restaurar a integridade ecológica, “visando a garantir a fruição do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, dada a sua essencialidade para a existência de vida digna para a presente e futuras gerações”⁴.

Licitação Pública: é o procedimento administrativo que se destina 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

¹ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Controle judicial das omissões do Poder Público:** em busca de uma dogmática constitucional transformadora à luz do direito fundamental à efetivação da Constituição. 2. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 223.

² BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia.** Trad. Marco Aurélio Nogueira. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1988. p. 19.

³ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado.** p. 58.

⁴ STEINBERG, Rudolf apud MESSIAS, Ewerton Ricardo. Brasil: Estado Democrático de Direito Ambiental? **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 43, n. 140, p. 125-150, 2016. Disponível em: <<http://www.ajuris.org.br/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/427>>. Acesso em: 08 mai. 2019. p. 141.

publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos” (*caput* do art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993)⁵.

Licitações Sustentáveis: “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”⁶.

Meio Ambiente: “conjunto de elementos abióticos (físicos e químicos) e bióticos (flora e fauna), organizados em diferentes ecossistemas naturais e sociais em que se insere o Homem, individual e socialmente, num processo de interação que atenda ao desenvolvimento das atividades humanas, à preservação dos recursos naturais e das características essenciais do entorno, dentro das leis da natureza e de padrões de qualidade definidos”⁷.

Sustentabilidade: “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 ao bem-estar”⁸.

⁵ 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. Portal da Presidência da República: Legislação. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 15 mai. 2019.

⁶ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade:** direito ao futuro. p. 257.

⁷ COIMBRA, José de Ávila Aguiar apud MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente:** a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. p. 111.

⁸ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade:** direito ao futuro. p. 41.

SUMÁRIO

RESUMO	p. 12
RESUMEN	p. 13
ABSTRACT	p. 14
 INTRODUÇÃO	 p. 15
 1 MEIO AMBIENTE: DIREITO FUNDAMENTAL DO SER HUMANO	 p. 19
1.1 DELIMITAÇÃO CONCEITUAL DA EXPRESSÃO DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS	p. 19
1.2 BREVES APONTAMENTOS SOBRE O CONCEITO DE MEIO AMBIENTE	p. 25
1.3 EVOLUÇÃO DA TUTELA DO MEIO AMBIENTE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	p. 28
1.4 DIMENSÃO NORMATIVA DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE NA CARTA MAGNA BRASILEIRA DE 1988	p. 39
 2 ESTADO E MEIO AMBIENTE: DO ESTADO DE NATUREZA AO ESTADO DE DIREITO PARA A NATUREZA	 p. 53
2.1 CONTEÚDO E EVOLUÇÃO DO ESTADO DE DIREITO	p. 53
2.2 A CRISE (VERDADEIRO CAOS) AMBIENTAL DA PÓS-MODERNIDADE	p. 61
2.3 O PARADIGMA DA SUSTENTABILIDADE	p. 70
2.3.1 Desenvolvimento Sustentável e sua evolução rumo à Sustentabilidade	p. 71
2.3.2 A árdua tarefa de conceituar Sustentabilidade	p. 80
2.3.3 As distintas dimensões da Sustentabilidade	p. 82
2.3.4 A Sustentabilidade como princípio jurídico e paradigma indutor do Direito	p. 92
2.4 O ESTADO DE DIREITO NA PÓS-MODERNIDADE: O MEIO AMBIENTE EM FOCO	p. 96
 3 AS LICITAÇÕES PÚBLICAS COMO FERRAMENTA PARA A CONSTRUÇÃO DE UM ESTADO DE DIREITO PARA A NATUREZA	 p. 105
3.1 LICITAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL	p. 105
3.2 UMA NOVA FINALIDADE PARA AS LICITAÇÕES	p. 112

3.3 LICITAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: CONSTRUINDO UM ESTADO DE DIREITO PARA A NATUREZA.....	p. 118
3.4 A OBTENÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA: SUPERANDO O DOGMA DO MENOR PREÇO.....	p. 127
3.5 A ADVOCACIA PÚBLICA COMO FISCAL DA SUSTENTABILIDADE DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS.....	p. 131
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	p. 140
REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS.....	p. 148

RESUMO

A presente Dissertação é resultado das pesquisas realizadas durante o Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí, em regime de Dupla Titulação com o *Máster Universitario en Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad*, da Universidade de Alicante. Está inserida na Linha de Pesquisa Direito, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente e seu objetivo é demonstrar o papel que as licitações públicas podem desempenhar no processo de construção de um novo modelo de Estado de Direito, capaz de dar resposta à crise ecológica da pós-modernidade. As catástrofes ambientais da segunda metade do Século XX, especialmente o acidente nuclear de Chernobyl, fizeram o homem refletir sobre a necessidade de preservação do Meio Ambiente, como condição para a própria existência humana. Ganharam destaque os conceitos de Desenvolvimento Sustentável e, posteriormente, de Sustentabilidade. Nesse contexto, também o conceito de Estado Democrático de Direito ganhou novos contornos, somente podendo ser assim denominado aquele que cumpra o mister de garantir, promover e proteger o equilíbrio ecológico, a fim de perpetuar a espécie humana indefinidamente no tempo. Neste Estado de Direito “para a Natureza”, toda atividade administrativa, política e jurídica do Estado deve ser guiada pelo critério ambiental. Um exemplo disso são as compras públicas, que devem ocorrer por meio de Licitações Sustentáveis, com preferência para bens e serviços que atendam critérios de Sustentabilidade ambiental. No Brasil, ademais, a Advocacia Pública desempenha papel central em tais procedimentos, uma vez que a lei conferiu aos procuradores públicos a competência de aprovar previamente os certames licitatórios realizados no país. Após dissertar sobre o Tema em três capítulos, os resultados obtidos permitiram chegar a uma conclusão parcial em relação ao problema, à medida que introjetar o princípio jurídico da Sustentabilidade nas licitações públicas, pode contribuir de maneira efetiva no processo de construção desse novo modelo de Estado de Direito.

Palavras-chave: Meio Ambiente. Sustentabilidade. Estado de Direito para a Natureza. Licitações Sustentáveis. Advocacia Pública.

RESUMEN

La presente Disertación es el resultado de las investigaciones realizadas durante el Curso de Maestría del Programa de Post-Graduación Stricto Sensu en Ciencia Jurídica de la Universidade do Valei do Itajaí, en régimen de Doble Titulación con el Máster Universitario en Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad de la Universidad de Alicante. Ella se encuentra en la Línea de Investigación Derecho, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente y su objetivo es demostrar el papel que las licitaciones públicas pueden desempeñar en el proceso de construcción de un nuevo modelo de Estado de Derecho, capaz de dar respuesta a la crisis ecológica de la postmodernidad. Las catástrofes ambientales de la segunda mitad del siglo XX, especialmente el accidente nuclear de Chernobyl, hicieron al hombre reflexionar sobre la necesidad de preservación del Medio Ambiente, como condición para la propia existencia humana. Se ganaron destaque los conceptos de Desarrollo Sostenible y, posteriormente, de Sostenibilidad. En ese contexto, también el concepto de Estado Democrático de Derecho ganó nuevos contornos, sólo pudiendo ser así denominado aquel que cumpla el objetivo de garantizar, promover y proteger el equilibrio ecológico, a fin de perpetuar la especie humana indefinidamente en el tiempo. En este Estado de Derecho "para la Naturaleza", toda actividad administrativa, política y jurídica del Estado debe ser guiada por el criterio ambiental. Un ejemplo son las compras públicas, que deben ocurrir por medio de Licitaciones Sostenibles, con preferencia para bienes y servicios que atiendan a los criterios de sostenibilidad ambiental. En Brasil, por otra parte, la Abogacía Pública desempeña un papel central en tales procedimientos, una vez que la ley ha conferido a los abogados públicos la competencia de aprobar previamente los procedimientos licitatorios realizados en el país. De esta manera, tras disertar sobre el tema en tres capítulos, los resultados obtenidos permitieron llegar a una conclusión parcial en relación con el problema, en la medida en que introyectar el principio jurídico de la Sostenibilidad en las licitaciones públicas, puede contribuir de manera efectiva en el proceso de construcción de ese nuevo modelo de Estado de Derecho.

Palabras clave: Medio Ambiente. Sostenibilidad. Estado de Derecho para la Naturaleza. Licitaciones Sostenibles. Abogacía Pública.

ABSTRACT

This dissertation is the result of research carried out for the Master's Degree in Legal Science of the University of Vale do Itajaí (Brazil), as a double degree with the Master's Degree in Environmental Law and Sustainability of the University of Alicante (Spain). As part of the line of research Law, Urban Development and Environment, it aims to demonstrate the role that public procurement can play in the process of building a new model of Rule of Law, capable of responding to the ecological crisis of post-modernity. The environmental catastrophes of the second half of the Twentieth century, especially the Chernobyl nuclear accident, have led man to reflect on the need to preserve the environment as a condition for human existence itself. The concepts of Sustainable Development and later, of Sustainability, are highlighted. In this context, the very concept of Democratic Rule of Law has also changed, so that only those that fulfill the task of guaranteeing, promoting and protecting the ecological balance in order to perpetuate the human species indefinitely in time, can be defined as such. In this Rule of Law "for Nature", every administrative, political and juridical activity of the State must be guided by the environmental criterion. An example of this is public procurement, which should occur through sustainable bidding, giving preference to goods and services that meet environmental sustainability criteria. In Brazil, in addition, public attorneys play a central role in such procedures, since the law gives them the power to approve, in advance, bidding events held in the country. Following an analysis of the subject over three chapters, the results led to a partial conclusion in relation to the problem; adopting the legal principle of sustainability in public tenders can effectively contribute to the process of building this new model of Rule of Law.

Keywords: Environment. Sustainability. Rule of Law for Nature. Sustainable public procurement. Public Advocacy.

INTRODUÇÃO

O objetivo institucional da presente Dissertação é a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica pelo Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí, em regime de dupla diplomação com o *Máster Universitario en Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad*, da Universidade de Alicante, da Espanha.

O seu objetivo científico é examinar o instituto da licitação pública no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente diante da consagração da Sustentabilidade como princípio jurídico em nível mundial e, a partir dessas reflexões, analisar a possibilidade de utilizar as licitações públicas como instrumento para alcançar um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Com efeito, pretende-se demonstrar que as licitações públicas no Brasil, notadamente a partir da alteração introduzida pela Medida Provisória nº 495, de 19 de julho de 2010, posteriormente convertida na Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, deixaram de ser mero instrumento para viabilizar as aquisições e contratações do Poder Público, passando a desempenhar papel destacado na promoção da Sustentabilidade e, nessa extensão, podem (e devem) ser ferramenta de grande importância no processo de construção de um novo modelo de Estado de Direito, voltado à promoção do equilíbrio ecológico, o Estado de Direito para a Natureza.

Incidentalmente, analisar-se-á o papel que a Advocacia Pública, enquanto instituição de Estado, classificada pelo constituinte brasileiro como Função Essencial à Justiça, pode desempenhar nesse contexto, especialmente como *fiscal da legalidade* dos procedimentos de licitação e contratação do Poder Público.

Para a pesquisa foram levantadas a(s) seguinte(s) hipótese(s):

a) o Meio Ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental do ser humano;

b) o aumento exponencial do consumo dos recursos naturais, aliado às catástrofes ambientais da segunda metade do século XX, que conduziram à Socie-

dade de Risco atual, elevou a Sustentabilidade à categoria de princípio jurídico e possível paradigma indutor do Direito na Pós-modernidade;

c) o Estado de Direito, em tal contexto, tem como função primordial a promoção do equilíbrio ecológico, a fim de perpetuar a espécie humana indefinidamente no tempo;

d) as licitações públicas constituem uma importante ferramenta do Poder Público para atingir esse objetivo, somente podendo ser aprovados, pelos órgãos de assessoria jurídica da Administração, editais de licitação que atendam a critérios de sustentabilidade ambiental, sob pena de nulidade;

e) a despeito de diversas disposições normativas, a maioria das licitações públicas no Brasil não atende a critérios de Sustentabilidade, em razão da crença de serem mais custosas e, portanto, atentarem contra o princípio da economicidade, favorecendo, assim, a degradação ambiental.

Os resultados do trabalho de exame das hipóteses estão expostos na presente Dissertação, de forma sintetizada, como segue.

Principia-se, no Capítulo 1, com uma breve exposição dos Conceitos Operacionais das expressões Direitos Humanos Fundamentais e Meio Ambiente, a fim de delimitar o objeto inicial da investigação. Após, faz-se um apanhado da evolução da tutela do Meio Ambiente no ordenamento jurídico brasileiro, de modo a demonstrar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, embora não o tenha declarado expressamente, consagrou o direito a um Meio Ambiente ecologicamente equilibrado como Direito Humano Fundamental, a exemplo do que já havia ocorrido no plano internacional, especialmente nos países da Península Ibérica.

O Capítulo 2 trata de contextualizar, ainda que muito sucintamente, a evolução do Estado de Direito, desde o aparecimento do Estado Moderno, passando pelas experiências do Estado Liberal e do Estado Social, até a conformação do modelo atual, qual seja, o Estado de Direito Democrático. Em seguida, procura-se demonstrar que a crise ambiental desencadeada a partir da Revolução Industrial,

que conduziu à Sociedade de Risco (Pós-Moderna) em que se vive hoje, fez emergir um “consenso ecológico” acerca da necessidade de preservação do Meio Ambiente como condição para a manutenção da vida humana na Terra.

Ganham destaque, em tal cenário, os ideais de Desenvolvimento Sustentável e, posteriormente, de Sustentabilidade, cujos Conceitos Operacionais busca-se delimitar (sem qualquer pretensão de consegui-lo), de modo a demonstrar sua relevância jurídica, possivelmente como novo paradigma indutor do Direito na pós-modernidade. Ato contínuo, investiga-se qual deve ser a função do Estado de Direito nesse contexto, em conexão com o objetivo da Sustentabilidade, sendo possível identificar uma nova etapa evolutiva, em que se deve dar primazia ao Meio Ambiente, à qual se convencionou chamar de Estado de Direito para a Natureza.

Por sua vez, o Capítulo 3 dedica-se a apresentar uma das ferramentas que podem (e devem) ser utilizadas pelo Poder Público no processo de construção desse novo modelo de Estado de Direito, particularmente no caso brasileiro: as Licitações Sustentáveis.

Segundo dados obtidos durante a Pesquisa, as compras públicas podem representar de 10% (dez por cento) a 15% (quinze por cento) do Produto Interno Bruto de um país. Esta realidade é especialmente verdadeira no Brasil, em que o Estado possui forte viés regulador e indutor da economia. Assim, a relevância do poder de compra governamental como instrumento de promoção da Sustentabilidade é inquestionável, como demonstram as recentes alterações legislativas.

Finalmente, analisar-se-á, de modo incidental, o papel reservado à Advocacia Pública nos procedimentos licitatórios desencadeados no país. A Lei Geral de Licitações estabeleceu a obrigatoriedade de todos os processos seletivos de contratação de bens, obras e serviços de serem previamente aprovados pelo órgão de assessoria jurídica da Administração, razão pela qual essa categoria particular de agentes públicos pode auxiliar de modo muito efetivo na edificação do novel modelo estatal.

O Relatório da Pesquisa⁹ se encerra com as Considerações Finais, nas quais são apresentados aspectos destacados da Dissertação, seguidos de estimulação à continuidade dos estudos e das reflexões sobre os meios para se concretizar um verdadeiro Estado de Direito para a Natureza.

O Método¹⁰ utilizado na fase de Investigação¹¹ foi o Indutivo¹² e na fase de Tratamento dos Dados Colhidos o Cartesiano¹³. O Relatório da Pesquisa foi composto também na base lógica Indutiva. Nas diversas fases da Pesquisa, foram acio-nadas as Técnicas do Referente¹⁴, da Categoria¹⁵, do Conceito Operacional¹⁶ e da Pesquisa Bibliográfica¹⁷.

Na presente Dissertação, as abreviaturas utilizadas estão indicadas entre parênteses, após a primeira menção, razão pela qual não será elaborado o rol de abreviaturas. Por fim, as citações em língua estrangeira foram feitas no corpo do texto e no respectivo idioma, com tradução livre do autor em nota de rodapé.

⁹ “quarta fase da Pesquisa Científica, na qual o Pesquisador tornará públicos os resultados de sua investigação e do tratamento que conferiu aos dados colhidos [...]”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 13. ed. rev. atual. ampl. Florianópolis: Conceito Editorial, 2015. p. 213.

¹⁰ “forma lógico-comportamental na qual se baseia o Pesquisador para investigar, tratar os dados colhidos e relatar os resultados”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p. 212.

¹¹ “é o momento no qual o Pesquisador busca e recolhe os dados, sob a moldura do Referente estabelecido”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p. 87.

¹² “base lógica da dinâmica da Pesquisa Científica que consiste em pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p. 213.

¹³ “base lógico-comportamental proposta por Descartes, muito apropriada para a fase de Tratamento dos Dados Colhidos, e que pode ser sintetizada em quatro regras: 1. duvidar; 2. decompor; 3. ordenar; 4. classificar e revisar. Em seguida, realizar o Juízo de Valor”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p. 212.

¹⁴ “explicitação prévia do motivo, objetivo e produto desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para uma atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p. 217.

¹⁵ “palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma ideia”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p. 205.

¹⁶ “definição estabelecida ou proposta para uma palavra ou expressão, com o propósito de que tal definição seja aceita para os efeitos das ideias expostas”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p. 205.

¹⁷ “Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p. 215.

CAPÍTULO 1

MEIO AMBIENTE: DIREITO FUNDAMENTAL DO SER HUMANO

1.1 DELIMITAÇÃO CONCEITUAL DA EXPRESSÃO DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS

Pode-se dizer, de maneira extremamente simplista, que Direitos Humanos são aqueles inerentes a todas as pessoas, pela sua simples condição de seres humanos.

Inerente, segundo o Diccionario de la Real Academia Española, é tudo “aquello que por su naturaleza está de tal manera unido a otra cosa que no se puede separar de ella”¹⁸. Assim, os Direitos Humanos podem ser definidos como aqueles de tal forma unidos às pessoas que não podem ser delas separados.

Conceituá-los cientificamente, entretanto, é tarefa sensivelmente mais árdua, como evidencia Sabrina Morais:

A denominação Direitos Humanos encontra-se normalmente relacionada à ideia de valores, direitos ou demandas próprias do ser humano, para garantir-lhe a dignidade, desenvolvimento pleno e satisfação das suas necessidades; a aproximação ou distanciamento desses elementos culminará em diferentes denominações e, conseqüentemente, distintas concepções de Direitos Humanos. A princípio, diz-se que, dependendo de como são vistos, podem estar filiados a âmbitos jurídicos e pré-jurídicos, submetendo-se a alguns reducionismos naturalistas ou positivistas, que poderão classificá-los como pretensões morais ou como direitos subjetivos reconhecidos em determinado ordenamento, podendo ser referenciados como *direitos naturais, liberdades públicas, direitos fundamentais, direitos do homem*, dentre tantas outras nomenclaturas [...]¹⁹.

Como se percebe, a noção de Direitos Humanos está intimamente ligada

¹⁸ Aquilo que, por sua natureza, está tão ligado a outra coisa que não se pode separar dela (tradução livre). REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. **Diccionario de la lengua española**. 23. ed. Madrid: Espasa, 2014. p. 1164.

¹⁹ MORAIS, Sabrina. **O Direito Humano Fundamental ao desenvolvimento social**: uma abordagem interdisciplinar e pluralista ao direito constitucional comparado entre Brasil e Espanha. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2007. p. 31.

à ideia de valores, direitos ou demandas próprias dos seres humanos, de modo a garantir-lhes liberdade, segurança, dignidade, desenvolvimento, ou simplesmente para satisfazer suas necessidades, sendo que a aproximação ou distanciamento de tais elementos resulta em diferentes denominações e concepções, das quais se destacam as clássicas expressões direitos naturais, liberdades públicas, direitos fundamentais, direitos do homem, dentre outras.

Em razão do escopo deste trabalho, e de sua limitada extensão, não será possível realizar uma abordagem aprofundada de cada uma dessas nomenclaturas, nem tampouco descrever as circunstâncias históricas que levaram ao seu surgimento, ou melhor, levaram a exigir que certos direitos passassem a ser jurídica e legalmente garantidos.

Porém, apropriando-se da lição de Flávia Piovesan, é necessário pontuar que os Direitos Humanos possuem um inegável caráter histórico, resultado de um processo de construção e reconstrução humana, e que “enquanto reivindicações morais, os direitos humanos são fruto de um espaço simbólico de luta e ação social, na busca por dignidade humana, o que compõe um construído axiológico emancipatório”²⁰.

No mesmo sentido é a lição de Ignacy Sachs:

Não se insistirá nunca o bastante sobre o fato de que a ascensão dos direitos é fruto de lutas, que os direitos são conquistados, às vezes, com barricadas, em um processo histórico cheio de vicissitudes, por meio do qual as necessidades e as aspirações se articulam em reivindicações e em estandartes de luta antes de serem reconhecidos como direito²¹.

E também a de Luigi Ferrajoli:

De hecho, puede afirmarse que, históricamente, todos los derechos fundamentales han sido sancionados, en las diversas cartas constitucionales, como resultado de luchas o revoluciones que, en diferentes momentos, han rasgado el velo de normalidad y naturalidad que ocultaba una opresión o discriminación precedente:

²⁰ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 112.

²¹ SACHS, Ignacy apud PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. p. 111-112.

desde la libertad de conciencia a las otras libertades fundamentales, desde los derechos políticos a los derechos de los trabajadores, desde los derechos de las mujeres a los derechos sociales. Estos derechos han sido siempre conquistados como otras tantas formas de tutela en defensa de sujetos más débiles, contra la ley del más fuerte — iglesias, soberanos, mayorías, aparatos policiales o judiciales, empleadores, potestades paternas o maritales — que regía en su ausencia. Y han correspondido, en cada uno de estos momentos, a un contrapoder, esto es, a la negación o a la limitación de poderes, de otro modo absolutos, a través de la estipulación de un 'nunca más' pronunciado ante su violencia y arbitrariedad²².

Assim, pode-se desde logo afastar a concepção de que os Direitos Humanos são uma espécie, ou uma classe de direitos naturais e inatos ao ser humano, posto que tal definição traz a ideia de “direitos pré-concebidos ao ordenamento jurídico e desvinculados de qualquer caráter historicista ou evolutivo”²³, em clara oposição ao referencial aqui adotado.

Não por outra razão a doutrina amplamente majoritária adotou, desde há muito, a divisão ou classificação dos Direitos Humanos em gerações, justamente por facilitar a análise da evolução e progressivo reconhecimento desses direitos, na esteira do surgimento das novas demandas e necessidades sociais, conforme observa Maria Eugenia Palop:

A análise dos denominados *novos direitos* segundo a plataforma geracional pretende esclarecer aspectos históricos e de justificação filosófico-jurídica, aliando razão e história como elementos seguros para o reconhecimento das novas necessidades, identificando seu conteúdo e fundamento, excluindo uma concepção racionalista e abstrata, apoiada em teses *inaturalistas* radicais, para interpretá-los à luz da realidade social, com apoio em critérios e princípios morais

²² De fato, pode-se afirmar que, historicamente, todos os direitos fundamentais foram sancionados, nas diversas cartas constitucionais, como resultado de lutas ou revoluções que, em diferentes momentos, rasgaram o véu de normalidade e naturalidade que ocultava uma opressão ou discriminação precedente: da liberdade de consciência às outras liberdades fundamentais, dos direitos políticos aos direitos dos trabalhadores, dos direitos das mulheres aos direitos sociais. Esses direitos têm sido sempre conquistados como tantas outras formas de tutela em defesa de sujeitos mais fracos, contra a lei do mais forte - igrejas, soberano, maiorias, aparatos policiais ou judiciais, empregadores, potestades paternas ou conjugais - que governavam na sua ausência. E corresponderam, em cada um desses momentos, a um contrapoder, isto é, a negação ou a limitação de poderes, de outro modo absolutos, através de um grito de “nunca mais” à violência e à arbitrariedade (tradução livre). FERRAJOLI, Luigi. **Los fundamentos de los derechos fundamentales**. Madrid: Trotta, 2007. p. 363.

²³ MORAIS, Sabrina. **O Direito Humano Fundamental ao desenvolvimento social**: uma abordagem interdisciplinar e pluralista ao direito constitucional comparado entre Brasil e Espanha. p. 32.

visualizáveis no contexto contemporâneo²⁴.

Assim é que não se pode mais compreender os Direitos Humanos apenas como um conjunto de liberdades públicas, posto que tal formulação, inaugurada com as declarações de direitos do final do século XVIII, denota um viés excessivamente liberal e, portanto, limitado, de contraposição do cidadão ao Estado, sendo insuficiente para o atual estágio de desenvolvimento da humanidade. A título ilustrativo, traz-se a lume mais uma vez a lição de Flávia Piovesan:

No final do século XVIII, as Declarações de Direitos, seja a Declaração Francesa de 1789, seja a Declaração Americana de 1776, consagravam a ótica contratualista liberal, pela qual os direitos humanos se reduziam aos direitos à liberdade, segurança e propriedade, complementados pela resistência à opressão. [...]

Diante do Absolutismo, fazia-se necessário evitar os excessos, o abuso e o arbítrio do poder. Nesse momento histórico, os direitos humanos surgem como reação e resposta aos excessos do regime absolutista, na tentativa de impor controle e limites à abusiva atuação do Estado. A solução era limitar e controlar o poder do Estado, que deveria se pautar na legalidade e respeitar os direitos fundamentais. A não-atuação estatal significava liberdade. Daí o primado do valor da liberdade, com a supremacia dos direitos civis e políticos e a ausência de previsão de qualquer direito social, econômico e cultural que dependesse da intervenção do Estado²⁵.

A moderna concepção de Direitos Humanos teve sua gênese na Declaração Universal das Nações Unidas de 1948, a qual, inspirada pelos ideais das Constituições sociais do início do século XX, notadamente as célebres Cartas Mexicana de 1917 e Alemã de 1919 (Weimar), inovou ao conjugar os direitos liberais clássicos (liberdade, segurança e propriedade), com os valores da igualdade e justiça social (direitos sociais), consagrando um novo paradigma de dignidade humana, passando os Direitos Humanos a funcionar não apenas como limite ao poder estatal, mas também como um modelo dos “objetivos a serem perseguidos pelos poderes públicos, definindo o marco em que o desenvolvimento será planejado no aspecto econômico, social ou político”²⁶.

²⁴ MORAIS, Sabrina. **O Direito Humano Fundamental ao desenvolvimento social**: uma abordagem interdisciplinar e pluralista ao direito constitucional comparado entre Brasil e Espanha. p. 64.

²⁵ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. p. 140-141.

²⁶ MORAIS, Sabrina. **O Direito Humano Fundamental ao desenvolvimento social**: uma abordagem interdisciplinar e pluralista ao direito constitucional comparado entre Brasil e Espanha. p. 58.

Como assevera Louis Henkin,

Os direitos considerados fundamentais incluem não apenas limitações que inibem a interferência dos governos nos direitos civis e políticos, mas envolvem obrigações governamentais de cunho positivo em prol da promoção do bem-estar econômico e social, pressupondo um Governo que seja ativo, interventor, planejador e comprometido com os programas econômico-sociais da sociedade que, por sua vez, os transforma em direitos econômicos e sociais para os indivíduos²⁷.

Hodiernamente não se pode mais pensar em liberdade sem justiça social, ou vice-versa, o que demonstra que os Direitos Humanos “constituem um complexo integral, único e indivisível, no qual os diferentes direitos estão necessariamente inter-relacionados e são interdependentes entre si”²⁸.

Por outro lado, a expressão Direitos Humanos, assim como sua análoga Direitos do Homem, traz consigo um sentido latente de universalidade e generalidade, denotando uma “relação maior com os documentos de Direito Internacional”²⁹, ao passo que a locução Direitos Fundamentais é normalmente utilizada para designar aqueles direitos assim reconhecidos por um determinado sistema normativo, como pontua João dos Passos Martins Neto, segundo o qual os direitos fundamentais “são simplesmente direitos subjetivos assinalados com uma marca particular que é a sua qualidade de fundamentais”³⁰.

Cumprir observar que as duas expressões não são opostas uma da outra, mas, bem ao contrário, complementam-se, como as duas metades de um inteiro. De acordo com Antonio Enrique Perez Nuño

os Direitos humanos podem ser representados por um sistema que contém em si os Direitos Fundamentais, isto é, eles assumem um perfil intermediário, como processo para posterior traslado e reconhecimento pelo direito, vendo-os como categoria moral, proveniente do direito natural em sentido deontológico. Em tal sentido, denominado como *direitos fundamentais* aqueles direitos que, saindo do processo inicial, acabam sendo positivados no

²⁷ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. p. 144.

²⁸ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. p. 145.

²⁹ MORAIS, Sabrina. **O Direito Humano Fundamental ao desenvolvimento social: uma abordagem interdisciplinar e pluralista ao direito constitucional comparado entre Brasil e Espanha**. p. 36.

³⁰ MARTINS NETO, João dos Passos. **Direitos fundamentais: conceito, função e tipos**. São Paulo: RT, 2003. p. 48.

ordenamento jurídico, razão pela qual exigem positivação para que sejam reconhecidos, e *direitos humanos* aqueles ainda não juridicizados. O autor enfatiza que se denominam *humanos* os direitos no nível internacional, e *fundamentais* no nível nacional, quando reconhecidos constitucionalmente³¹.

Na mesma toada, Anna Cândida da Cunha Ferraz esclarece:

Somente no início do Século XX, particularmente após as grandes guerras mundiais, a revolução industrial e outros fatores vão as constituições abrigar não apenas as liberdades públicas ou os direitos negativos, já então despidos de sua conotação ideológica originária, também os direitos à prestações positivas do Estado – os chamados direitos econômicos, sociais e culturais reunidos usualmente pela doutrina como ‘direitos sociais’, que instrumentalizam o exercício dos direitos individuais e que demanda ao Estado não apenas o reconhecimento mas também a atuação positiva do Estado na elaboração de políticas públicas, criação de mecanismos e tomada de medidas efetivas para disponibilizar o exercício de direitos a todos os seres humanos. [...]. Já no último quartel do Século XX, tende a desaparecer na normação positiva de direitos referências ao rótulo direitos individuais ou liberdades públicas que dão lugar à utilização da expressão ‘direitos fundamentais’, inseridas nas declarações contemporâneas com o significado de direitos da pessoa humana positivados numa Constituição³².

Sabrina Morais, interpretando a obra de Ingo Wolfgang Sarlet, afirma que a expressão Direitos Humanos possui uma aspiração de “validade universal, para todos os povos e tempos, revelando um inequívoco caráter supranacional não vigente nos *direitos fundamentais*” e que, portanto, a melhor terminologia a ser adotada, por “englobar tanto a vertente internacional quanto a interna”³³ é a de Direitos Humanos Fundamentais, a qual será encampada doravante neste trabalho.

Ao arremate, verte-se a lição de Dirley da Cunha Júnior, segundo o qual os direitos humanos fundamentais não são “apenas um conjunto de princípios morais que devem informar a organização da sociedade e a criação do direito”. Consolidados em diversos documentos de Direito Internacional, “compõem-se de

³¹ PEREZ NUÑO, Antonio Enrique apud MORAIS, Sabrina. **O Direito Humano Fundamental ao desenvolvimento social**: uma abordagem interdisciplinar e pluralista ao direito constitucional comparado entre Brasil e Espanha. p. 36.

³² FERRAZ, Anna Candida da Cunha. Aspectos da positivação dos direitos fundamentais na Constituição de 1988. In: BITTAR, Eduardo C. B. Bittar; FERRAZ, Anna Candida da Cunha (Orgs.) **Direitos Humanos Fundamentais**: positivação e concretização. Osasco: EDIFIEO, 2006. p. 119.

³³ MORAIS, Sabrina. **O Direito Humano Fundamental ao desenvolvimento social**: uma abordagem interdisciplinar e pluralista ao direito constitucional comparado entre Brasil e Espanha. p. 36.

uma série de normas jurídicas claras e precisas, voltadas a proteger os interesses mais fundamentais da pessoa humana. São normas cogentes que obrigam e vinculam os Estados no plano interno e externo”³⁴, sendo que “o mais importante deles é o reivindicado pelos movimentos ecológicos: o direito de viver num ambiente não poluído”³⁵.

1.2 BREVES APONTAMENTOS SOBRE O CONCEITO DE MEIO AMBIENTE³⁶

A expressão Meio Ambiente “foi, ao que parece, utilizada pela primeira vez pelo naturalista francês Geoffroy de Saint-Hilaire na obra *Études progressives d'un naturaliste*, de 1853”, tratando-se de conceito que “pertence a uma daquelas categorias cujo conteúdo é mais facilmente intuído que definível, em virtude da riqueza e complexidade que encerra”³⁷, conforme ensina Édís Milaré.

Michel Prieur refere-se ao ambiente como “a expressão de uma visão global das intenções e das relações dos seres vivos entre eles e com o seu meio”³⁸, ao passo que José Afonso da Silva o descreve como “a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”³⁹.

Bernard J. Nebel define Meio Ambiente como “a combinação de todas as coisas e fatores externos ao indivíduo ou população de indivíduos em questão”⁴⁰. Voltando ao escólio de Édís Milaré, tem-se o Meio Ambiente como um sistema

³⁴ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Controle judicial das omissões do Poder Público**: em busca de uma dogmática constitucional transformadora à luz do direito fundamental à efetivação da Constituição. 2. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 223.

³⁵ BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 6.

³⁶ Partes deste subcapítulo foram apresentadas pelo autor, na forma de artigo, em co-autoria com Eduardo Digiácomo, no 12º Seminário Internacional de Governança e Sustentabilidade, realizado na Universidade de Alicante, na Espanha, em outubro de 2018, conforme referenciado ao final.

³⁷ MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 5. ed. reform. atual. ampl. São Paulo: RT, 2007. p. 109.

³⁸ PRIEUR, Michel apud MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental brasileiro**. 16. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 54.

³⁹ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 20.

⁴⁰ NEBEL, Bernard J. apud MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. p. 110.

“constituído por seres bióticos e abióticos e suas relações e interações. Não é mero espaço circunscrito – é realidade complexa e marcada por múltiplas variáveis”⁴¹.

Com efeito, a noção de Meio Ambiente é a mais ampla possível, abrangendo,

todos os bens naturais, artificiais e culturais de valor juridicamente protegido, desde o solo, as águas, o ar, a flora, a fauna, as belezas naturais e artificiais, ao patrimônio histórico, artístico, turístico, arqueológico, além das variadas disciplinas urbanísticas⁴².

No âmbito legislativo nacional, a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, limitou-se a descrever o Meio Ambiente em seu aspecto natural, classificando-o como “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” (art. 3º, I)⁴³.

Algumas legislações estaduais brasileiras, apesar de cronologicamente mais antigas, foram além e adotaram um conceito mais preciso, como, por exemplo, a Lei nº 7.488/81, do Estado do Rio Grande do Sul, que definiu Meio Ambiente como,

o conjunto de elementos – águas interiores ou costeiras, superficiais ou subterrâneas, ar, solo, subsolo, flora e fauna – as comunidades humanas, o resultado do relacionamento dos seres vivos entre si e com os elementos nos quais se desenvolvem e desempenham as suas atividades. (art. 3º, II)⁴⁴

Avançando ainda mais, o legislador do Estado da Bahia positivou um dos conceitos mais modernos da legislação brasileira recente, ao descrever Meio Ambi-

⁴¹ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. p. 110.

⁴² PIOVESAN, Flávia. O direito ao meio ambiente e a Constituição de 1988. In: BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos (Coord.); FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (Coord.). **Direito Ambiental e as funções essenciais à Justiça**: o papel da advocacia de estado e da defensoria pública na proteção do meio ambiente. São Paulo: RT, 2011. p. 61.

⁴³ 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. Portal da Presidência da República: Legislação. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm>. Acesso em: 24 fev. 2017.

⁴⁴ RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 7.488, de 14 de janeiro de 1981**. Dispõe sobre a proteção do meio ambiente e o controle da poluição e dá outras providências. Portal da Presidência da República: Legislação. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Lei/1981/lei_7488_1981_meioambiente_controlepoluicao_rs.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2017.

ente como,

a totalidade dos elementos e condições que, em sua complexidade de ordem física, química, biológica, socioeconômica e cultural, e em suas inter-relações, dão suporte a todas as formas de vida e determinam sua existência, manutenção e propagação, abrangendo o ambiente natural e o artificial; (art. 5º, I)⁴⁵

Fugindo dos conceitos biológico e jurídico, vale destacar a lição de José de Ávila Aguiar Coimbra, que conceitua Meio Ambiente como,

o conjunto de elementos abióticos (físicos e químicos) e bióticos (flora e fauna), organizados em diferentes ecossistemas naturais e sociais em que se insere o Homem, individual e socialmente, num processo de interação que atenda ao desenvolvimento das atividades humanas, à preservação dos recursos naturais e das características essenciais do entorno, dentro das leis da natureza e de padrões de qualidade definidos⁴⁶.

Da doutrina espanhola, traz-se a lição de Maria Consuelo Alonso Garcia:

La expresión española “medio ambiente” responde al término francés “environnement”, al anglosajón “environment” o alemán “Unwelt”, cuya más correcta traducción a nuestro idioma sería la de “ambiente” que, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, significa “condiciones o circunstancias físicas, sociales, económicas, etc., de un lugar, de una reunión, de una colectividad o de una época”, es decir, todo el cúmulo de elementos que rodean determinado espacio físico en el que se desenvuelve la vida humana.

Y este contenido amplio del medio como “entorno” es el que se trasladará a los textos jurídicos en orden a garantizar su preservación para lograr una adecuada calidad del mismo, de tal forma que se haga posible la existencia y el desarrollo de nuestra especie⁴⁷.

⁴⁵ BAHIA. **Lei nº 10.431, de 20 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia e dá outras providências. Portal do Sistema Estadual de Informações Ambientais da Bahia (SEIA): Legislação. Salvador, BA. Disponível em: <http://www.seia.ba.gov.br/sites/default/files/legislation/Lei%2010431_2006.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2017.

⁴⁶ COIMBRA, José de Ávila Aguiar apud MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. p. 111.

⁴⁷ A expressão espanhola “medio ambiente” corresponde ao termo francês “environnement”, ao anglosaxão “environment” ou ao alemão “Unwelt”, cuja tradução mais correta para nosso idioma seria “ambiente” que, segundo o Dicionário da Real Academia de Língua a Espanhola, significa “condições ou circunstâncias físicas, sociais, econômicas, etc., de um lugar, de uma reunião, de uma coletividade ou de uma época”, é dizer, todo o acúmulo de elementos que cercam determinado espaço físico em que se desenvolve a vida humana.

E esse amplo conteúdo do meio como “entorno” é aquele que será transferido para os textos legais, a fim de garantir sua preservação para que se obtenha uma qualidade adequada, de tal forma que a existência e o desenvolvimento de nossa espécie sejam possíveis (tradução livre). ALONSO GARCIA,

De um modo geral, tem-se abordado o Meio Ambiente sob quatro vertentes: natural, artificial, cultural e do trabalho, como esclarece Flávia Piovesan:

Ao sintetizar a integração de elementos naturais, artificiais e culturais, o meio ambiente há de ser concebido: (a) como meio ambiente natural, constituído pelo solo, a água, o ar atmosférico, a flora, a fauna, enfim, a biosfera; (b) como meio ambiente cultural, integrado pelo patrimônio artístico, turístico e paisagístico; (c) como meio ambiente artificial, formado pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações e pelos equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, enfim todos os assentamentos de reflexos urbanos; e (d) como meio ambiente do trabalho, “local onde o trabalhador desenvolve a sua atividade profissional” formando não apenas pelo “espaço físico determinado (por exemplo, o espaço geográfico ocupado por uma indústria), aquilo que denominamos de *estabelecimento*, mas a conjugação do elemento espacial com a ação laboral⁴⁸.

Isso posto, constata-se que o conceito de Meio Ambiente suplanta o do simples Meio Ambiente natural, uma vez que o ser humano, considerado como indivíduo ou coletividade, é agente transformador e elemento integrante do mundo natural; assim, não pode o Meio Ambiente ser considerado como algo extrínseco e exterior à sociedade humana, indo além dos seus componentes físicos bióticos e abióticos e não se restringindo ao conjunto de recursos naturais e ecossistemas⁴⁹.

Homem e ambiente são, pois, elementos indissociáveis.

1.3 EVOLUÇÃO DA TUTELA DO MEIO AMBIENTE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Muito embora o Brasil possua legislações bastante antigas dispendo sobre a temática ambiental, a ponto de alguns autores, tais como Ann Helen

Maria Consuelo. **La protección de la dimensión subjetiva del derecho al medio ambiente**. Cizur Menor (Navarra): Editorial Aranzadi S/A, 2015. p. 15.

⁴⁸ PIOVESAN, Flávia. O direito ao meio ambiente e a Constituição de 1988. In: BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos (Coord.); FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (Coord.). **Direito Ambiental e as funções essenciais à Justiça**: o papel da advocacia de estado e da defensoria pública na proteção do meio ambiente. p. 62.

⁴⁹ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. p. 114.

Wainer⁵⁰ e Paulo Victor Fernandes⁵¹, apontarem sua origem ainda no período colonial, foi somente a partir do final da década de 1980 que a legislação voltada à tutela do Meio Ambiente passou a ser organizada de forma clara e sistemática, especialmente no que tange à sua vertente natural.

Sobre o ponto específico, extrai-se da obra de Pery Saraiva Neto:

O Brasil dispôs de uma primeira fase em matéria de legislação ambiental, cujo escopo não era propriamente promover a proteção do meio ambiente, mas, isto sim, tinha foco nos recursos naturais, numa perspectiva utilitarista. Ely Melo registra tal período assinalando que ‘as primeiras leis brasileiras de proteção ambiental surgiram dentro do referido contexto de concepção privatista do direito de propriedade, não podendo servir de suporte legal para que o poder público atuasse de maneira incisiva na defesa do meio ambiente, pois ao agir neste sentido, estaria limitando tanto o direito de propriedade, como a iniciativa privada. [...] a preocupação central era o aspecto econômico dos recursos naturais. Somente quando se tomou ciência que a saúde da população está diretamente relacionada com o ambiente que a cerca, é que se passou concretizar uma política deliberativa no intuito de controlar os efeitos da degradação ambiental⁵².

De fato, constata-se que já nas Ordenações Afonsinas (1446-1521) havia normas que visavam proteger, ainda que indiretamente e com viés utilitarista⁵³, os recursos naturais. Destacam-se a equiparação do furto de aves a qualquer outra espécie de furto, inclusive com previsão de reparação pecuniária pela perda do animal, e a proibição de corte deliberado de árvores frutíferas, classificado como crime de injúria ao rei e punido com a pena de açoite⁵⁴.

As Ordenações de D. Afonso V foram sucedidas pelas Ordenações do Senhor Rey D. Manuel (1521-1595), que proibiram a caça de certos animais, cominando penas que iam do açoite ao degredo, bem como restringiram o abate de

⁵⁰ WAINER, Ann Helen. Legislação ambiental brasileira: evolução histórica do Direito Ambiental. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v.30, n.118, p. 191-206, abr./jun. 1993.

⁵¹ FERNANDES, Paulo Victor. A proteção do meio ambiente e o papel da Advocacia Pública nos estudos de impacto ambiental. In: BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos (Coord.); FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (Coord.). **Direito Ambiental e as funções essenciais à Justiça**: o papel da advocacia de estado e da defensoria pública na proteção do meio ambiente. p. 269

⁵² SARAIVA NETO, Pery. **A prova na jurisdição ambiental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 33-34.

⁵³ Notadamente para exploração econômica.

⁵⁴ WAINER, Ann Helen. Legislação ambiental brasileira: evolução histórica do Direito Ambiental. p. 192-194.

algumas espécies a locais determinados, instituindo, assim, a primeira legislação de zoneamento ambiental de que se tem notícia em solo brasileiro. No que tange à preservação da flora, foram instituídas penas severas e o pagamento de distintas multas para o corte de árvores frutíferas, que variavam de acordo com o valor dos espécimes ceifados⁵⁵.

Das Ordenações Filipinas (1595-1916) releva-se o incentivo ao plantio de árvores em terrenos baldios, no que se pode considerar uma regulação incipiente sobre a recuperação de áreas degradadas. São igualmente dignas de registro a proibição da pesca com determinados instrumentos e em determinados locais, como sói ocorrer ainda nos dias de hoje, durante o período de defeso⁵⁶, assim como a de jogar material que pudesse matar os peixes e sua criação ou sujasse as águas dos rios e lagoas, denotando – já naquele tempo – preocupação com a poluição.

Vale destacar, ainda, a previsão de recompensas a quem delatasse os infratores de tais proibições, cujo objetivo era, naturalmente, a salvaguarda do patrimônio nacional português⁵⁷.

Durante o período de colonização holandesa no Nordeste, também se verificou a existência de normas de tutela do Meio Ambiente, como a proibição de lançar o bagaço da cana nas águas, além de limitações destinadas à proteção dos cajueiros, animais e pássaros. À moda lusitana, o escopo do legislador não era proteger a fauna e a flora, mas sim resguardar os interesses econômicos subjacentes aos gêneros tropicais que deleitavam os colonizadores⁵⁸.

⁵⁵ WAINER, Ann Helen. Legislação ambiental brasileira: evolução histórica do Direito Ambiental. p. 195.

⁵⁶ Cf. art. 2º, XIX, da Lei Nacional nº 11.959, de 29 de junho de 2009, defeso é “a paralisação temporária da pesca para a preservação da espécie, tendo como motivação a reprodução e/ou recrutamento, bem como paralisações causadas por fenômenos naturais ou acidentes” (BRASIL. **Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009**. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei nº 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. Portal da Presidência da República: Legislação. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11959.htm>. Acesso em: 18 fev. 2019.

⁵⁷ WAINER, Ann Helen. Legislação ambiental brasileira: evolução histórica do Direito Ambiental. p. 196-197.

⁵⁸ FERNANDES, Paulo Victor. A proteção do meio ambiente e o papel da Advocacia Pública nos estudos de impacto ambiental. In: BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos (Coord.); FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (Coord.). **Direito Ambiental e as funções essenciais à**

Além das Ordenações Reais, havia normas extravagantes, como o Regimento do Pau Brasil (1605), considerada a primeira lei brasileira exclusivamente florestal⁵⁹. Instituiu uma primeira forma de licenciamento ambiental, ao franquear o corte da madeira apenas aos detentores de licença expressa. As penalidades para eventual inobservância iam desde o açoite e o degredo até o confisco de bens e a própria morte, *in verbis*:

Parágrafo 1º. Primeiramente Hei por bem, e Mando, que nenhuma pessoa possa cortar, nem mandar cortar o dito páo brasil, por si, ou seus escravos ou Feitores seus, sem expressa licença, ou escrito do Provedor mór de Minha Fazenda, de cada uma das Capitânicas, em cujo districto estiver a mata, em que se houver de cortar; e o que o contrário fizer encorrerá em pena de morte e confiscação de toda sua fazenda. [...]

Parágrafo 4º. E toda a pessoa, que tomar mais quantidade de páo de que lhe fôr dada licença, além de o perder para Minha Fazenda, se o mais que cortar passar de dez quintaes, incorrerá em pena de cem cruzados, e se passar de cincoenta quintaes, sendo peão, será açoutado, e degradado por des annos para Angola, e passando de cem quintaes morrerá por elle, e perderá toda sua fazenda⁶⁰.

Interessante notar a preocupação de Sua Majestade com o reflorestamento, ao estipular a necessidade de conservação das árvores, para que tornassem a brotar (evidentemente com intenção de exploração comercial), bem como a instituição do que talvez tenha sido o primeiro serviço público de fiscalização ambiental. Veja-se:

Parágrafo 8º. Por ter informação, que uma das cousas, que maior damno tem causado nas ditas mattas, em que se perde, e destroe mais páos, é por os Contractadores não aceitarem todo o que se corta, sendo bom, e de receber, e querem que todo o que se lhe dá seja roliço, e massiço do que se segue ficar pelos mattos muitos dos ramos e ilhargas perdidas, sendo todo elle bom, e conveniente para o uso das tintas: Mando a que daqui em diante se aproveite todo o que fôr de receber, e não se deixe pelos matos nenhum páo cortado, assim dos ditos ramos, como das ilhargas, e que os contractadores o recebam todo, e havendo dúvida se é de receber, a determinará o

Justiça: o papel da advocacia de estado e da defensoria pública na proteção do meio ambiente. p. 270.

⁵⁹ WAINER, Ann Helen. Legislação ambiental brasileira: evolução histórica do Direito Ambiental. p. 202.

⁶⁰ Não se encontrou a publicação oficial. Entretanto, o texto normativo foi encontrado no sítio jurídico Migalhas. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivo_artigo/art20120328-01.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2019.

Provedor da Minha Fazenda com informação de pessoas de crédito ajuramentadas; e porque outrossim sou informado, que a causa de se extinguirem as matas do dito páo como hoje então, e não tornarem as árvores a brotar, é pelo mão modo com que se fazem os cortes, não lhe deixando ramos, e varas, que vão crescendo, e por se lhe pôr fogo nas raízes, para fazerem roças; Hei por bem, e Mando, que daqui em diante se não fação roças em terras de matas de páo do brasil, e serão para isso coutadas com todas as penas, e defesas, que estas coutadas Reaes, e que nos ditos córtes se tenham muito tento a conservação das árvores para que tornem a brotar, deixando-lhes varas, e troncos com que os possam fazer, e os que o contrário fizerem serão castigados com as penas, que parecer ao Julgador. [...]

Parágrafo 10º. E para que em todo haja guarda e vigilância, que convém Hei por bem, que em cada Capitania, das em que houver matas do dito páo, haja guardas, duas delias, que terão de seu ordenado a vintena das condennações que por sua denunciação se fizeram, as quaes guardas serão nomeadas pelas Camaras, e aprovadas pelos Provedores de Minha Fazenda, e se lhes dará juramento, que bem, e verdadeiramente fação seus Officios⁶¹.

Após a Independência (1822), sobreveio a primeira Carta Política brasileira, outorgada por D. Pedro I em 1824, e que inaugurou a tradição brasileira de constituições analíticas.

Curiosamente, apesar da expansividade do seu texto, a Lei Maior do Império não dedicou uma alínea sequer ao Meio Ambiente, nem mesmo com o viés econômico e patrimonialista de outrora. Seu grande mérito foi abolir “os açoites, a tortura, a marca de ferro quente, e todas as mais penas crueis” (art. 179, XIX) e determinar o “quanto antes” a organização dos Códigos Civil e Criminal, fundados nas sólidas bases da Justiça e da Equidade (art. 179, XVIII)⁶².

Ann Helen Wainer observa que

Mesmo após a Independência do Brasil, as leis que visavam à conservação das florestas de nada valiam. Não existia uma conscientização coletiva, no sentido de respeitá-las, fazendo com que fossem cumpridas. O problema era bilateral, pois estava tanto na falta de civismo do corpo administrativo, quanto na falta de civilidade por parte da população⁶³.

⁶¹ Vide nota anterior.

⁶² IMPÉRIO DO BRAZIL. **Constituição (1824) Constituição Política do Império do Brazil**. Portal da Presidência da República: Legislação. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 24 fev. 2017.

⁶³ WAINER, Ann Helen. Legislação ambiental brasileira: evolução histórica do Direito Ambiental. p. 203.

Além disso, o legislador do Império, aparentemente refletindo a consciência coletiva, pouco legislou sobre a matéria.

Em 1828, D. Pedro I editou as chamadas Posturas Municipais, impondo normas sobre a limpeza e conservação das fontes, aquedutos e águas infectas⁶⁴. Logo em seguida, em 1830, adveio o Código Penal, que estipulou penas para o corte ilegal de madeiras⁶⁵.

Na sequência, a Lei de Terras (Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850) definiu o conceito de terras devolutas, estabeleceu disposições sobre a ocupação do solo e previu responsabilidade civil por danos ambientais⁶⁶.

Em 1889, eclodiu a República e, com ela, uma nova Constituição (1891), a qual também passou ao largo do assunto.

Lado outro, a criação de uma reserva florestal no Território do Acre, por meio do Decreto nº 8.843, de 26 de julho de 1911, demonstra que o Meio Ambiente era objeto de atenção do Estado, como evidencia o preâmbulo da norma em referência:

O Presidente da Republica dos Estados Unidos do Brazil,

attendendo a que a devastação desordenada das mattas está produzindo em todo o paiz effeitos sensiveis e desastrosos, salientando-se entre elles alterações na constituição climaterica de varias zonas e no regimen das aguas pluviaes e das correntes que dellas dependem; e reconhecendo que é da maior e mais urgente necessidade impedir que tal estado de cousa se estenda ao Territorio do Acre, mesmo por tratar-se de região onde como igualmente em toda a Amazonia, ha necessidade de proteger e assegurar a navegação fluvial e, consequentemente, de obstar que soffra modificação o regimen hydrographico respectivo,

⁶⁴ FREITAS, Vladimir Passos de; FREITAS, Gilberto passos de. **Crimes contra a natureza**. 8. ed. São Paulo: RT, 2006. p. 23.

⁶⁵ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Evolução legislativa do direito ambiental no Brasil. **Boletim Jurídico**, Uberaba/MG, a. 12, n. 752 [recurso eletrônico]. Disponível em: <<https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/artigo/2172/evolucao-legislativa-direito-ambiental-brasil>> Acesso em: 20 fev. 2018.

⁶⁶ Art. 2º Os que se apossarem de terras devolutas ou de alheias, e nellas derribarem mattos ou lhes puzerem fogo, serão obrigados a despejo, com perda de bemfeitorias, e de mais soffrerão a pena de dous a seis mezes do prisão e multa de 100\$, além da satisfação do damno causado. Esta pena, porém, não terá logar nos actos possessorios entre heréos confinantes.

Decreta⁶⁷:

O Código Civil de 1916, apesar de ter revogado todas “as Ordenações, Alvarás, Leis, Decretos, Resoluções, Usos e Costumes concernentes às matérias de direito civil” por ele reguladas (art. 1807)⁶⁸, não dedicou um único dispositivo aos temas do Meio Ambiente, limitando-se a dispor, na Seção dos Direitos de Vizinhança, acerca do uso nocivo da propriedade.

No âmbito constitucional, a Carta de 1934 foi pioneira ao atribuir competência à União para legislar sobre “riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca e a sua exploração” (art. 5º, XIX, “j”)⁷², o que, com uma ou outra alteração, foi repetido em todos os textos constitucionais posteriores.

Além disso, instituiu o dever do Estado (*lato sensu*) de “favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do País, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual” (art. 148)⁶⁹, numa clara referência ao que hoje se entende por Meio Ambiente cultural e do trabalho.

A década de 1930, a propósito, foi profícua em termos de produção legislativa. Vieram ao mundo o Código Florestal (Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934), o Código de Águas (Decreto nº 26.643, de 10 de julho de 1934), o Código de Pesca (Decreto-lei nº 794, de 19 de outubro de 1938) e, um pouco mais tarde, o Código de Minas (Decreto-lei nº 1.985, de 29 de janeiro de 1940).

A Constituição de 1934 ainda previu que o direito de propriedade não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo (art. 113, XVII), estreando o princípio da função social da propriedade no Direito brasileiro, o qual, após breve

⁶⁷ BRASIL. **Decreto nº 8.843, de 26 de julho de 1911**. Crêa a reserva florestal no Territorio do Acre. Portal da Câmara dos Deputados: Legislação. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-8843-26-julho-1911-579259-republicacao-102184-pe.html>>. Acesso em: 24 fev. 2017.

⁶⁸ BRASIL. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Portal da Presidência da República: Legislação. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm>. Acesso em: 24 fev. 2017.

⁶⁹ BRASIL. **Constituição (1934) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Portal da Presidência da República: Legislação. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7%C3%A3o34.htm>. Acesso em: 24 fev. 2017.

ausência na Carta de 1937, foi reintroduzido em 1946 e reproduzido nas Constituições seguintes, ainda que, evidentemente, sem a dimensão que possui atualmente.

Tratava-se, na origem, de dispositivo muito mais voltado à redistribuição de renda e à reforma agrária, do que ao Meio Ambiente, como se infere da redação do art. 147 da *Lex Mater* de 1946: “O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, §16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos”⁷⁰.

O artigo em tela (art. 141, §16) previa a possibilidade de desapropriação por interesse social, deixando latente seu viés distributivo. Sucede que, ao regulamentar o instituto, a Lei nº 4132, de 10 de setembro de 1962, passou a considerar de interesse social “a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais” (art. 2º, VII)⁷¹, revestindo-o de notável (e louvável) caráter ambientalista.

Em 1965, foi promulgado um novo Código Florestal, reconhecendo, a exemplo do que já fazia o de 1934, que “as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País” (art. 1º)⁷² e inserindo no ordenamento pela primeira vez os conceitos jurídicos de reserva legal (art. 2º, III) e área de preservação permanente (art. 2º, II).

Não se pode deixar de mencionar a Lei nº 5.197, de 3 de março de 1967, denominada Lei de Proteção à Fauna, em vigor até hoje, e que representou avanço significativo para a época, pois cuidava de um tema muito caro ao Direto Ambiental

⁷⁰ BRASIL. **Constituição (1946) Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Portal da Presidência da República: Legislação. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm>. Acesso em: 24 fev. 2017.

⁷¹ BRASIL. **Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962**. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Portal da Presidência da República: Legislação. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm>. Acesso em: 24 fev. 2017

⁷² BRASIL. **Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965**. Institui o Novo Código Florestal. Portal da Presidência da República: Legislação. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm>. Acesso em: 24 fev. 2017.

moderno, qual seja, a preservação da diversidade biológica⁷³.

Enfim, existiram inúmeros outros Diplomas que, em maior ou menor grau, tangenciaram a questão ambiental, sendo absolutamente impossível mencioná-los todos.

Entretanto, a primeira vez que se fez referência expressa ao meio ambiente em textos constitucionais, foi na Emenda Constitucional nº 1/69⁷⁴, ainda que de forma muito tímida (um único artigo) e sujeita à regulamentação infraconstitucional, como se lê: “Art. 172. A lei regulará, mediante prévio levantamento ecológico, o aproveitamento agrícola de terras sujeitas a intempéries e calamidades. O mau uso da terra impedirá o proprietário de receber incentivos e auxílios do Govêrno”⁷⁵.

Paulo Affonso Leme Machado destaca que

É já um sinal promissor que antes da Conferência de Estocolmo/72 o Poder Público procurasse criar um sistema de avaliação prévia relacionada à ecologia e instituisse como princípio o bom uso da terra, inclusive proibindo, na própria Constituição, o recebimento de incentivos e auxílios para aqueles que degradassem o solo⁷⁶.

Sem embargo, foi a partir de 1972, com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, mais conhecida como Conferência de Estocolmo, que o mundo e, conseqüentemente, o Brasil passaram a debater as questões relacionadas à degradação do Meio Ambiente e à necessidade do desenvolvimento econômico dar-se de modo ambientalmente sustentável (embora essa

⁷³ Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: [...] III - diversidade biológica: a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas. (BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Portal da Presidência da República: Legislação. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm>. Acesso em: 24 fev. 2018.

⁷⁴ Segundo José Afonso da Silva, “teórica e tecnicamente, não se tratou de emenda, mas de nova constituição. A emenda só serviu como mecanismo de outorga, uma vez que verdadeiramente se promulgou texto integralmente reformulado, a começar pela denominação que se lhe deu: Constituição da República do Brasil, enquanto a de 1967 se chamava apenas Constituição do Brasil” (SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 86).

⁷⁵ BRASIL. **Constituição (1967) Emenda Constitucional nº 1, de 24 de janeiro de 1969**. Portal da Presidência da República: Legislação. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 24 fev. 2017.

⁷⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental brasileiro**. p. 122.

terminologia ainda não houvesse vindo a lume), como ilustram Paulo Márcio Cruz e Zenildo Bodnar:

A preocupação com os limites do crescimento integra a própria história do Direito Ambiental. Já na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano de Estocolmo, realizada no ano de 1972, o tema central era necessidade de compatibilizar o desenvolvimento com a preservação dos recursos naturais⁷⁷.

Antes disso, pouco se pensava na preservação do Meio Ambiente e, menos ainda, dispunha-se sobre o tema na legislação, como destaca Flávia Piovesan: “por muito tempo predominou a desproteção total, em parte devido à concepção individualista do direito de propriedade, que sempre serviu de forte barreira à atuação do Poder Público na proteção ambiental”⁷⁸.

Daí em diante, a produção legislativa brasileira se intensificou, destacando-se, dentre outras, a Lei nº 6.453, de 17 de outubro de 1977, que dispõe sobre a responsabilidade civil por danos nucleares e a responsabilidade criminal por atos relacionados com atividades nucleares e dá outras providências⁷⁹; a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, e que deu especial tratamento aos loteamentos e desmembramentos de imóveis quando localizados em áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal (art. 13, I)⁸⁰; a Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980, que dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e previu, pela primeira vez no ordenamento brasileiro, a necessidade de realização de prévio estudo de impacto ambiental, no caso para a implantação de zonas de uso estritamente industrial que se destinem à localização

⁷⁷ BODNAR, Zenildo; CRUZ, Paulo Márcio. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade** [recurso eletrônico]. Itajaí: Univali, 2012. p. 107-108.

⁷⁸ PIOVESAN, Flávia. O direito ao meio ambiente e a Constituição de 1988. In: BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos (Coord.); FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (Coord.). **Direito Ambiental e as funções essenciais à Justiça**: o papel da advocacia de estado e da defensoria pública na proteção do meio ambiente. p. 62-63.

⁷⁹ BRASIL. **Lei nº 6.453, de 17 de outubro de 1977**. Dispõe sobre a responsabilidade civil por danos nucleares e a responsabilidade criminal por atos relacionados com atividades nucleares e dá outras providências. Portal da Presidência da República: Legislação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6453.htm>. Acesso em: 24 fev. 2017.

⁸⁰ BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Portal da Presidência da República: Legislação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm>. Acesso em: 24 fev. 2017.

de polos petroquímicos, cloroquímicos, carboquímicos, bem como a instalações nucleares e outras definidas em lei (art. 10, §§ 2º e 3º)⁸¹; a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e até hoje regula a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação⁸²; e, finalmente, a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qual é de suma importância por instituir esse mecanismo indispensável de tutela judicial do ambiente⁸³.

Merece relevo, ainda, a Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986, que definiu o conceito legal de impacto ambiental (art. 1º) e instituiu a necessidade de elaboração de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental (EIA/RIMA) para o licenciamento de quaisquer atividades modificadoras do Meio Ambiente (art. 2º)⁸⁴.

Atualmente, a legislação ambiental brasileira é vastíssima, com destaques para a Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997), a Lei dos Crimes Ambientais (Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998), a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000), o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010) e,

⁸¹ BRASIL. **Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980**. Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e dá outras providências. Portal da Presidência da República: Legislação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6803.htm>. Acesso em: 24 fev. 2017.

⁸² 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. Portal da Presidência da República: Legislação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm>. Acesso em: 24 fev. 2017.

⁸³ BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Portal da Presidência da República: Legislação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm>. Acesso em: 24 fev. 2017.

⁸⁴ BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução nº 001, de 23 de janeiro de 1986**. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA. Portal do Ministério do Meio Ambiente: Legislação. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 24 fev. 2017.

mais recentemente, a Lei de Proteção da Vegetação Nativa, popularmente denominada de Novo Código Florestal Brasileiro (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012).

Não resta qualquer dúvida, porém, que a Constituição da República de 1988 foi o grande marco legislativo no que tange ao cuidado e proteção ao Meio Ambiente em nosso país, tendo inovado enormemente ao prever que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, classificado pelo constituinte como “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, ao mesmo tempo que impôs “ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (art. 225)⁸⁵.

O legislador constituinte brasileiro foi evidentemente influenciado pela Carta Magna portuguesa de 1976, a qual foi uma das pioneiras a declarar que “todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender” (art. 66.1)⁸⁶, bem como pela Constituição espanhola de 1978, que prevê que “todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo” (art. 45.1)⁸⁷.

A respeito da Magna Carta da Espanha, assevera Maria Consuelo Alonso Garcia:

Se inscribe así nuestra Norma suprema dentro del marco constitucional europeo con el que comparte no sólo el reconocimiento del medio ambiente como derecho garantizado al máximo nivel normativo, sino también la referencia a la dimensión antropológica del mismo, a través de la consideración de la protección de la vida, su calidad, la salud o la integridad corporal como uno de los cometidos esenciales a los que debe aspirar su preservación y adecuada utilización⁸⁸.

⁸⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Texto consolidado até a EC n. 99/2017. Portal da Presidência da República: Legislação. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 12 mai. 2018.

⁸⁶ PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**. Lisboa, 1976. Disponível em: <<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>. Acesso em: 31 ago. 2018.

⁸⁷ Todos têm o direito de desfrutar de um ambiente adequado para o desenvolvimento da pessoa, bem como o dever de conservá-lo (tradução livre). ESPANHA. **Constituição Espanhola**. Madri, 1978. Boletim Oficial do Estado - BOE. Disponível em: <https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-31229>. Acesso em: 31 ago. 2018.

⁸⁸ Inscreve-se, assim, nossa Norma suprema dentro do marco constitucional europeu, com o qual compartilha não apenas o reconhecimento do meio ambiente como direito garantido no mais alto nível de normativo, mas também a referência à sua dimensão antropológica, através da consideração da proteção da vida, sua qualidade, a saúde ou a integridade corporal como um dos objetivos essenciais que devem inspirar sua preservação e adequada utilização (tradução livre). ALONSO

A Carta brasileira de 1988 pode ser considerada uma verdadeira Constituição ecológica, tamanho o destaque que deu à proteção do Meio Ambiente, sendo considerada uma das mais avançadas do mundo em matéria ambiental, como observa Édis Milaré:

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 sistemas mais abrangentes e atuais do mundo sobre a tutela do meio ambiente. A dimensão conferida ao tema não se resume, a bem 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 matéria⁸⁹.

É o que se verá com maior profundidade a seguir.

1.4 DIMENSÃO NORMATIVA DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988⁹⁰

Como é notório, a Constituição brasileira de 1988 foi fruto do processo de abertura política e redemocratização do País, após o período de vinte e um anos sob regime militar, refletindo em seu texto o espírito reformador daquela época, como retrata Flávia Piovesan:

Ainda que esse processo tenha se iniciado, originariamente, pela liberalização política do próprio regime autoritário – em face de dificuldades em solucionar problemas internos –, as forças de oposição da sociedade civil se beneficiaram do processo de abertura, fortalecendo-se mediante formas de organização, mobilização e articulação, que permitiram importantes conquistas sociais e políticas. A transição democrática, lenta e gradual, permitiu a formação de um controle civil sobre as forças militares. Exigiu ainda a elaboração de um novo código, que refizesse o pacto político-social. Tal processo culminou, juridicamente, na promulgação de uma nova ordem constitucional – nascia assim a Constituição de outubro de 1988⁹¹.

GARCIA, Maria Consuelo. **La protección de la dimensión subjetiva del derecho al medio ambiente**. p. 18.

⁸⁹ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. p. 147.

⁹⁰ Partes deste subcapítulo foram apresentadas pelo autor, na forma de artigo, em co-autoria com Eduardo Digiácomo, no 12º Seminário Internacional de Governança e Sustentabilidade, realizado na Universidade de Alicante, na Espanha, em outubro de 2018, conforme referenciado ao final.

⁹¹ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. p. 23-24.

Chamada de Constituição Cidadã, conforme expressão imortalizada pelo Deputado Ulysses Guimarães, Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, “porque teve ampla participação popular em sua elaboração e especialmente porque se volta decididamente para a plena realização da cidadania”⁹², trata-se de uma Carta Política orientada à promoção de um Estado de Bem-Estar Social, que “busca responder às ansiedades de um Brasil terceiro mundista, em que acirrados são os conflitos sociais e desigualdades econômicas”⁹³.

Interessante assinalar que movimentos muito semelhantes ocorreram na Península Ibérica na década antecedente à sua promulgação, os quais culminaram nas Constituições Portuguesa de 1976 e Espanhola de 1978.

Embora com diferenças marcantes, uma vez que a nova ordem constitucional portuguesa derivou de um processo de ruptura institucional⁹⁴, ao passo que a espanhola emergiu naturalmente após a morte de Francisco Franco (1975) e a restauração da monarquia naquele país, ambas são imbuídas do mesmo espírito libertador, reformador e social-democrático que inspirou o constituinte brasileiro e que, inegavelmente, exerceu influência decisiva no processo de redemocratização da América Latina, cujos países estavam, àquela altura, em sua grande maioria, sob o governo de regimes autoritários.

Desde o preâmbulo, a Carta de 5 de Outubro de 1988 já demonstra essa opção fundamental do constituinte, que idealizou o nascimento de um Estado Democrático “destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos”⁹⁵.

No caso espanhol, não muito diferente, foi declarado no preâmbulo o

⁹² SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. p. 90.

⁹³ PIOVESAN, Flávia. O direito ao meio ambiente e a Constituição de 1988. In: BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos (Coord.); FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (Coord.). **Direito Ambiental e as funções essenciais à Justiça**: o papel da advocacia de estado e da defensoria pública na proteção do meio ambiente. p. 61.

⁹⁴ A Revolução dos Cravos, a 25 de abril de 1974.

⁹⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Texto consolidado até a EC n. 99/2017. Portal da Presidência da República: Legislação. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 12 mai. 2018.

desejo da Nação de “establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran”, segundo “un orden económico y social justo”, de modo a “proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones” e “promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida”⁹⁶.

A influência portuguesa fica clara ao se analisar logo o primeiro artigo da Carta Lusa, que declara que “Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na sua transformação numa sociedade sem classes”⁹⁷.

A Lei das Leis espanhola estabelece, também no seu artigo primeiro, que a “España se constituye como un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”⁹⁸.

O artigo dez evidencia ainda mais esse caráter humanista:

Artículo 10

1. La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.
2. Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias

⁹⁶ Estabelecer a justiça, a liberdade e a segurança e promover o bem de todos os que a integram, segundo uma ordem econômica e social justa, de modo a proteger todos os espanhóis e povos da Espanha no exercício dos direitos humanos, suas culturas e tradições, línguas e instituições e promover o progresso da cultura e da economia para assegurar a todos uma qualidade de vida digna (tradução livre). ESPANHA. **Constitución Española (1978)**. Madrid, 1978. Disponível em: <<http://www.congreso.es/consti/index.htm>>. Acesso em: 14 jul. 2018.

⁹⁷ PORTUGAL. **Constituição (1976) Constituição da República Portuguesa**. Lisboa, 1976. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/parlamento/documents/crp1976.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2018.

⁹⁸ A Espanha se constitui como um Estado social e democrático de Direito, que defende como valores superiores do seu ordenamento jurídico a liberdade, a justiça, a igualdade e o pluralismo político (tradução livre). ESPANHA. **Constitución Española (1978)**. Madrid, 1978. Disponível em: <<http://www.congreso.es/consti/index.htm>>. Acesso em: 14 jul. 2018.

ratificados por España⁹⁹.

Sobre o tema, Francisco Fernández Segado esclarece que:

El artículo 10.1 de la Constitución española eleva a la categoría de fundamento del orden político y de la paz social, la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes y el libre desarrollo de la personalidad. [...]

Una norma de este género no es sino la lógica resultante de la concepción, a la que ya se refiriera GOLDSCHMIDT, que ve en cada persona humana individual a una realidad en sí misma, mientras que el Estado no es más que una realidad accidental, ordenada como fin al bien de las personas individuales, em definitiva, una concepción de corte esencialmente humanista¹⁰⁰.

Na mesma toada, segue Maria Consuelo Alonso Garcia:

Esta reflexión es acorde con la interpretación que debe hacerse del conjunto de las reglas y principios ínsitos en nuestra Constitución, que diseña e inspira un tipo de Estado que manifiesta su voluntad de promover el progreso de la cultura y de la economía “para asegurar a todos una digna calidad de vida” (Preámbulo), y que, al abrir el Título dedicado a los derechos y deberes fundamentales indica, a modo de síntesis, que los derechos inviolables inherentes a la persona, el respeto a la ley y a los derechos de los demás, pero también particularmente la “dignidad de la persona” y “el libre desarrollo de la personalidad”, son el fundamento del orden político y de la paz social (artículo 10.1), y que configura una serie de derechos de carácter social o prestacional, entre los que se incluye el medio ambiente, que contribuyen a hacer posible y mejorar la salud y el bienestar de los ciudadanos (Capítulo 3 de su Título I, esencialmente)¹⁰¹.

⁹⁹ Artigo 10. 1. A dignidade da pessoa, os direitos invioláveis que lhe são inerentes, o livre desenvolvimento da personalidade, o respeito à lei e aos direitos dos outros são fundamento da ordem política e da paz social. 2. As normas relativas aos direitos fundamentais e às liberdades que a Constituição reconhece serão interpretadas em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos do Homem e com os tratados e acordos internacionais sobre as mesmas matérias ratificados pela Espanha (tradução livre). ESPANHA. **Constitución Española (1978)**. Madrid, 1978. Disponível em: <<http://www.congreso.es/consti/index.htm>>. Acesso em: 14 jul. 2018.

¹⁰⁰ O artigo 10.1 da Constituição espanhola eleva à categoria de fundamento da ordem política e da paz social, a dignidade da pessoa, os direitos invioláveis que lhe são inerentes e o livre desenvolvimento da personalidade. [...] Uma norma desse gênero nada mais é senão a lógica resultante da concepção, à qual já se referiu GOLDSCHMIDT, que vê em cada indivíduo humano uma realidade em si mesma, enquanto o Estado nada mais é que uma realidade accidental, ordenada como um fim para o bem das pessoas individuais, em suma, uma concepção de viés essencialmente humanista (tradução livre). SEGADO, Francisco Fernández. España e Iberoamérica: una recíproca permeabilidad cons-titucional. In: SEGADO, Francisco Fernández (Coord.); SILVA, José Afonso da. (Coord.). **La Constitución de 1978 y el Constitucionalismo Iberoamericano**. Ministerio de la Presidencia. Secretaría General y Técnica. Centro de Estudios Políticos Constitucionales: Madrid, 2003. p. 20.

¹⁰¹ Esta reflexão é coerente com a interpretação que deve ser feita do conjunto de regras e princípios

Esses dados são significativos, pois revelam o compromisso expresso de tais Nações não apenas com o Estado de Direito, mas também com os Direitos Sociais e, conseqüentemente, os Direitos Humanos.

A propósito, sabe-se que a atual Lei Maior brasileira, assim como suas irmãs lusitana e espanhola, é considerada uma Constituição dirigente, eis que repleta de “normas programáticas, que enunciam programas, tarefas, diretrizes e fins a serem perseguidos pelo Estado e pela sociedade”¹⁰², servindo não apenas como “fonte comum de validade de todas as normas”¹⁰³, mas também (e principalmente) como um “instrumento de direção e transformação social, bem como instrumento de implementação de políticas públicas”¹⁰⁴.

A dignidade da pessoa humana foi elevada ao patamar de fundamento da República (art. 1º, III) e consagraram-se como objetivos fundamentais do Estado brasileiro construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, bem como promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, I a IV)¹⁰⁵.

Nas palavras de José Afonso da Silva,

inseridos em nossa Constituição, que projeta e inspira um tipo de Estado que expressa sua vontade de promover o progresso da cultura e da economia "para assegurar a todos uma qualidade de vida digna" (Preâmbulo), e que, ao abrir o Título dedicado aos direitos e deveres fundamentais, indica, em forma de síntese, que os direitos invioláveis inerentes à pessoa, o respeito à lei e aos direitos dos outros, mas também particularmente a "dignidade da pessoa" e "o livre desenvolvimento da personalidade", são o fundamento da ordem política e da paz social (artigo 10.1), e que configura uma série de direitos de caráter social ou prestacional, entre os quais se inclui o ambiente, que contribuem para tornar possível e melhorar a saúde e o bem-estar dos cidadãos (Capítulo 3 do seu Título I, essencialmente) (tradução livre). ALONSO GARCIA, Maria Consuelo. **La protección de la dimensión subjetiva del derecho al medio ambiente**. p. 18.

¹⁰² PIOVESAN, Flávia. O direito ao meio ambiente e a Constituição de 1988. In: BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos (Coord.); FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (Coord.). **Direito Ambiental e as funções essenciais à Justiça: o papel da advocacia de estado e da defensoria pública na proteção do meio ambiente**. p. 63.

¹⁰³ Kelsen, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução de João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 217.

¹⁰⁴ PIOVESAN, Flávia. O direito ao meio ambiente e a Constituição de 1988. In: BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos (Coord.); FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (Coord.). **Direito Ambiental e as funções essenciais à Justiça: o papel da advocacia de estado e da defensoria pública na proteção do meio ambiente**. p. 63.

¹⁰⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Texto consolidado até a EC n. 99/2017. Portal da Presidência da República: Legislação. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 12 mai. 2018.

É a primeira vez que uma Constituição assinala, especificamente, objetivos do Estado brasileiro, não todos, que seria despropositado, mas os fundamentais, e entre eles, uns que valem como base das prestações positivas que venham a concretizar a democracia econômica, social e cultural, a fim de efetivar na prática a dignidade da pessoa humana¹⁰⁶.

Paulo Bonavides assevera que “nenhum princípio é mais valioso para compendiar a unidade material da Constituição que o princípio da dignidade da pessoa humana”¹⁰⁷.

No mesmo diapasão, Flávia Piovesan afirma que

seja no âmbito internacional, seja no âmbito interno (à luz do Direito Constitucional ocidental), a dignidade da pessoa humana é princípio que unifica e centraliza todo o sistema normativo, assumindo especial prioridade. A dignidade humana simboliza, desse modo, verdadeiro super-princípio constitucional, a norma maior a orientar o constitucionalismo contemporâneo, nas esferas local e global, dotando-lhe de especial racionalidade, unidade e sentido¹⁰⁸.

Para ilustrar esse compromisso do constituinte com a dignidade e o bem-estar do ser humano, como consectário do primado da justiça social, pode-se citar o art. 170 da Constituição que prevê que a ordem econômica “tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”, ou o art. 182 que dispõe que a política de desenvolvimento urbano “tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”, ou, ainda, o art. 193 segundo o qual “a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”¹⁰⁹.

Não por outra razão, a Carta de 1988 rompeu com a tradição constitucional brasileira e passou a cuidar dos direitos e garantias fundamentais logo no início do Texto Magno, antes mesmo da organização política e administrativa do Estado, invertendo (ou subvertendo) a ordem adotada nas Constituições anteriores,

¹⁰⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. p. 105-106.

¹⁰⁷ BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 233.

¹⁰⁸ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. p. 31.

¹⁰⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Texto consolidado até a EC n. 99/2017. Portal da Presidência da República: Legislação. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 12 mai. 2018.

como leciona Flávia Piovesan:

A nova topografia constitucional inaugurada pela Carta de 1988 reflete a mudança paradigmática da *ex parte princeps* para a lente *ex parte populi*. Isto é, de um Direito inspirado pela ótica do Estado, radicado nos deveres dos súditos, transita-se a um Direito inspirado pela ótica da cidadania, radicado nos direitos dos cidadãos. A Constituição de 1988 assume como ponto de partida a gramática dos direitos, que condiciona o constitucionalismo por ela invocado¹¹⁰.

Como se vê, tal foi a relevância conferida a esses direitos pelo constituinte originário e tão premente a necessidade de efetivá-los que, para que não pairasse qualquer dúvida sobre sua prevalência, positivou-se que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata” (art. 5º, § 1º), bem assim que “os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (art. 5º, § 2º).

Essa absoluta supremacia do cidadão sobre o Estado foi reafirmada pelo constituinte derivado quando da aprovação da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, a qual elevou ao patamar de emendas constitucionais (por equivalência) os tratados e convenções internacionais sobre Direitos Humanos que sejam (ou venham a ser) aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros (art. 5º, § 3º).

Assim sendo, este deve ser o referencial adotado ao interpretar-se o texto constitucional de 5 de outubro de 1988, isto é, o de uma Constituição focada no ser humano, que preza – acima de tudo – pelo respeito e garantia aos Direitos Humanos Fundamentais, e totalmente voltada à realização plena da cidadania e do bem estar social, como expressão do princípio da dignidade da pessoa humana.

Conforme conhecida lição de Eros Roberto Grau, “não se interpreta a Constituição em tiras, aos pedaços”, assim como “não se interpreta textos de direito, isoladamente, mas sim o direito — a Constituição — no seu todo”¹¹¹.

¹¹⁰ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. p. 33.

¹¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Voto do Ministro Eros Roberto Grau na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3685-8/DF (verticalização das coligações partidárias)**.

No mesmo sentido, é o escólio de Gilmar Ferreira Mendes *et al* ao descrever o princípio da unidade da Constituição:

Segundo essa regra de interpretação, as normas constitucionais devem ser vistas não como normas isoladas, mas como preceitos integrados num sistema unitário de regras e princípios, que é instituído na e pela própria constituição. Em consequência, a constituição só pode ser compreendida e interpretada corretamente se nós a entendermos como unidade, do que resulta, por outro lado, que em nenhuma hipótese devemos separar uma norma do conjunto em que ela se integra, até porque – relembre-se o círculo hermenêutico – o sentido da parte e o sentido do todo são interdependentes¹¹².

Em tal contexto, embora a nova Carta Magna tenha dado grande destaque à proteção do Meio Ambiente, sendo a primeira a tratar de forma tão extensa e detalhada acerca do tema, inclusive dedicando-lhe um capítulo próprio (ainda que com apenas um único dispositivo, o art. 225), o fato dela não ter elencado o direito ao Meio Ambiente no rol do art. 5º, não retira – em absoluto – a fundamentalidade que lhe é inerente.

Ora, se todos têm direito ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado, considerado um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, como enuncia o *caput* do art. 225, parece evidente estar-se diante de um direito difuso¹¹³ (bem de uso comum do povo), diretamente ligado ao bem estar (qualidade de vida) da coletividade (todos) e, assim, imprescindível (fundamental) para a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana, que é vetor de todo o sistema normativo constitucional.

Ademais, o dever imposto ao Poder Público e à coletividade na parte final do art. 225, qual seja, o de defender e preservar o Meio Ambiente para as presentes

Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requerido: Congresso Nacional. Brasília, Distrito Federal, em 23 de março de 2006. Relator(a): Ministra Ellen Gracie Northfleet. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/ADI3685%20Eros%20Grau.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2017.

¹¹² MENDES, Gilmar Ferreira. et al. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 174.

¹¹³ Art. 81. [...] I: “I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;” (BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Portal da Presidência da República: Legislação. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm>. Acesso em: 27 fev. 2017).

e futuras gerações, revela o evidente caráter fundamental desse direito, que é ao mesmo tempo dever de todos os seres humanos, no presente e para o futuro, a fim de viabilizar o próprio direito à vida.

É o que se depreende da lição de Flávia Piovesan:

Só existirá sadia qualidade de vida se o meio ambiente for ecologicamente equilibrado, não degradado. Vale dizer, sem a proteção ambiental, não há como cogitar do direito à saúde e, por sua vez, não há como cogitar do direito a uma vida digna.

A qualidade do meio ambiente se transforma num bem e valor, cuja preservação, proteção e defesa se tornam um imperativo do Poder Público, para assegurar a saúde e o bem estar da pessoa humana, isto é, para assegurar o direito fundamental à vida¹¹⁴.

E de Édis Milaré:

Já o art. 225, que preenche o capítulo do Meio Ambiente, chega a explicitar o bem como causa e, ao mesmo tempo, decorrência do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Neste sentir, vê-se com clareza meridiana que o “bem de uso comum do povo” gera a sua felicidade e, simultaneamente, é produzido por ele – o mesmo povo –, porquanto esse bem difuso deve ser objeto da proteção do Estado e da própria sociedade para usufruto de toda a nação¹¹⁵.

Finalmente, verifica-se que o próprio Supremo Tribunal Federal (STF) já reconheceu o caráter fundamental do direito ao Meio Ambiente, como se infere do voto do Ministro Celso de Mello (Relator) na ADI nº 3.540-1/DF:

Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161)¹¹⁶.

¹¹⁴ PIOVESAN, Flávia. O direito ao meio ambiente e a Constituição de 1988. In: BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos (Coord.); FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (Coord.). **Direito Ambiental e as funções essenciais à Justiça**: o papel da advocacia de estado e da defensoria pública na proteção do meio ambiente. p. 66.

¹¹⁵ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. p. 149.

¹¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão na Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI-MC) nº 3540-1/DF**. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Presidente da República. Brasília, Distrito Federal, em 01 de setembro de 2005. Relator(a): Ministro Celso de Mello. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387260>>. Acesso em: 27 fev. 2017.

Em que pese a positivação desse direito – no Brasil – tenha ocorrido apenas em 1988, a fundamentalidade do Meio Ambiente para o ser humano já é reconhecida internacionalmente desde a Conferência de Estocolmo, como revelam os dois primeiros princípios da Declaração que resultou do referido encontro de nações:

1 - 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, gozar de bem-estar e é portador solene de obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras. [...]

2 - Os recursos naturais da Terra, incluídos o ar, a água, o solo, a flora e a fauna e, especialmente, parcelas representativas dos ecossistemas naturais, devem ser preservados em benefício das gerações atuais e futuras, mediante um cuidadoso planejamento ou administração adequada¹¹⁷.

Portanto, forçoso concluir que, embora não expressamente arrolado no art. 5º da Constituição brasileira de 1988, o direito ao Meio Ambiente possui natureza jurídica de direito (humano) fundamental, a qual decorre da interpretação sistemática e teleológica do texto constitucional, tratando-se de um bem jurídico essencial à sadia qualidade de vida e, conseqüentemente, à concretização do primado da dignidade da pessoa humana, uma vez que sem um Meio Ambiente ecologicamente equilibrado não pode haver sequer a própria vida.

A essa mesma conclusão chegou Marcelo Buzaglo Dantas em sua Tese de Doutorado, ao afirmar ser indiscutível que o Meio Ambiente ecologicamente equilibrado, atualmente, é um direito fundamental, seja pelo reconhecimento doutrinário, seja pela consagração da tese pelo STF¹¹⁸.

José Rubens Morato Leite tem percepção semelhante:

Apesar de não estar inserido no capítulo dos direitos e deveres individuais e coletivos, não é possível afastar o seu conteúdo de

¹¹⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano**. Estocolmo, Suécia, 1972. Disponível em: <<http://www.silex.com.br/leis/normas/estocolmo.htm>>. Acesso em 27 fev. 2017.

¹¹⁸ DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito Ambiental de conflitos**: o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os casos de colisão com outros direitos fundamentais. 2012. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/6067>>. Acesso em: 18. out. 2018. p. 29.

direito fundamental. Da leitura global dos diversos preceitos constitucionais ligados à proteção ambiental, chega-se à conclusão que existe verdadeira consagração de uma política ambiental, como também de um dever jurídico constitucional atribuído ao Estado. Acrescente-se, ainda, a constatação de que o art. 225 inclui a expressão “todos têm direito” e impõe, posteriormente, incumbências ao Estado e à coletividade, significando inequivocamente tratar-se de um direito fundamental do homem¹¹⁹.

Na Espanha, parte da doutrina possui idêntico entendimento acerca do texto constitucional daquele país:

En definitiva, el medio ambiente es un derecho fundamental desde su formulación en 1978 por el Texto constitucional, que despliega sus efectos como tal incluso frente a otros derechos y situaciones que pretendan su desconocimiento. Goza, por consiguiente, de aplicabilidad directa, siendo plenamente vinculante para todos los poderes públicos¹²⁰.

Como contraponto, imprescindível trazer à baila a opinião de Gabriel Real Ferrer, segundo a qual o debate sobre a fundamentalidade do direito ao meio ambiente é absolutamente estéril. Para o professor alicantino, a caracterização do direito ao Meio Ambiente como direito fundamental é insustentável juridicamente. Além disso, o mais correto seria definir as obrigações do homem frente ao Meio Ambiente e não os seus direitos. Veja-se:

La inconsistencia de los derechos nacionales en cuanto a su consideración como Derecho Ambiental se demuestra en el **estéril debate** acerca de su posible consideración como **Derecho Fundamental**. [...] En primer lugar, porque desde un punto de vista jurídico es insostenible [...] porque, haciendo abstracción del concreto ordenamiento en que nos situemos, no hay juez ni Tribunal Constitucional en pleno, **capaz de garantizar ese derecho**, sencillamente porque está fuera de su capacidad de acción. Los Tribunales pueden alterar derechos y exigir comportamientos, pero no pueden evitar una lluvia radioactiva ni reponer la capa de ozono. [...] En el caso del derecho al ambiente es rigurosamente imposible garantizar su disfrute a un ciudadano y no a su vecino. Si el medio ambiente es adecuado, lo es para todos, y no sólo para el que lo “exige” ante los tribunales. No se puede compartimentar. O lo disfruta

¹¹⁹ LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 2. ed. São Paulo: RT, 2002. p. 86-87.

¹²⁰ Em suma, o meio ambiente é um direito fundamental desde a sua formulação em 1978 pelo Texto constitucional, que desdobra seus efeitos como tal mesmo diante de outros direitos e situações que finjam ignorá-lo. Goza, portanto, de aplicabilidade direta, sendo totalmente vinculante para todos os poderes públicos (tradução livre). ALONSO GARCIA, Maria Consuelo. **La protección de la dimensión subjetiva del derecho al medio ambiente**. p. 35.

la especie o no lo disfruta nadie. [...]

El derecho -¿no sería mejor decir vital necesidad?- a desenvolvernos en un medio adecuado nos corresponde en cuanto miembros de esta especie que aspira a perpetuarse, no como individuos, ni siquiera como colectivos pertenecientes a tal o cual Estado. Si conseguimos reorientar el proceso y restablecer condiciones perdurables para que la Humanidad se desarrolle lo conseguiremos para todos, si no, nadie estará a salvo, digan lo que digan leyes y constituciones¹²¹.

Sem dúvida, o debate jurídico em torno da fundamentalidade do direito ao Meio Ambiente perde completamente o sentido quando confrontado com os graves desastres naturais das últimas décadas e o desrespeito diuturno aos bens ecológicos.

O homem precisa compreender, de uma vez por todas, a imperiosa necessidade – para ele próprio – de um Meio Ambiente saudável e equilibrado, sob pena de estar precipitando seu próprio fim.

Nenhuma lei ou constituição será capaz disso por si só. A grande lei que precisa ser cumprida, na realidade, é a lei da consciência humana, a qual demanda fiscalização individual por cada habitante deste planeta.

Outrossim, não se pode negar o papel que a doutrina dos Direitos Humanos Fundamentais desempenhou na história mundial, modificando pouco a pouco as leis e os costumes, até reconstruir os alicerces da sociedade e do Estado com base

¹²¹ A inconsistência dos direitos nacionais em relação à sua consideração como Direito Ambiental é demonstrada no **estéril debate** sobre sua possível consideração como **Direito Fundamental**. [...] Em primeiro lugar, porque, do ponto de vista jurídico, é insustentável [...] porque, abstraindo o ordenamento concreto em que nos situamos, não há nenhum juiz ou Tribunal Constitucional plenamente **capaz de garantir esse direito**, simplesmente porque está além de sua capacidade de ação. Os tribunais podem alterar direitos e exigir comportamentos, mas não podem evitar uma chuva radioativa nem repor a camada de ozônio. [...] No caso do direito ao ambiente, é rigorosamente impossível garantir o seu usufruto a um cidadão e não ao seu vizinho. Se o ambiente é adequado, ele o é para todos, e não apenas para aqueles que o "exigem" perante os tribunais. Não pode ser compartimentado. Ou lhe desfruta toda a espécie ou ninguém. [...]

O direito - não seria melhor dizer necessidade vital? – de nos desenvolvermos em um meio adequado nos corresponde como membros dessa espécie que aspira a se perpetuar, não como indivíduos, nem como coletivos pertencentes a este ou àquele Estado. Se conseguirmos reorientar o processo e restabelecer as condições duradouras para que a Humanidade se desenvolva, nós o alcançaremos para todos, caso contrário, ninguém estará seguro, digam o que digam as leis e constituições (tradução livre – os grifos são do original). FERRER, Gabriel Real. La contrucción del Derecho Ambiental. **Novos Estudos Jurídicos**, [S.l.], v. 18, n. 3, p. 347-368, dez. 2013. Disponível em: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/5128>>. Acesso em: 14 abr. 2018. p. 360-361.

em novos paradigmas.

Conclui-se, pois, que não se deve rejeitar de plano a pretensão de elevar o direito ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado ao patamar de Direito Humano Fundamental, simplesmente por não ser algo plenamente exequível. Se assim fosse, todos os direitos seriam absurdos, eis que é impossível assegurá-los a todos, como registra Amartya Sen¹²². A não realização por inteiro de um direito legitimamente reivindicado não o torna uma fantasia; ao contrário, requer atuação ainda mais firme rumo à sua integral satisfação.

¹²² SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução de Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Cia. das Letras, 2011. p. 419.

CAPÍTULO 2

ESTADO E MEIO AMBIENTE: DO ESTADO DE NATUREZA AO ESTADO DE DIREITO PARA A NATUREZA

A consolidação do direito a um Meio Ambiente ecologicamente equilibrado como Direito Humano Fundamental decorreu de inúmeros fatores, que se procurarão sintetizar no presente capítulo.

A percepção de que um Meio Ambiente sadio é imprescindível para que o ser humano possa disfrutar de uma vida digna e satisfatória exige uma mudança de paradigma.

Da mesma forma que a liberdade e a igualdade foram reconhecidas como Direitos Humanos a partir de lutas, agora é tempo de o Meio Ambiente tornar-se protagonista da história. O Planeta vem chegando ao seu limite. Há décadas cientistas alertam para os riscos da degradação do Meio Ambiente e ninguém parece acreditar que realmente poderá haver um fim.

Nesse cenário, salta aos olhos que o papel do Estado será – mais uma vez – fundamental. Assim como o Estado surgiu para garantir o direito à vida, mais uma vez será chamado a cumprir essa função, mas desta vez por conta de outra ameaça, que não os monarcas absolutos.

2.1 CONTEÚDO E EVOLUÇÃO DO ESTADO DE DIREITO

É possível afirmar, sem qualquer receio, que a vida é (ou continua sendo) o bem jurídico mais relevante para o ser humano. Sem ela não se pode falar em liberdade, tampouco em igualdade. Trata-se do direito humano mais elementar.

Segundo Alexandre de Moraes, o direito à vida é o mais fundamental de todos os direitos, constituindo verdadeira *conditio sine qua non* para a própria exis-

tência humana, bem como para o exercício de todos os demais direitos¹²³.

Na mesma linha, André Ramos Tavares entende que o direito à vida “é o mais básico de todos os direitos, no sentido de que surge como verdadeiro pré-requisito da existência dos demais direitos consagrados constitucionalmente. É, por isto, o direito humano mais sagrado”¹²⁴.

Esse direito, conforme ora se coloca, refere-se ao “direito de não se ver privado da vida de modo artificial”¹²⁵, ou seja, ao direito de permanecer vivo, ou, ainda, ao direito de ter sua vida preservada, seja pelo Estado, seja pelos demais membros do corpo social. É o “direito de não ter interrompido o processo vital, senão pela morte espontânea e inevitável”¹²⁶.

Evidentemente, apesar de fundamental, não se trata de um direito absoluto, uma vez que há situações – previstas no ordenamento jurídico – em que é possível dispor do direito à vida. Basta pensar na pena de morte, admitida em alguns países¹²⁷, e até mesmo no Brasil, em caso de guerra declarada¹²⁸, ou nos casos de homicídio por legítima defesa.

Da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, também conhecida por Pacto de San Jose da Costa Rica, extrai-se que “toda pessoa tem o direito de que se respeite sua vida. Esse direito deve ser protegido pela lei e, em geral, desde o momento da concepção. Ninguém pode ser privado da vida arbitrariamente”¹²⁹.

Entretanto, nem sempre foi assim. Ainda que se possa admitir a existência de um direito natural¹³⁰ à vida, anterior ao próprio Estado e aos ordenamentos

¹²³ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p.63.

¹²⁴ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 569.

¹²⁵ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 11. ed. São Paulo: Método, 2007. p. 701.

¹²⁶ CAPEZ, Fernando. et al. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 60.

¹²⁷ Os Estados Unidos da América são um exemplo notório.

¹²⁸ Art. 5º, XLVII, “a”. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto consolidado até a EC n. 99/2017. Portal da Presidência da República: Legislação. Brasília, DF. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui caocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui/caocompilado.htm)>. Acesso em 31 ago. 2018.

¹²⁹ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. San Jose da Costa Rica, 22 de novembro de 1969. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em 15 nov. 2018.

¹³⁰ De acordo com Maria Helena Diniz, o direito natural é um “conjunto de normas ou de primeiros

jurídicos positivos, certo é que não basta meramente anunciar a existência de um direito; necessário se faz, acima de tudo, garantir a efetividade de sua aplicação.

Houve épocas, como no período feudal, por exemplo, antes do surgimento do Estado Moderno¹³¹, em que o direito à vida, embora existente sob uma perspectiva jusnaturalista, era incapaz de ser garantido pelos detentores do poder político, eis que fragmentado entre os senhores feudais.

Essa questão foi retratada na obra clássica de Thomas Hobbes. Para ele, antes do surgimento do Estado havia o estado de natureza, uma situação de beligerância constante, que ele denominou de “guerra de todos contra todos” (*bellum omnia omnes*), onde prevalecia a total e completa insegurança, em razão da ameaça de morte iminente:

E dado que a condição do homem (conforme foi declarado no capítulo anterior) é uma condição de guerra de todos contra todos, sendo neste caso cada um governado por sua própria razão, e não havendo nada, de que possa lançar mão, que não possa servir-lhe de ajuda para a preservação de sua vida contra seus inimigos, segue-se daqui que numa tal condição todo homem tem direito a todas as coisas, incluindo os corpos dos outros. Portanto, enquanto perdurar este direito de cada homem a todas as coisas, não poderá haver para nenhum homem (por mais forte e sábio que seja) a segurança de viver todo o tempo que geralmente a natureza permite aos homens viver¹³².

princípios morais, que são imutáveis, consagrados ou não na legislação da sociedade, visto que resultam da natureza das coisas e do homem, sendo, por isso, apreendidos imediatamente pela inteligência humana como verdadeiros”. [...] É “imaneente à natureza humana, independe do legislador humano. As demais normas, constituídas pelos legisladores, são aplicações dos primeiros princípios naturais às contingências da vida, mas não são naturais, embora derivem do direito natural. Por exemplo, do princípio de direito natural de que ‘o homem deve conservar a si próprio’ decorre que ‘não é permitido matar’, ‘são proibidos a eutanásia e o aborto’, etc.” (DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de introdução à Ciência do Direito**. 18. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 37-43).

¹³¹ Segundo Modesto Florenzano, “a questão da origem e do desenvolvimento do Estado moderno na Europa Ocidental, foi tratada pela historiografia do século XIX, e da primeira metade do século XX, de tal maneira que acabou por se confundir, por um lado, com a questão da formação do sentimento nacional e da nacionalidade, e, por outro lado, simultaneamente, com a questão do próprio advento da modernidade, aparecendo o Estado como portador e realizador de ambas. Por sua vez, como esse Estado nacional, em praticamente todos os lugares onde se configurou plenamente o fez sob forma monárquica e absolutista, monarquia e absolutismo remetem, na ponta ascendente de sua trajetória histórica, à sua relação com o feudalismo e o fim da Idade Média, e, na ponta descendente, à sua relação com o capitalismo e o início da Idade Contemporânea.” (FLORENZANO, Modesto. Sobre as origens e o desenvolvimento do Estado moderno no Ocidente. **Lua Nova: Revista de Direito e Política**, São Paulo, v.71, p. 11-39, 2007. p. 15-16).

¹³² HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. Org.

Nas palavras de Norberto Bobbio, “no estado de natureza não há súditos e soberanos, ou melhor, cada um é soberano ou súdito conforme a situação em que se encontre de fato, podendo ser ora o mais poderoso dos soberanos de direito, ora o mais miserável dos súditos de fato”¹³³.

Com efeito, a simples possibilidade de ter a existência terrena subitamente interrompida pelo ataque de outro “lobo” (*homo homini lupus*), torna insuportável a ideia de viver no estado de natureza hobbesiano. Se todos os homens têm direito a todas as coisas, inclusive aos corpos dos outros, é evidente que ao mesmo tempo não possuem direito a nada, nem mesmo a existir. Não por outra razão Paulo Bonavides intitula Hobbes de teorista do medo¹³⁴.

Em tal cenário, jamais poderia haver paz enquanto todo e cada um continuasse sendo ameaça para o seu semelhante. Assim é que, em busca de segurança coletiva, os homens celebraram um pacto (o contrato social), segundo o qual se perdia parte da liberdade, mas ganhava-se, em troca, a certeza da conservação¹³⁵.

Colaciona-se, por oportuna, a lição de Norberto Bobbio:

A passagem do estado de natureza para o Estado Civil, que é a passagem do Não-Estado para o Estado, representa também a passagem de um Estado não jurídico, onde não existe um direito subjetivo universalmente válido, sustentado por uma força comum, mas existem somente direitos subjetivos sustentado pela força de cada um e por isso mesmo relações de força, para o Estado jurídico, isto é, para o Estado que é fundado num ato jurídico, como é o pacto através do qual os indivíduos se associam e colocam em comum os próprios bens e as próprias forças para atribuí-las a um só soberano, que uma vez constituído, é fonte única e exclusiva de direito positivo¹³⁶.

O surgimento do Estado Moderno¹³⁷, portanto, decorreu, basicamente, da

Richard Tuck. Tradução de João Paulo Monteiro et. al. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 112-113.

¹³³ BOBBIO, Norberto. **Thomas Hobbes**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1991. p. 46.

¹³⁴ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 10. ed. rev. aum. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 43.

¹³⁵ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. p. 43.

¹³⁶ BOBBIO, Norberto. et al. **Dicionário de Política**. Coord. da Tradução de João Ferreira. 11. ed. Brasília: UNB, 1998. Verbetes Direito. V. 1-2. p. 350.

¹³⁷ Segundo Modesto Florenzano, “sobre o momento do surgimento do Estado moderno, a maioria dos historiadores atuais considera que isso ocorreu em meados do século XVI, dividindo-se a minoria restante entre os que retardam para o XVII a sua ocorrência e os que a antecipam para o século XV, atribuindo aos Estados italianos do *quattrocento* o mérito da primazia. Com relação ao nome a ser

necessidade de conservação da vida, o que só vem corroborar o caráter fundamental e elementar desse direito para o ser humano.

Não obstante, com o Estado Moderno adveio também o Absolutismo¹³⁸, período em que houve grande concentração de poder nas mãos do monarca, que o exercia de forma absoluta e ilimitada, em nome de Deus. Não é difícil imaginar que tamanha autoridade logo tenha se desviado para o despotismo e a tirania.

A história demonstra que a monarquia absolutista sufocou a sociedade, por meio da força e do arbítrio real. A insatisfação dos súditos, logicamente, não tardou a chegar. Com a evolução do pensamento humanista, escorado nos ideais iluministas e na Enciclopédia, aliado ao antropocentrismo¹³⁹ e ao espírito reformador daquele tempo, materializado nos ideais da Revolução Francesa (Liberdade, Igualdade e Fraternidade), evoluiu-se para o Estado (de Direito) Liberal¹⁴⁰, como leciona Norberto Bobbio:

O Estado moderno, liberal e democrático, surgiu da reação contra o Estado absoluto. Esse nascimento, que tem como fases culminantes as duas revoluções inglesas do século XVII e a Revolução Francesa, foi acompanhado por teorias políticas cujo propósito fundamental era o de encontrar um remédio contra o absolutismo do poder do príncipe¹⁴¹.

dado a esse tipo de Estado, destaque-se o fato de que enquanto alguns historiadores falam simplesmente em Estado ou monarquia moderna, vista já como absolutista, outros, como é o caso sobretudo dos historiadores alemães e sobretudo a partir de Otto von Gierke e Weber, falam em *Ständestaat*, isto é, em Estados ou monarquias de estados, que também podemos traduzir por Estado corporativo ou de ordens, que teria sido dominante na Europa entre os séculos XIV e XVI, quando os reis governam com o apoio, mas também com a resistência, desses órgãos representativos das diversas ordens ou camadas sociais do reino, cuja origem é obscura e cujos nomes variam de um lugar para o outro (Cortes em Portugal e na Espanha, Estados Gerais, na França, Parlamento na Inglaterra etc.)". (FLORENZANO, Modesto. Sobre as origens e o desenvolvimento do Estado moderno no Ocidente. **Lua Nova**: Revista de Direito e Política, São Paulo, v.71, p. 11-39, 2007. p. 16-17).

¹³⁸ Vide notas de rodapé n. 119 e n. 125.

¹³⁹ Antropocêntrico vem a ser o pensamento ou a organização que faz do homem o centro de um determinado universo, ou do Universo todo, em cujo redor (ou órbita) gravitam os demais seres, em papel meramente subalterno e condicionado. É a consideração do homem como eixo principal de um determinado sistema, ou ainda, do mundo conhecido. (MILARÉ, Édís; COIMBRA, José de Ávila Aguiar. Antropocentrismo x ecocentrismo na ciência jurídica. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 9, n. 36, p. 9-41, out./dez. 2004. p. 10)

¹⁴⁰ MORAIS, Márcio Eduardo da Silva Pedrosa. Sobre a evolução do Estado: Do Estado absolutista ao Estado Democrático de Direito. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 16, n. 2833, 4 abr. 2011. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/18831>>. Acesso em: 18 nov. 2018.

¹⁴¹ BOBBIO, Norberto. **Direito e Estado no pensamento de Emmanuel Kant**. 2. ed. Tradução de Alfredo Fait. São Paulo: Mandarim, 2000. p. 20.

Uma dessas teorias foi a de Benjamin Constant, segundo a qual o Estado é um mal necessário, restando aos indivíduos apenas suportá-lo, diante de sua inevitabilidade. Contudo, o Estado não deve ter poder demasiado, a ponto de tolher a liberdade individual. Ele deve ser mantido dentro de certos limites, preservando-se uma área inviolável de atuação do indivíduo, uma zona em que ele não possa ser obrigado a fazer algo que não quer ou deixar de fazer aquilo que deseja¹⁴²:

Nenhuma autoridade sobre a terra é ilimitada, nem aquela do povo, nem aquela dos homens, que se dizem seus representantes; nem aquela dos reis, a qualquer título que reinem; nem aquela da lei que, não sendo senão a expressão da vontade do povo ou do príncipe, seguindo a forma do governo, deve estar circunscrita aos mesmos limites que a autoridade que dela emana. Os cidadãos possuem direitos individuais independentemente de qualquer autoridade social ou política, e qualquer autoridade que viola esses direitos se torna ilegítima. Os direitos dos cidadãos são a liberdade individual, a liberdade religiosa, a liberdade de opinião, que compreendem a publicidade, o gozo da propriedade, a garantia contra todo arbítrio. Autoridade nenhuma pode atentar contra tais direitos, sem fazer em pedaços o seu próprio título¹⁴³.

A teoria da limitação do poder do Estado sustenta-se, destarte, na existência de direitos fundamentais e comuns a todos os indivíduos (os Direitos Humanos Fundamentais), que não podem ser violados pelos governantes, como sintetiza Marcelo Buzaglo Dantas:

De fato, a queda do regime absolutista, apregoada pelos filósofos iluministas do século XVIII e consagrada com o advento da Revolução Francesa, foi responsável pelo redimensionamento da qualidade do indivíduo, que passou da condição de súdito à de cidadão. Tem-se aí os chamados direitos de 1ª geração, que são a liberdade, a igualdade, a propriedade privada e todos aqueles que se referem ao indivíduo. Como assinala Paulo Bonavides, estes direitos, que pertencem ao indivíduo, 'são oponíveis ao Estado, traduzem-se como faculdades ou atributos da pessoa e ostentam uma subjetividade que é seu traço mais característico: enfim, são direitos de resistência ou de oposição perante o Estado'¹⁴⁴.

¹⁴² GUSMÃO, Luís Augusto Sarmento Cavalcanti de apud PIVA, Paulo Jonas de Lima; TAMIZARI, Fabiana. Benjamin Constant e a liberdade rousseauísta. **Cadernos de Ética e Filosofia Política**, São Paulo, n. 16, p. 188-207, jan. 2010. p. 191.

¹⁴³ CONSTANT, Benjamin apud LYNCH, Christian Edward Cyril. As liberdades dos modernos: Benjamin Constant e a teoria liberal dos direitos fundamentais. **Revista Ciências Sociais (UGF)**, [S.l.], v. 14, p. 45-72, 2008. p. 58.

¹⁴⁴ DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito Ambiental de conflitos**: o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os casos de colisão com outros direitos fundamentais. p. 29.

Esses direitos foram cristalizados na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, a qual também foi responsável por consagrar o princípio da separação dos poderes, teorizado por Montesquieu n'O Espírito das Leis. Ao proclamar que “a sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição”¹⁴⁵, o texto culminante da Revolução Francesa inaugurou a era do Estado de Direito.

O poder deixou de ser das pessoas (*L'État, c'est moi*) e passou a ser das leis:

A solene Declaração fundava o Estado de Direito. Não importa a qualificação ou o adjetivo que se lhe acrescente – Liberal, Democrático ou Social. Se não garantir nem concretizar a liberdade, se não limitar o poder dos governantes, se não fizer da moralidade administrativa artigo de fé e fé pública, ou princípio de governo, se não elevar os direitos fundamentais ao patamar de conquista inviolável da cidadania, não será Estado de Direito¹⁴⁶.

O que faz o Estado Moderno tornar-se também “de Direito” é, precisamente, a constitucionalização dos direitos fundamentais. Para ser um Estado de Direito não basta apenas submeter os poderes públicos ao primado da lei, limite este que é puramente formal, mas também (e principalmente) subordinar as próprias leis a um limite material, qual seja, o respeito aos direitos fundamentais, tidos como princípios invioláveis¹⁴⁷.

Evidentemente, o Estado de Direito não é (e nem poderia ser), uma realidade estática. Ele evoluiu, desde sua origem liberal, até atingir a conformação hodierna, como Estado de Direito Democrático.

O termo evolução define precisamente esse caminhar histórico, eis que a passagem de um modelo a outro não significou o abandono do anterior. Não houve ruptura, mas sim metamorfose, ou aperfeiçoamento, a partir da agregação de novos elementos, decorrentes da expansão crescente dos Direitos Humanos Fundamen-

¹⁴⁵ FRANÇA. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão**. Paris, 1789. Disponível em: <<https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>>. Acesso em: 14 mai. 2018.

¹⁴⁶ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. p. 49.

¹⁴⁷ BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1988. p. 19.

tais e do alvorecer de novos direitos¹⁴⁸.

Inicialmente erigido sob o primado da liberdade individual, em resposta ao poder ilimitado do Estado Absolutista, o Estado de Direito incorporou o anseio social por igualdade, resultado das lutas de classes oriundas da Revolução Industrial¹⁴⁹ e do modo capitalista de produção, convolvendo-se em Estado de Direito Social.

O Estado de Direito Democrático, por sua vez, herdou dos seus antecessores as funções de garante da liberdade individual e promotor do bem-estar coletivo, acrescentando-lhe uma nova, a de agente transformador da realidade, como explica José Afonso da Silva:

A configuração do 'Estado Democrático de Direito' não significa apenas unir formalmente os conceitos de Estado Democrático e Estado de Direito. Consiste, na verdade, na criação de um conceito novo, que leva em conta os conceitos dos elementos componentes, mas os supera na medida em que incorpora um componente revolucionário de transformação do 'status quo'¹⁵⁰.

Segundo Paulo Bonavides, no Estado Democrático de Direito se inserem “todos os direitos fundamentais conhecidos, que se concentram no binômio *liberdade e justiça*”¹⁵¹. Sua função é realizar plenamente esses direitos, sendo que “o mais importante deles é o reivindicado pelos movimentos ecológicos: o direito de viver num ambiente não poluído”¹⁵².

Ocorre que, a partir do final do século XVIII, o homem passou a degradar o Meio Ambiente a um ritmo cada vez mais rápido, não sendo insano imaginar cenários apocalípticos, ou até mesmo um regresso ao estado de natureza, diante de uma eventual (mas não improvável) escassez de água e alimentos, por exemplo.

¹⁴⁸ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. p. 47.

¹⁴⁹ “A primeira revolução industrial ocorreu aproximadamente entre 1760 e 1840. Provocada pela construção das ferrovias e pela invenção da máquina a vapor, ela deu início à produção mecânica. A segunda revolução industrial, iniciada no final do século XIX, entrou no século XX e, pelo advento da eletricidade e da linha de montagem, possibilitou a produção em massa. A terceira revolução industrial começou na década de 1960. Ela costuma ser chamada de revolução digital ou do computador, pois foi impulsionada pelo desenvolvimento dos semicondutores, da computação em mainframe (década de 1960), da computação pessoal (década de 1970 e 1980) e da internet (década de 1990).” (SCHWAB, Klaus. **A Quarta Revolução Industrial**. Tradução de Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2016. p. 11).

¹⁵⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. p. 119.

¹⁵¹ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. p. 58.

¹⁵² BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. p. 6.

A crise ambiental experimentada nas últimas décadas demonstra que é necessário repensar a própria razão de ser do Estado, notadamente enquanto instituição garantidora do mais básico dos direitos humanos: a vida.

É necessário dar um passo adiante, antes que seja tarde.

2.2 A CRISE (VERDADEIRO CAOS) AMBIENTAL DA PÓS-MODERNIDADE

A origem da vida é um dos grandes mistérios da humanidade. Como afirmou o biólogo Stuart Kaufmann, “quem lhe disser que sabe como começou a vida na Terra há 3,45 bilhões de anos é um maluco ou um embusteiro”¹⁵³.

Duas grandes teorias procuram explicar a origem da vida na Terra: a criacionista, deduzida no Gênesis, primeiro livro da Bíblia cristã, segundo a qual a vida teria sido obra de Deus, e a evolucionista, cujo precursor foi Charles Darwin (1809-1882), de acordo com quem os organismos vivos se modificam ao longo do tempo, por meio de mecanismos de seleção natural¹⁵⁴.

Logicamente, não se pretende aqui debater esse assunto, cuja discussão é verdadeiramente interminável. Entretanto, seja a vida (especialmente a humana) obra da criação divina, ou fruto da evolução das espécies, um fato é absolutamente incontestável: desde o seu aparecimento na Terra, o homem sempre degradou¹⁵⁵ o Meio Ambiente.

Com efeito, desde a pré-história o homem sempre consumiu os recursos naturais, ainda que, àquele tempo, o fizesse apenas para a própria sobrevivência.

No entanto, desde a descoberta do fogo e a invenção da roda, o homem

¹⁵³ KAUFMANN, Stuart apud SOUZA, Josiney A. A origem da vida: uma descoberta surpreendente. **Revista Eletrônica Espaço Teológico**, [S.l.], v. 7, n. 11, p. 108-118, jan/jun. 2013. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/reveleteo/article/download/15696/11760>>. Acesso em: 09 abr. 2019. p. 108.

¹⁵⁴ SOUZA, Josiney A. A origem da vida: uma descoberta surpreendente. **Revista Eletrônica Espaço Teológico**, [S.l.], v. 7, n. 11, p. 108-118, jan/jun. 2013. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/reveleteo/article/download/15696/11760>>. Acesso em: 09 abr. 2019.

¹⁵⁵ Degradação é a perda da qualidade ambiental. É uma alteração adversa (negativa) das características do ambiente. (SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação de impacto ambiental**: conceitos e métodos. 2. ed. São Paulo: Oficina de Textos, 2013. p. 27).

não parou mais de conceber novas tecnologias. Dia após dia, ano após ano, milênio após milênio, as diferentes sociedades humanas foram aprimorando seus conhecimentos, desenvolvendo novas técnicas e modos de produção, o que redundou em um domínio cada vez maior sobre a natureza e, conseqüentemente, em um maior consumo dos recursos naturais.

A Revolução Industrial marcou o início do consumo, em grande escala, dos recursos naturais¹⁵⁶. Com a invenção da máquina a vapor, substituiu-se o trabalho humano pelo das máquinas e desenvolveram-se os meios de transporte, notadamente a locomotiva. A produção em larga escala e a possibilidade de transportar rapidamente as mercadorias impulsionaram o desenvolvimento econômico das nações industrializadas. Surgiram mais máquinas, mais indústrias e, com elas, mais demanda de energia para movimentá-las¹⁵⁷, a qual somente pode ser obtida a partir do consumo dos recursos ofertados pela natureza.

Os impactos da Revolução Industrial sobre o Meio Ambiente foram tão massivos e tão desconcertantes que chegaram a causar uma alteração na idade geológica do Planeta Terra, como esclarecem José Rubens Morato Leite, Paula Galbiatti Silveira e Belisa Bettega:

O termo Antropoceno é utilizado pelo químico vencedor do Prêmio Nobel Paul Crutzen para conceituar um momento, possivelmente iniciado no final do século dezoito, quando a análise do ar preso ao gelo polar demonstrou o início das crescentes concentrações globais de dióxido de carbono e metano, no qual a humanidade passa a ter grande impacto no sistema terrestre, chegando ao ponto de causar uma mudança na era geológica do planeta.

Essa constatação foi baseada em evidências que demonstram que os humanos alteraram os sistemas atmosférico, geológico, hidrológico, biosférico, dentre outros, dentro do sistema terrestre. Assim, o Antropoceno sucederia o Holoceno, que teve início há aproximadamente 10.000 anos atrás, com o fim do período glacial¹⁵⁸.

¹⁵⁶ BODNAR, Zenildo; CRUZ, Paulo Márcio. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. p. 41.

¹⁵⁷ REIS, Antônio Gomes dos. **A arquitetura da integração energética sul-americana, a participação brasileira e a geoenergia humana**. 2014. Dissertação (Mestrado em Engenharia Elétrica) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3143/tde-29042015-171359/publico/dissertacao_final.pdf>. Acesso em: 15. mar. 2019. p. 20-21.

¹⁵⁸ LEITE, José Rubens Morato. et al. O Estado de Direito para a natureza: fundamentos e conceitos.

Não existe a menor sombra de dúvida de que o grande evento histórico do final do século XVIII foi a industrialização, momento a partir do qual as sociedades humanas “se tornaram capazes de multiplicação rápida, constante, e até o presente ilimitada, de homens, mercadorias e serviços”¹⁵⁹.

Essa “modernização”, no sentido utilizado por Ulrich Beck, foi muito além da simples substituição das manufaturas pelas indústrias (com os impactos ambientais daí decorrentes). Houve uma efetiva “mudança dos caracteres sociais e das biografias padrão, dos estilos e formas de vida, das concepções de realidade e das normas cognitivas”. A Revolução Industrial¹⁶⁰ mudou o mundo para sempre, pois alterou a própria forma de os seres humanos se relacionarem, alterando “em última instância, as fontes da certeza das quais se nutre a vida”¹⁶¹.

Nada se compara, entretanto, à Revolução Digital, ou Terceira Revolução Industrial, “impulsionada pelo desenvolvimento dos semicondutores, da computação em mainframe (década de 1960), da computação pessoal (década de 1970 e 1980) e da internet (década de 1990)”¹⁶², e conhecida por várias outras denominações, tais como: sociedade informacional; sociedade-rede; sociedade do conhecimento; sociedade da informação; capitalismo desorganizado; sociedade pós-industrial; terceira onda; sociedade superindustrial; sociedade telemática; sociedade do conhecimento; sociedade da comunicação; era da pós-informação; revolução informacional; sociedade tecnocrônica; segunda ruptura industrial; novo Estado industrial, etc¹⁶³.

Hoje já se fala, inclusive, numa Quarta Revolução Industrial, ou “Indústria 4.0”, que se caracteriza “por uma internet mais ubíqua e móvel, por sensores menores e mais poderosos que se tornaram mais baratos e pela inteligência artificial e

In: LEITE, José Rubens Morato (Org.); DINNEBIER, Flávia França (Org.). **Estado de Direito Ecológico**: Conceito, Conteúdo e Novas Dimensões para a Proteção da Natureza. São Paulo: Inst. O direito por um Planeta Verde, 2017. p. 60.

¹⁵⁹ HOBBSAWM, Eric J. **A Era das Revoluções**: Europa 1798-1848. Tradução de Maria Tereza Lopes Teixeira e Marcos Penchel. 35. ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2015. p. 59.

¹⁶⁰ Notadamente a primeira e segunda revoluções. Vide nota de rodapé n. 130.

¹⁶¹ BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco**: rumo a outra modernidade. Tradução de Sebastião Nascimento. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011. p. 23.

¹⁶² SCHWAB, Klaus. **A Quarta Revolução Industrial**. p. 11.

¹⁶³ GÁLVEZ, Francisco Javier Moreno. A reedição do difusionismo diante da brecha digital: o desafio das regiões na sociedade da informação. In: CARVALHO, Juliano Maurício de. et. al. (Org.). **Economia política da comunicação**: digitalização e sociedade [recurso eletrônico]. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2013. p. 114-115.

aprendizagem automática (ou aprendizado de máquina)”, os quais proporcionam uma total interação entre os domínios físicos, digitais e biológicos¹⁶⁴.

Vive-se, enfim, no que se convencionou chamar de “estágio final moderno” (Anthony Giddens), “segundo estágio moderno” (Ulrich Beck), “supramoderno” (Georges Balandier) ou “pós-moderno” (Zygmunt Bauman)¹⁶⁵. Mais uma vez, a exemplo do que ocorrera no fim do século XVIII, a modernização introduziu profundas mudanças nas bases da sociedade. O surgimento dessas novas tecnologias, especialmente a *internet*, deu causa a um

processo de crescente interconexão e interdependência conhecido como globalização, um fenômeno de dimensões econômicas, políticas, culturais e sociais que organiza praticamente a totalidade do planeta em uma dinâmica de exclusão/inclusão e que, como assinalamos anteriormente, rearticula as relações entre agentes políticos ao mesmo tempo em que reorganiza a posição dos territórios no sistema-mundo¹⁶⁶.

A globalização afeta não só os Estados, as grandes organizações ou corporações e o sistema financeiro, mas também (e principalmente) a individualidade, os valores culturais e familiares, que ficam constantemente sujeitos a influências externas, as quais podem provir de qualquer parte do Planeta, alterando, assim, de modo significativo, o próprio modo/estilo de vida humano, independentemente do grupo social a que se pertença¹⁶⁷.

Ainda, de acordo com Anthony Giddens,

A globalização pode ser assim definida como a intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa. Este é um processo dialético porque tais acontecimentos locais podem se deslocar numa direção anversa às relações muito distanciadas que os modelam. A transformação local é tanto uma parte da globalização quanto a extensão lateral das conexões sociais através do tempo e

¹⁶⁴ SCHWAB, Klaus. **A Quarta Revolução Industrial**. p. 11.

¹⁶⁵ BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Tradução Marcus Penchel. Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: Zahar, 1999. p. 77.

¹⁶⁶ GÁLVEZ, Francisco Javier Moreno. A reedição do difusionismo diante da brecha digital: o desafio das regiões na sociedade da informação. In: CARVALHO, Juliano Maurício de. et. al. (Org.). **Economia política da comunicação: digitalização e sociedade**. p. 116.

¹⁶⁷ GIDDENS, Anthony. **Mundo em descontrole**. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2005. p. 21

do espaço¹⁶⁸.

Um dos efeitos desse novo modelo de sociedade, dito global, é a massificação e o culto ao consumo, fortemente direcionado pelo *marketing* dos grandes conglomerados internacionais.

Zygmunt Bauman afirma que “jamais na história das sociedades existiu tanta preocupação em satisfazer os desejos humanos como na sociedade de consumo”¹⁶⁹. Fátima Fagundes Barasuol Hammarström, referindo-se ao sociólogo polonês, identifica que ele

concebe a sociedade moderna como uma sociedade líquida que não questiona e que não se posiciona, visto que os indivíduos buscam a satisfação de seus desejos sem necessidade de discutir regras; sociedade esta que valoriza o consumo, onde as relações passaram a verter única e exclusivamente na satisfação dos desejos consumistas individuais; que uma vez atingidos logo desaparecem, dando lugar a novos desejos¹⁷⁰.

O estilo de vida pós-moderno acabou por gerar uma sociedade hiperconsumista e hedonista, cuja felicidade é associada ao consumo; a satisfação pessoal está na compra de bens, a grande maioria deles descartáveis (e desnecessários). Para ser mais feliz, é preciso consumir mais. A população é induzida a comprar sem raciocinar, tornando-se vulnerável. Prova disso é a “obsolescência programada”¹⁷¹ de diversos produtos, especialmente de bens tecnológicos, a exemplo dos *smartphones*.

¹⁶⁸ GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Editora UNESP, 1991. p. 69-70.

¹⁶⁹ BAUMAN, Zygmunt. **Vida líquida**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2007. p. 105.

¹⁷⁰ HAMMARSTRÖM, Fátima Fagundes Barasuol. **Estado democrático de direito ambiental e desenvolvimento sustentável**: saber ambiental como possibilidade de efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ, Ijuí. Disponível em: <<http://bibliodigital.unijui.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1911/F%C3%A1tima%20Fagundes%20Barasuol%20Hammarstr%C3%B6m.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 03 abr. 2019. p. 45.

¹⁷¹ Obsolescência Programada é o planejamento para que bens de consumo parem de funcionar ou se tornem obsoletos em um curto período de tempo, para então serem substituídos por outro similar ou levemente atualizado (JOAQUIM, Juliana Mattos dos Santos. O meio ambiente e o mercado de consumo: um estudo de suas vulnerabilidades diante do mercado capitalista. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XX, n. 167, dez. 2017. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=20024&revista_caderno=10>. Acesso em: 12 abr. 2019).

Outra alteração foi a velocidade da sociedade, aumentada exponencialmente nos últimos anos pelas redes sociais. Tudo acontece cada vez mais rápido; há mais velocidade na comunicação e mais velocidade nas mudanças de opiniões. Esse ritmo foi imposto e a sociedade aderiu completamente. Tais fatores levam a que os objetos sejam consumidos e descartados em um ritmo cada vez mais acelerado. As roupas, os gostos musicais, literários, e até mesmo as religiões, são consumidos, destruídos e descartados com frequência cada vez maior¹⁷².

Não é difícil perceber que essa matriz de consumo desenfreado é extremamente prejudicial ao Meio Ambiente, seja pelo aumento da poluição¹⁷³, seja pela necessidade de aumento da capacidade de produção das fábricas, de modo a atender aos impulsos consumistas da sociedade.

Segundo um estudo de José Goldemberg e Oswaldo Lucon, publicado no ano 2007 e, portanto, já obsoleto, o consumo energético diário *per capita* da humanidade saltou de cerca de 2000 (duas mil) kcal por dia, que caracterizavam o homem primitivo, para mais ou menos 230.000 (duzentas e trinta mil) kcal por dia, considerando o padrão de consumo do que autores chamaram de “homem tecnológico” (ou Pós-Moderno¹⁷⁴). Isso num período de observação de aproximadamente 1 (um) milhão de anos¹⁷⁵!

De outra banda, ao se comparar o aumento havido desde a época do “homem industrial”, que consumia cerca de 77.000 (setenta e sete mil) kcal diárias, constatar-se-á que o aumento do consumo energético individual diário dos seres humanos triplicou, num período de pouco mais de 100 (cem) anos. Em outras palavras, o consumo (de tudo) simplesmente explodiu.

A iniciativa *Global Footprint Network*¹⁷⁶ criou uma medida, chamada de

¹⁷² PEREIRA, Agostinho Oli Koppe. et. al. Hiperconsumo e a ética ambiental. In: PEREIRA, Agostinho Koppe; HORN, Luiz Fernando Del Rio (Orgs.). **Relações de consumo: meio ambiente**. Caxias do Sul: Educs, 2009. p. 11-15.

¹⁷³ Poluir é profanar a natureza, sujando-a. (SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos**. p. 24).

¹⁷⁴ Acréscimo deste autor.

¹⁷⁵ GOLDEMBERG, José; LUCON, Oswaldo. Energias renováveis: um futuro sustentável. **Revista da USP**, São Paulo, n. 72, p. 6-15, dez./fev. 2006-2007. p. 8-9.

¹⁷⁶ <https://www.footprintnetwork.org/>

ecological footprint (pegada ecológica), que mede a demanda humana sobre a natureza, escalável do nível individual para o global. Em 1999, a “pegada” era de 2,3 hectares (ou 23.000 m²), ou seja, essa era a área produtiva necessária para propiciar os recursos consumidos e assimilar os rejeitos produzidos por cada habitante do Planeta. Estima-se que no ano 2050 esse valor atingirá o dobro da capacidade da Terra¹⁷⁷.

O “homem pós-moderno”, além de consumir mais energia na forma de alimentos, comparativamente a seus ancestrais primitivos, consome mais em praticamente todas as suas atividades cotidianas, seja na bateria de seus *gadgets*¹⁷⁸, seja na moradia e nos equipamentos nela embutidos. As indústrias, por sua vez, consomem cada vez mais energia e matéria-prima, que são convertidas em produtos, para atender uma demanda que cresce indefinidamente. Some-se a isso o número cada vez maior de veículos terrestres, aquáticos e aéreos, que consomem principalmente combustíveis fósseis.

Para mover toda essa “estrutura pós-moderna”, só existe uma fonte de energia primária, qual seja, a natureza, única produtora conhecida de petróleo, gás natural, xisto, carvão mineral, energia hidráulica, lenha, *et cetera*.

Aliado a isso, mas não somente, há o aumento populacional (que multiplica esses fatores), o aumento na produção de lixo e rejeitos, a poluição atmosférica, de rios e mares, que constituem os elementos nodais do que se denominou crise (verdadeiro caos) ambiental:

A crise ambiental está diretamente vinculada a crise social e econômica, especialmente a satisfação desenfreada do consumo, caracterizadora de um desenvolvimento irrefletido e descomprometido, onde o próprio sistema econômico leva a busca incessante da acumulação de riquezas, através de uma exploração indisciplinada não somente dos recursos naturais como dos próprios indivíduos; o que acaba por gerar uma desigualdade nas relações sociais, tendo-se de um lado a riqueza e o poder e de outro a miséria e a submissão, elementos estes caracterizadores da própria crise

¹⁷⁷ GOLDEMBERG, José. LUCON, Oswaldo. Energias renováveis: um futuro sustentável. **Revista da USP**. p. 11.

¹⁷⁸ *Gadget* ou *gizmo* é uma gíria tecnológica para designar dispositivos eletrônicos portáteis.

ambiental¹⁷⁹.

A pós-modernidade é paradoxal, como destaca Carlos E. Peralta: “a degradação ambiental é característica e ao mesmo tempo consequência do modelo de *desenvolvimento da segunda modernidade*. A racionalidade desse modelo não considerou a vulnerabilidade e a própria capacidade da Natureza”¹⁸⁰.

Nunca houve tanta tecnologia e crescimento econômico. O mundo ficou dinâmico e conectado, mas, ao mesmo tempo, a sociedade parece não se importar com o custo embutido na inovação. Há décadas cientistas anunciam que a Terra está próxima do seu limite e, ao invés de se imporem freios ao crescimento desmesurado, o modelo foi incentivado a se expandir.

Segundo Ulrich Beck, “a produção social de riqueza é acompanhada sistematicamente pela produção social de riscos”; para ele, “os riscos do desenvolvimento industrial são certamente tão antigos quanto ele mesmo”¹⁸¹. O sociólogo alemão ainda pondera que

Muitos dos novos riscos (contaminações nucleares ou químicas, substâncias tóxicas nos alimentos, enfermidades civilizacionais) escapam inteiramente à capacidade perceptiva humana imediata. Cada vez mais estão no centro das atenções ameaças que com frequência não são nem visíveis nem perceptíveis para os afetados, ameaças que, possivelmente, sequer produzirão efeitos durante toda a vida dos afetados, e sim na vida de seus descendentes¹⁸².

Até a segunda metade do século XX esses riscos sequer eram considerados, notadamente porque nenhum acontecimento, até então, levava a pensar o contrário. A ocorrência de determinadas catástrofes ambientais, especialmente o acidente nuclear de *Chernobyl* (1986), fez surgir um “consenso ecológico” acerca da extrema nocividade das agressões promovidas ao Meio Ambiente. O homem passou a compreender que suas ações, e não mais a natureza, são a principal força que

¹⁷⁹ HAMMARSTRÖN, Fátima Fagundes Barasuol. **Estado democrático de direito ambiental e desenvolvimento sustentável**: saber ambiental como possibilidade de efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. p. 41.

¹⁸⁰ PERALTA, Carlos E. Desafios para construir uma nova racionalidade ambiental no Antropoceno: o esverdeamento da economia como caminho para incentivar a sustentabilidade In: LEITE, José Rubens Morato (Org.); DINNEBIER, Flávia França (Org.). **Estado de Direito Ecológico**: Conceito, Conteúdo e Novas Dimensões para a Proteção da Natureza. p. 648.

¹⁸¹ BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco**: rumo a outra modernidade. p. 23-26.

¹⁸² BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco**: rumo a outra modernidade. p. 32.

molda e transforma o Planeta; ao mesmo tempo, percebeu sua impotência para lidar com tais efeitos, o que Beck intitulou de “modernidade reflexiva” ou “sociedade de risco”¹⁸³.

Segundo José Rubens Morato Leite,

O surgimento da sociedade de risco designa um estágio da modernidade no qual começam a tomar corpo as ameaças produzidas até então pelo modelo econômico da sociedade industrial.

A Teoria da Sociedade de Risco, característica da fase seguinte ao período industrial clássico, representa a tomada de consciência do esgotamento do modelo de produção, sendo esta marcada pelo risco permanente de desastres e catástrofes. Acrescente-se o uso do bem ambiental de forma ilimitada, pela apropriação, a expansão demográfica, a mercantilização, o capitalismo predatório – alguns dos elementos que conduzem a sociedade atual a situações de periculosidade.

A sociedade de risco é aquela que, em função de seu contínuo crescimento econômico, pode sofrer a qualquer tempo as consequências de uma catástrofe ambiental¹⁸⁴.

Em outras palavras, a sociedade de risco é “uma etapa do desenvolvimento da sociedade moderna em que as ameaças, sejam elas sociais, políticas, econômicas ou individuais, tendem cada vez mais a escapar dos mecanismos de controle, seja do Estado ou da sociedade”¹⁸⁵.

Os impactos ambientais, que antes eram circunscritos a espaços determinados, em decorrência das limitações próprias da etapa histórica, passaram a ser um problema de caráter global e de consequências imprevisíveis. O risco passou a integrar o cotidiano dos seres humanos:

O elemento risco, deste modo, deixa de ser compreendido como uma ameaça externa, para ser encarado como fruto da própria fase evolutiva. Nossa sociedade, que ainda segue a matriz industrial e desenvolvimentista, passa a conviver com as consequências deste modelo. O sucesso do modelo pode implicar seu colapso ou, em outros termos, o ocidente é controlado por questões que desafiam as

¹⁸³ SARAIVA NETO, Pery. **A prova na jurisdição ambiental**. p. 18-19.

¹⁸⁴ LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 131-132

¹⁸⁵ SARAIVA NETO, Pery. **A prova na jurisdição ambiental**. p. 18-19.

premissas fundamentais do seu próprio sistema social e político. O que caracteriza o risco é, portanto, o fato de que a origem destas ameaças tem uma dimensão reconhecidamente humana, porque decorrem de escolhas. A sociedade atual é qualificada como sociedade de risco porque tem consciência das ameaças e aceita conviver com elas¹⁸⁶.

O reconhecimento (reflexivo) de que as transformações que o homem promove no Planeta são a principal causa da degradação ambiental, trazendo consequências possivelmente irreversíveis, impõe à humanidade o dever não apenas de conter, mas também de envidar todos os esforços para reverter esse cenário. Faz-se mister substituir o tratamento dos sintomas pela eliminação das causas¹⁸⁷.

Foi nesse contexto que se começou a falar em Desenvolvimento Sustentável e, mais recentemente, em Sustentabilidade.

2.3 O PARADIGMA DA SUSTENTABILIDADE

É facilmente perceptível, por qualquer habitante da chamada “aldeia global”¹⁸⁸, que “há poucas palavras mais usadas hoje do que o substantivo sustentabilidade e o adjetivo sustentável. Pelos governos, pelas empresas, pela diplomacia e pelos meios de comunicação”¹⁸⁹.

De acordo com Paulo Márcio Cruz e Zenildo Bodnar,

Na era pós-moderna, é provável que a Sustentabilidade se consolide como o novo paradigma indutor do Direito, coabitando com a liberdade, pois, além da sua vocação para ser aplicado em escala planetária, apresenta destacada flexibilidade e operacionalidade para comportar a dialética das várias forças sociais, articulando numa via discursiva harmonizadora os mais diversos valores e interesses

¹⁸⁶ SARAIVA NETO, Pery. **A prova na jurisdição ambiental**. p. 20.

¹⁸⁷ BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco**: rumo a outra modernidade. p. 239.

¹⁸⁸ Expressão cunhada por Herbert Marshall McLuhan em 1962, por meio da qual sintetiza sua tese de que as novas tecnologias eletrônicas tendem a reduzir todo o planeta à mesma situação que ocorre em uma aldeia: um mundo em que todos estariam, de certa forma, interligados. Veja-se: “Essa situação é típica de uma aldeia e, desde o advento dos meios eletrônicos de comunicação, da aldeia global. Também é o mundo da publicidade e das relações públicas, que é o mais consciente dessa nova e fundamental dimensão que é a interdependência global”. (MCLUHAN, Marshall Herbert. **A galáxia de Gutenberg**: a formação do homem tipográfico. Tradução de Anísio Teixeira e Leônidas Gontijo de Carvalho. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1972. p. 38).

¹⁸⁹ BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade**: o que é – o que não é. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2014. p. 9.

legítimos¹⁹⁰.

A passagem do Holoceno para o Antropoceno¹⁹¹ é justificativa mais do que suficiente para a construção de um novo modelo de organização política, jurídica e social, baseado na Sustentabilidade.

Assim, diante da magnitude do tema para a Era em que se vive, imperioso verificar as origens do termo e delimitar apropriadamente seu conteúdo.

2.3.1 Desenvolvimento Sustentável e sua evolução rumo à Sustentabilidade

A origem da ideia de Desenvolvimento Sustentável está no relatório “Limites do Crescimento” (*The Limits to Growth*), também conhecido como Relatório Meadows, elaborado em 1971. Trata-se de um trabalho realizado pelo Instituto Tecnológico de Massachussets (MIT/EUA), sob a liderança do cientista Dennis Meadows, encomendado pelo Clube de Roma, uma organização fundada pelo industrial italiano e presidente do Comitê Econômico da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), Aurelio Peccei, cujo objetivo era “repensar a conjuntura mundial a partir da ótica industrial dominante”¹⁹².

A principal conclusão desse estudo foi a de que a tendência mundial de crescimento econômico e populacional (que implica, logicamente, em um maior consumo de recursos naturais, como visto no item 2.2) deveria ser interrompida, sob pena de esgotamento dos limites físicos da Terra, num prazo de 100 (cem) anos.

O relatório possuía um caráter apocalíptico, indicando a fome, a poluição e o crescimento demográfico como vilões de um futuro nefasto, no qual a própria existência humana na Terra estaria em risco, caso não fosse adotada imediatamente

¹⁹⁰ BODNAR, Zenildo; CRUZ, Paulo Márcio. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. p. 39.

¹⁹¹ Vide nota de rodapé n. 138.

¹⁹² OLIVEIRA, Leandro Dias de. Os “Limites do Crescimento” 40 anos depois: Das “Profecias do Apocalipse Ambiental” ao “Futuro Comum Ecologicamente Sustentável”. **Revista Continentes**, [S.l.], ano 1, n. 1, p. 72-96, jul./dez. 2012. p. 77.

uma política global de “crescimento zero”¹⁹³.

O documento exigia, por exemplo, uma redução drástica – na ordem de 75% (setenta e cinco por cento) – do consumo de certas matérias-primas, bem como o controle do crescimento demográfico.

A ideia-chave da proposta, sintetizada sob o *slogan* “crescimento zero”, era dificilmente aceitável tanto do ponto de vista econômico, quanto político, pois significava “um embrutecimento na relação Norte-Sul, com um esmagamento das pretensões de desenvolvimento dos países periféricos”, que ficariam condenados a “situações de permanente subdesenvolvimento”¹⁹⁴.

A obra “Limites do Crescimento” foi a base da Conferência de Estocolmo, em 1972, o que explica os desencontros desse conclave que, apesar de paradigmático e até hoje festejado, foi marcado pela forte cisão Norte x Sul, isto é, os “Países do Norte”, já desenvolvidos e propugnando o “crescimento zero”, contra os “Países do Sul”, que ainda necessitavam suprir as necessidades básicas de seus povos e, por isso, apostavam no “desenvolvimento a qualquer custo”¹⁹⁵.

A Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, aprovada ao final do encontro, exigiu grande habilidade diplomática para obter um texto de consenso entre os países do “Norte” e do “Sul”.

Na esteira da famosa frase da Primeira Ministra da Índia, Indira Gandhi, única Chefe de Estado presente, que afirmou que “o pior tipo de poluição é a pobreza, a falta de condições mínimas de alimentação, saneamento e educação”¹⁹⁶, a Declaração estatuiu que “os países em desenvolvimento devem dirigir seus esforços para o desenvolvimento, tendo presente suas prioridades e a necessidade de

¹⁹³ OLIVEIRA, Leandro Dias de. Os “Limites do Crescimento” 40 anos depois: Das “Profecias do Apocalipse Ambiental” ao “Futuro Comum Ecologicamente Sustentável”. **Revista Continentes**. p. 78-80.

¹⁹⁴ OLIVEIRA, Leandro Dias de. Os “Limites do Crescimento” 40 anos depois: Das “Profecias do Apocalipse Ambiental” ao “Futuro Comum Ecologicamente Sustentável”. **Revista Continentes**. p. 76-79.

¹⁹⁵ OLIVEIRA, Leandro Dias de. Os “Limites do Crescimento” 40 anos depois: Das “Profecias do Apocalipse Ambiental” ao “Futuro Comum Ecologicamente Sustentável”. **Revista Continentes**. p. 81.

¹⁹⁶ LEMOS, Haroldo Mattos de apud COSTA, Paulo Henrique E. Lustosa; KHAN, Ahmad Saeed. Neodesenvolvimentismo e o abandono do meio ambiente. **Revista Ibero Americana de Ciências Ambientais**, Aquidabã, v.6, n.1, p. 187-201, Dez./Mai. 2014/2015. p. 190.

salvaguardar e melhorar o meio ambiente”¹⁹⁷.

A Conferência de Estocolmo será sempre enaltecida por ter declarado, de forma solene e inédita, o Direito Humano Fundamental a um Meio Ambiente sadio, colocando a questão ambiental, definitivamente, na agenda internacional; porém, é inegável que sua preocupação estava mais voltada ao desenvolvimento econômico e social, especialmente dos países do Terceiro Mundo. A questão ecológica aparecia apenas de maneira indireta¹⁹⁸.

Não obstante, ali foi plantada a semente do conceito de Desenvolvimento Sustentável, que mais tarde iria florescer em diversos eventos e documentos gestados pela Organização das Nações Unidas (ONU).

O próprio Relatório Meadows, ao justificar a necessidade de contenção do crescimento, já apontava que o objetivo era “produzir um estado de equilíbrio que seja *sustentável* em um futuro longínquo”¹⁹⁹. Também o Princípio 4 da Declaração de Estocolmo, quando coloca aos Estados o desafio de planificar o seu desenvolvimento econômico com especial atenção à conservação da natureza, demonstra que a união entre desenvolvimento e Sustentabilidade já estava sendo arquitetada.

Ainda aproveitando o “clima” de Estocolmo, a Assembleia Geral da ONU criou, em dezembro de 1972, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), atualmente convertido na “ONU Meio Ambiente”, com sede em Nairóbi, no Quênia.

Não por coincidência, em 1982 teve lugar a Conferência de Nairóbi, cujo propósito foi realizar um “balanço” dos avanços eventualmente obtidos nos dez anos após Estocolmo, bem como uma avaliação geral das condições ambientais em nível mundial. A conclusão foi de que “os resultados respectivos não podem ser considerados satisfatórios”, tendo os Estados, então, reafirmado sua “adesão à declaração e

¹⁹⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano**.

¹⁹⁸ BODNAR, Zenildo; CRUZ, Paulo Márcio. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. p. 109.

¹⁹⁹ OLIVEIRA, Leandro Dias de. Os “Limites do Crescimento” 40 anos depois: Das “Profecias do Apocalipse Ambiental” ao “Futuro Comum Ecologicamente Sustentável”. **Revista Continentes**. p. 81.

ao plano de ação adotados em Estocolmo, assim como ao fortalecimento e ampliação de esforços nacionais e de atos de cooperação internacional, no âmbito da proteção ambiental”²⁰⁰. Poucas ações concretas resultaram desse encontro.

Uma consequência direta de Nairóbi, no entanto, foi a criação, em 1983, da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a qual foi incumbida de aprofundar os estudos acerca do tema.

O relatório final desse colegiado, apresentado em 1987 e intitulado de “Nosso Futuro Comum”, também largamente conhecido por Relatório Brundtland, em homenagem à sua Presidente, a Ex-Ministra do Meio Ambiente e Ex-Primeira-Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, foi responsável por cunhar o conceito “clássico” de Desenvolvimento Sustentável, como sendo aquele “que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades”²⁰¹.

Desse histórico documento ainda se extrai 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.

Muitos de nós vivemos além dos recursos ecológicos, por exemplo, em nossos padrões de consumo de energia. [...] No mínimo, o desenvolvimento sustentável não deve pôr em risco os sistemas naturais que sustentam a vida na Terra: a atmosfera, as águas, os solos e os seres vivos.

Na sua essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, o direcionamento dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão em harmonia e reforçam o atual e futuro potencial para satisfazer as aspirações e necessidades humanas²⁰².

Percebe-se claramente uma mudança de enfoque em relação à “Limites

²⁰⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração de Nairóbi sobre o estado do meio ambiente mundial**. Nairóbi, Quênia, 1982. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20de%20Nairobi%201982.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

²⁰¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **A ONU e o meio ambiente**. [S.l.] [2015?]. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

²⁰² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **A ONU e o meio ambiente**.

do Crescimento”. Não mais se propugna o “crescimento zero”, isto é, a incompatibilidade entre desenvolvimento e preservação ambiental; ao contrário, o desenvolvimento, enquanto direito humano reconhecido pela Assembleia Geral da ONU (art. 1.1 da Resolução 41-128, de 1986²⁰³), é estimulado, mas de forma sustentável, ou seja, em harmonia com a natureza.

O Relatório Brundtland foi a base do terceiro grande encontro mundial sobre o Meio Ambiente, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, ou simplesmente “Cúpula da Terra”, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, e conhecida também por Rio/92 ou Eco/92, onde se consolidou o conceito (melhor dizer, imperiosa necessidade) de Desenvolvimento Sustentável.

Durante esse evento adotou-se a “Agenda 21”, um “guia” para o desenvolvimento sustentável da Terra. Aprovaram-se também três importantes convenções internacionais (a Convenção de Combate à Desertificação, a Convenção sobre Diversidade Biológica e a denominada Convenção do Clima), reafirmando a centralidade do tema do Desenvolvimento Sustentável para a sociedade contemporânea.

O documento final da Cúpula, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, estabeleceu, em seu Princípio 4, que “para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá ser considerada isoladamente deste”²⁰⁴.

Como se vê, embora o enfoque ambiental tenha sido reforçado, a principal preocupação das Nações continuou sendo o desenvolvimento.

O fundamento histórico básico para a construção e consolidação do conceito de Desenvolvimento Sustentável, destarte, foi a necessidade de avanços econômicos (crescimento) para os países subdesenvolvidos, mas sem ultrapassar

²⁰³ O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

²⁰⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, Brasil, 1992. Disponível em: <http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Declaracao_Rio_Meio_Ambiente_Desenvolvimento.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2019.

os limites necessários para manter o equilíbrio ecológico²⁰⁵. Trata-se de um conceito consensual e, sobretudo, político, “uma alternativa média que emergiu entre e o economicismo arrogante e o fundamentalismo ecológico”²⁰⁶.

Ato contínuo, mantendo a tradição de realizar suas Conferências sobre o Meio Ambiente a cada dez anos, em 2002, a ONU promoveu, em Johannesburgo, na África do Sul, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+10), com o fito de proceder a um “balanço das conquistas, desafios e das novas questões surgidas desde a Cúpula da Terra de 1992”. Tratou-se de uma Conferência “de ‘implementação’, concebida para transformar as metas, promessas e compromissos da Agenda 21 em ações concretas e tangíveis”²⁰⁷.

O documento final desse encontro, a Declaração de Johannesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável, estabeleceu “os pilares interdependentes e mutuamente apoiados do desenvolvimento sustentável - desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e proteção ambiental”²⁰⁸, conclamando os Estados a fortalecê-los nos âmbitos local, nacional, regional e global.

A partir de então, com a consagração do *triple bottom line*²⁰⁹, passou a ser mais adequado falar em Sustentabilidade do que em Desenvolvimento Sustentável²¹⁰, como esclarecem Paulo Márcio Cruz e Zenildo Bodnar:

só a partir de 2002 é que passa a ser adequado utilizar a expressão ‘Sustentabilidade’, ao invés de desenvolvimento com o qualificativo ‘sustentável’. Isso porque a partir deste ano consolida-se a ideia de que nenhum dos elementos (ecológico, social e econômico) deve ser hierarquicamente superior ou compreendido como variável de segunda categoria. Todos são complementares, dependentes e só quando implementados sinergicamente é que poderão garantir um

²⁰⁵ BODNAR, Zenildo; CRUZ, Paulo Márcio. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. p. 110.

²⁰⁶ SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Tradução de José Lins Albuquerque Filho. Rio de Janeiro: Garamond, 2002. p. 22.

²⁰⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **A ONU e o meio ambiente**.

²⁰⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração de Johannesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável**. Johannesburgo, África do Sul, 2002. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/joanesburgo.doc>. Acesso em: 23 abr. 2019.

²⁰⁹ LEMOS, Haroldo Mattos de apud COSTA, Paulo Henrique E. Lustosa; KHAN, Ahmad Saeed. Neodesenvolvimentismo e o abandono do meio ambiente. **Revista Ibero Americana de Ciências Ambientais**. p. 194.

²¹⁰ Não obstante, o termo Sustentabilidade já havia sido utilizado nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, cunhados na Cúpula do Milênio, no ano 2000.

futuro mais promissor²¹¹.

Sobre essa dicotomia, vale citar o escólio de Gabriel Real Ferrer:

en la noción de Desarrollo Sostenible, la sostenibilidad opera negativamente, se entiende como un límite: hay que desarrollarse (lo que implica conceptualmente crecer) pero de una determinada manera. Sin embargo, la Sostenibilidad es una noción positiva y altamente proactiva que supone la introducción de los cambios necesarios para que la sociedad planetaria, constituida por la Humanidad, sea capaz de perpetuarse indefinidamente en el tiempo. De hecho, podríamos decir que la sostenibilidad no es más que la materialización del instinto de supervivencia social, sin prejuzgar, por supuesto, si debe o no haber desarrollo (crecimiento), ni donde sí o donde no²¹².

Pois bem. Dez anos depois, novamente no Rio de Janeiro, ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) e no ano 2015, na sede da ONU em Nova York, realizou-se a Cúpula de Desenvolvimento Sustentável, durante a qual todos os países-membros atualizaram os compromissos da “Agenda 21”, fixando os novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) para o Planeta.

A “Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” estabelece que o caminho para acabar com a pobreza passa pela construção de um plano que promova o crescimento econômico e, concomitantemente, atenda às necessidades sociais, incluindo educação, saúde, proteção social e oportunidades de trabalho, sem descurar da proteção ambiental. Trata, também, de questões como desigualdade, infraestrutura, energia, consumo, biodiversidade, oceanos e industrializa-

²¹¹ BODNAR, Zenildo; CRUZ, Paulo Márcio. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. p. 110.

²¹² Na noção de Desenvolvimento Sustentável, a sustentabilidade opera negativamente, é entendida como um limite: há que se desenvolver (o que implica conceitualmente crescer), mas de uma certa maneira. Sem embargo, a Sustentabilidade é uma noção positiva e altamente proativa que implica a introdução das mudanças necessárias para que a sociedade planetária, constituída pela Humanidade, seja capaz de se perpetuar indefinidamente no tempo. De fato, poderíamos dizer que a sustentabilidade nada mais é do que a materialização do instinto de sobrevivência social, sem prejudicar, evidentemente, se deve ou não haver desenvolvimento (crescimento), nem onde sim ou não (tradução livre). FERRER, Gabriel Real. *Sostenibilidad, Transnacionalidad y transformaciones del Derecho*. In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira (Orgs.). **Direito ambiental, transnacionalidade e sustentabilidade** [recurso eletrônico]. Itajaí: UNIVALI, 2013. Disponível em: <<http://www.univali.br/ppcj/ebook>>. Acesso em: 24 abr. 2019. p. 13.

ção²¹³.

Fica claro, assim, que o termo Desenvolvimento Sustentável sofreu uma mutação desde sua origem, passando a abarcar muito mais do que o simples tri-nômio crescimento econômico com justiça social e preservação ambiental.

A propósito, alguns autores apontam que a própria construção gramática da expressão Desenvolvimento Sustentável possui uma contradição terminológica, pois a palavra desenvolvimento passa a ideia de dinâmica e, portanto, movimento. Sustentável, por sua vez, descreve uma situação estática, que pressupõe permanência²¹⁴.

Para Leonardo Boff, a expressão Desenvolvimento Sustentável é uma armadilha, na medida em que “assume os termos da ecologia (Sustentabilidade) para esvaziá-los e assume o ideal da economia (crescimento/desenvolvimento), mascarando, porém, a pobreza que ele mesmo produz”²¹⁵.

Não obstante, os documentos de Direito Internacional continuaram a se referir apenas ao Desenvolvimento Sustentável, notadamente em razão do enorme *marketing* criado desde o Relatório Brundtland. Nesse sentido, veja-se:

A Comissão de Brundtland escolheu introduzir um conceito bastante diferente, mais amplo. Os defensores e críticos do conceito de desenvolvimento sustentável concordam que o significado original de Sustentabilidade foi obscurecido pela definição de Brundtland. Eles discordam, porém, sobre a Sustentabilidade ter sido substituída pelo desenvolvimento sustentável ao ponto de não ser mais relevante para a política e para produção legislativa²¹⁶.

Ao se ler o item 1 da Declaração final da Rio+20, intitulada “O Futuro que Queremos”, nota-se, de fato, uma sutil distinção:

²¹³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/cupula/>>. Acesso em: 24 abr. 2019.

²¹⁴ KLABIN, Israel. Desenvolvimento sustentável: um conceito vital e contraditório. In: ZYLLBERSZTAJN, David; LINS, Clarissa (Orgs.). **Sustentabilidade e geração de valor: a transição para o século XXI**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 1-2.

²¹⁵ BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é – o que não é**. p. 46.

²¹⁶ BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da Sustentabilidade**: transformando Direito e Governança. Tradução de Philip Gil França. São Paulo: RT, 2015. p. 45.

Nós, Chefes de Estado e de Governo, e representantes de alto nível, reunidos no Rio de Janeiro, Brasil, de 20 a 22 de junho de 2012, com a plena participação da sociedade civil, renovamos o nosso compromisso com o desenvolvimento sustentável e com a promoção de um futuro econômico, social e ambientalmente sustentável para o nosso planeta e para as atuais e futuras gerações²¹⁷.

Como se percebe, houve a renovação de dois compromissos: o primeiro, com o Desenvolvimento Sustentável, e o segundo com “a promoção de um futuro econômico, social e ambientalmente sustentável”. Tal separação denota uma diferenciação conceitual que, se não existisse, certamente não teria sido feita. Afinal, *verba cum effectu sunt accipienda*²¹⁸.

Sobre o ponto, traz-se mais uma vez a lição de Gabriel Real Ferrer:

Aparte de la valoración que se pueda hacer sobre la afirmación de que se ha producido la “plena participación de la sociedad civil”, lo que no es ahora el caso, lo cierto es que parece vislumbrarse una distinción entre el Desarrollo Sostenible y la “promoción de un futuro económico, social y ambientalmente sostenible”, lo que no es otra cosa que la Sostenibilidad. El compromiso lo es con ambas nociones, con el Desarrollo Sostenible entendido como camino, medio o mecanismo para alcanzar ese futuro con el que también se comprometen. Futuro que únicamente puede ser, se infiere, el de construir una sociedad sostenible, el de conseguir la Sostenibilidad. Otra cosa será si para llegar a esa sociedad sostenible el Desarrollo Sostenible, dicho de otro modo, el desarrollo adjetivado, es, en todo caso y ocasión, el único camino²¹⁹.

Ante o exposto, conclui-se que o Desenvolvimento Sustentável só faz sentido se for compreendido como meio para um fim, que, por sua vez, não pode ser

²¹⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração final da Conferência das Nações Unidas sobre o Sustentável (Rio+20)**. Rio de Janeiro, Brasil, 2012. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/O-Futuro-que-queremos1.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

²¹⁸ As palavras devem ser entendidas com efeito (tradução livre).

²¹⁹ Deixando de lado a avaliação que pode ser feita sobre a afirmação de que houve “participação plena da sociedade civil”, o que não é o caso agora, a verdade é que parece ter havido uma distinção entre o Desenvolvimento Sustentável e “promoção de um futuro econômico, social e ambientalmente sustentável”, que nada mais é do que Sustentabilidade. O compromisso é com ambas as noções, com o Desenvolvimento Sustentável, entendido como caminho, meio ou mecanismo para alcançar esse futuro com o qual também se comprometem. Futuro que só pode ser, infere-se, o de construir uma sociedade sustentável, a de alcançar a Sustentabilidade. Uma coisa é chegar a essa sociedade sustentável e outra o Desenvolvimento Sustentável; dito de outro modo, o desenvolvimento adjetivado, é, em qualquer caso e ocasião, o único caminho para alcançá-la (tradução livre). FERRER, Gabriel Real. Sostenibilidad, Transnacionalidad y trasformaciones del Derecho. In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira (Orgs.). **Direito ambiental, transnacionalidade e sustentabilidade** [recurso eletrônico]. p. 15.

outro senão a construção de um futuro econômico, social e ambientalmente sustentável, com vistas a perpetuar a humanidade indefinidamente no tempo (objetivo da Sustentabilidade). Ambos conceitos devem ser trabalhados juntos, a fim de concretizar o desígnio de uma adequada qualidade de vida (digna) para todos os povos e Nações.

2.3.2 A árdua tarefa de conceituar Sustentabilidade

Conceituar Sustentabilidade é um trabalho difícil. Diversos autores já se propuseram a essa tarefa e jamais se chegará a um consenso.

Isso porque, conforme ressalta José Joaquim Gomes Canotilho, o conceito de Sustentabilidade “não transporta soluções prontas, vivendo de ponderações e de decisões problemáticas”; para o mestre português,

o imperativo categórico que está na gênese do princípio da sustentabilidade ou da evolução sustentável impõe que os humanos devem organizar os seus comportamentos e ações de forma a não viverem: (i) à custa da natureza; (ii) à custa de outros seres humanos; (iii) à custa de outras nações; e (iiii) à custa de outras gerações²²⁰.

A exemplo do que se disse sobre o conceito de Meio Ambiente, trata-se de algo muito mais fácil de intuir do que definir. Ou, como coloca Klaus Bosselmann, a definição de Sustentabilidade assemelha-se à de justiça. A maioria das pessoas sabe intuitivamente o que é justo, assim como o que é sustentável. Porém, ambas noções são altamente complexas²²¹.

O que é sustentável em determinada quadra histórica, pode não o ser na próxima, como bem demonstram as consequências, já discutidas, da modernização e sua evolução para a Sociedade de Risco.

Assim é que a definição de Sustentabilidade pode ser moldada de acordo

²²⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional. **Revista de Estudos Politécnicos**, Barcelos, vol. VIII, n. 13, p. 7-18, jun./2010. Disponível em <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/tek/n13/n13a02.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2019. p. 8.

²²¹ BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da Sustentabilidade**: transformando Direito e Governança. p. 25.

com as circunstâncias do caso concreto, o contexto em análise, além de outras variáveis possivelmente envolvidas. “Afinal, trata-se de uma idealidade, algo a ser constantemente buscado e construído como o próprio conceito de justiça”²²².

Dessa forma, em virtude da complexidade do tema, que poderia ser objeto de uma dissertação inteira, optar-se-á por adotar a definição de Juarez Freitas, a qual se reputa uma das mais completas e didáticas:

Sustentabilidade, numa fórmula sintética, consiste em assegurar, de forma inédita, as condições propícias ao bem-estar físico e psíquico no presente, sem empobrecer e inviabilizar o bem-estar no amanhã, razão pela qual implica o abandono, um a um, dos conceitos insatisfatórios de praxe. Traduz-se, portanto, a Sustentabilidade, como dever fundamental de, a longo prazo, produzir e partilhar o desenvolvimento limpo e propício à saúde, em todos os sentidos, aí abrangidos os componentes primordialmente éticos, em combinação com os elementos sociais, ambientais, econômicos e jurídico-políticos²²³.

Infere-se do excerto acima que Sustentabilidade representa muito mais do que crescimento econômico, com justiça social e proteção ambiental. É um imperativo ético, que deve orientar o comportamento de todos os seres humanos no presente, de modo a não inviabilizar o futuro. Não por outra razão, o autor define Sustentabilidade como “direito ao futuro”.

Conforme já debatido, a partir da Revolução Industrial o Meio Ambiente passou a ser, majoritariamente, um produto da ação humana. Por conseguinte, é uma mistura de patrimônio natural e cultural²²⁴. Assim, para alcançar a Sustentabilidade é preciso, acima de tudo, querer.

Neste sentir, considerando a Sustentabilidade como o “processo mediante o qual se tenta construir uma sociedade global capaz de se perpetuar indefini-

²²² BODNAR, Zenildo; CRUZ, Paulo Márcio. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. p. 111.

²²³ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 15-16 e 40.

²²⁴ LEITE, José Rubens Morato. et al. Estado de Direito Ecológico: Conceito, Conteúdo e Novas Dimensões para a Proteção da Natureza. In: LEITE, José Rubens Morato (Org.); DINNEBIER, Flávia França (Org.). **Estado de Direito Ecológico: Conceito, Conteúdo e Novas Dimensões para a Proteção da Natureza**. p. 27.

damente no tempo em condições que garantam a dignidade humana”²²⁵, conclui-se que será sustentável toda a ação humana que contribua para este processo, sendo o contrário, obviamente, insustentável.

Ser sustentável significa, pois, fazer o que for necessário à perpetuação da espécie humana na Terra. Antes de ser um conceito analítico, Sustentabilidade significa atitude, isto é, a tomada de ações práticas, pelos diversos atores sociais, de modo a transformar a retórica em fatos reais e objetivos, como bem adverte Gabriel Real Ferrer: “la sostenibilidad no es una opción, es un requisito para la supervivencia”²²⁶.

2.3.3 As distintas dimensões da Sustentabilidade

Segundo Paulo Márcio Cruz e Gabriel Real Ferrer, é comum referir-se a três dimensões da Sustentabilidade: a ambiental, a econômica e a social²²⁷. Além dessas, mas sem excluir novas possibilidades, Juarez Freitas acrescenta outras duas, a dimensão ética e a político-jurídica²²⁸.

Para José Joaquim Gomes Canotilho, deve-se fazer distinção entre Sustentabilidade em sentido restrito (ecológico) e em sentido amplo, conforme se transcreve a seguir:

4. Convém distinguir entre Sustentabilidade em sentido restrito ou ecológico e Sustentabilidade em sentido amplo. A Sustentabilidade em sentido restrito aponta para a proteção/manutenção a longo prazo de recursos através do planeamento, economização e obrigações de condutas e de resultados. De modo mais analítico, considera-se que a Sustentabilidade ecológica deve impor: (1) que a taxa de consumo de recursos renováveis não pode ser maior que a sua taxa de regeneração; (2) que os recursos não renováveis devem

²²⁵ FERRER, Gabriel Real; CRUZ, Paulo Márcio. Direito, sustentabilidade e a premissa tecnológica como ampliação de seus fundamentos. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 34, p. 276-307, ago. 2016. p. 279.

²²⁶ FERRER, Gabriel Real. Reflexiones sobre el derecho público transnacional como requisito para la sostenibilidad. In: ROSA, Alexandre Moraes da. et. al. (Orgs.). **Para além do Estado Nacional: dialogando com o pensamento de Paulo Márcio Cruz**. Florianópolis: EMais, 2018. p. 119.

²²⁷ FERRER, Gabriel Real; CRUZ, Paulo Márcio. Direito, sustentabilidade e a premissa tecnológica como ampliação de seus fundamentos. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**. p. 281.

²²⁸ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. p. 58.

ser utilizados em termos de poupança ecologicamente racional, de forma que as futuras gerações possam também, futuramente, dispor destes (princípio da eficiência, princípio da substituição tecnológica, etc.); (3) que os volumes de poluição não possam ultrapassar quantitativa e qualitativamente a capacidade de regeneração dos meios físicos e ambientais; (4) que a medida temporal das “agressões” humanas esteja numa relação equilibrada com o processo de renovação temporal; (5) que as ingerências “nucleares” na natureza devem primeiro evitar-se e, a título subsidiário, compensar-se e restituir-se.

5. A Sustentabilidade em sentido amplo procura captar aquilo que a doutrina actual designa por “três pilares da Sustentabilidade”: (i) pilar I – a Sustentabilidade ecológica; (ii) pilar II – a Sustentabilidade económica; (iii) pilar III – a Sustentabilidade social. Neste sentido, a Sustentabilidade perfila-se como um “conceito federador” que, progressivamente, vem definindo as condições e pressupostos jurídicos do contexto da evolução sustentável. No direito internacional, a Sustentabilidade é institucionalizada como um quadro de direcção política nas relações entre os Estados (exs.: Convenção sobre as mudanças climáticas, Convenção sobre a biodiversidade, Convenção sobre o património cultural)²²⁹.

A Sustentabilidade ambiental ou ecológica é a primeira e mais importante dimensão da Sustentabilidade, a partir da qual ela se irradia para todos os demais campos do conhecimento.

O próprio conceito de Sustentabilidade, conforme já mencionado, decorre da evolução do conceito de Desenvolvimento Sustentável e “veio justamente no sentido de compatibilizar as ações humanas com a conservação do meio ambiente em que se vive, e preservá-lo para as gerações futuras”²³⁰.

Juarez Freitas sintetiza a Sustentabilidade ecológica em três itens: a) não pode haver vida longa, digna e com qualidade quando se habita um ambiente degradado; b) sem Sustentabilidade ambiental não pode haver sequer vida humana e; c) a proteção da qualidade ambiental é condição direta para o futuro da espécie humana na Terra²³¹.

A dimensão ambiental da Sustentabilidade, portanto, é aquela que preco-

²²⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional. **Revista de Estudos Politécnicos**. p. 9-10.

²³⁰ AQUINO, Sérgio Ricardo Fernandes de; BASTIANI, Ana Cristina Bacega de. **As andarilhagens da Sustentabilidade no século XXI**. Florianópolis: Empório do Direito, 2015. p. 19.

²³¹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. p. 65.

niza que não pode haver vida humana digna e com qualidade em um Meio Ambiente ecologicamente degradado, sendo imperiosa a tomada das medidas necessárias à sua conservação, a fim de garantir a manutenção da presença humana neste planeta. O que se pretende por meio de tal dimensão “é não acelerar a destruição dos ecossistemas e da biodiversidade que asseguram a vida para todos”²³².

Umbilicalmente conectada à dimensão ambiental, encontra-se a vertente econômica da Sustentabilidade. A metáfora é adequada na medida em que ambas nasceram juntas, na base do conceito de Desenvolvimento Sustentável, conforme já exposto.

Segundo Gabriel Real Ferrer, a dimensão econômica da Sustentabilidade “consiste esencialmente en resolver el reto de aumentar la generación de riqueza, de un modo ambientalmente sostenible, y de encontrar los mecanismos para una más justa y homogénea distribución”^{233 234}.

Klaus Bosselmann trata do assunto com muita propriedade e, ao mesmo tempo, simplicidade ao afirmar que o termo Sustentabilidade passa uma clara mensagem para a humanidade, qual seja, “se você quer prosperidade econômica a longo prazo, cuide primeiro do meio ambiente!”²³⁵.

Ocorre que o modelo econômico que emergiu após a Revolução Industrial conduziu à Sociedade de Risco hiperconsumista e hedonista em que se vive hoje. O consumo em massa demanda uma produção também massificada, que exige cada vez mais matéria-prima e energia, retiradas primordialmente da natureza.

Para Cristiane Derani, “o problema do esgotamento dos recursos naturais

²³² GARCIA, Marcos Leite; AQUINO, Sérgio Ricardo Fernandes de. A força transformadora da sustentabilidade no século XXI: ideologia ou utopia? In: ROSA, Alexandre Moraes da. et. al. (Orgs.). **Para além do Estado Nacional**: dialogando com o pensamento de Paulo Márcio Cruz. p. 230.

²³³ FERRER, Gabriel Real. *Calidad de vida, medio ambiente, sostenibilidad y ciudadanía. Construimos juntos el futuro?* **Novos Estudos Jurídicos**, [S.l.], v. 17, n. 3, p. 310-326, dez. 2012 [recurso eletrônico]. Disponível em: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/4202>>. Acesso em: 06 mai. 2019. p. 320.

²³⁴ [...] consiste essencialmente em resolver o desafio de aumentar a geração de riqueza, de forma ambientalmente sustentável, e de encontrar os mecanismos para uma distribuição mais justa e homogênea (tradução livre).

²³⁵ BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da Sustentabilidade**: transformando Direito e Governança. p. 34.

não é diretamente proporcional ao aumento ou diminuição do crescimento econômico²³⁶. Para ela, a

velocidade da destruição dos recursos naturais está diretamente comprometida com a forma em que se dá a sua apropriação pela sociedade. A quantidade de transformação de matéria e de energia não depende do crescimento econômico, mas das características da atividade econômica²³⁷.

Com efeito, ainda que haja exceções à regra, no modelo desenvolvimentista atual, a produção é projetada pelas empresas focando apenas e tão somente nos potenciais consumidores, que são tratados como números, na forma de metas a serem batidas. Não há preocupação com as reais necessidades humanas. O foco é produzir mais, para vender mais e lucrar mais, numa matriz infinita. Consequentemente, não pode haver preocupação com o Meio Ambiente, pois é mais do que consabido que os recursos naturais são, em grande maioria, finitos. Se houvesse tal preocupação, a produção fabril dificilmente ultrapassaria o limite do necessário. Não haveria excesso, nem desperdício.

Entretanto, diga-se que também não é o caso de obstaculizar a atividade econômica, a ponto de impedi-la. O objetivo principal da Sustentabilidade, como visto, é garantir a perpetuação da espécie humana no tempo, mas ninguém espera, em sã consciência, que, para isto, tenha-se de voltar a habitar cavernas e alimentar-se de frutos e vegetais. A humanidade certamente não deseja abandonar suas conquistas.

Assim, o que a dimensão econômica da Sustentabilidade propõe é um equilíbrio “entre a eficiência e equidade, isto é, o sopesamento fundamentado em todos os empreendimentos (públicos e privados), dos benefícios e dos custos diretos e indiretos”²³⁸. O que se quer combater é o aumento desenfreado da produção industrial, ou seja, o crescimento desmensurado e desnecessário, a qualquer custo²³⁹.

Para atingir tal desiderato serão necessárias, evidentemente, mudanças

²³⁶ DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 88.

²³⁷ DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. p. 88.

²³⁸ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. p. 67.

²³⁹ DUMONT, René. **La sociedad de consumo**. Barcelona: Salvat Editores S.A., 1973. p. 13.

radicais nos atuais padrões econômicos, tanto de parte dos produtores, como dos consumidores. A mudança deve ser, acima de tudo, de comportamento, visando bons gastos, ao invés de mais gastos²⁴⁰.

Nesse passo, veja-se a valiosa lição de Frijot Capra:

Muitos modelos econômicos que hoje se supõe tacitamente serem inevitáveis terão que ser mudados; toda a atividade econômica terá que ser estudada no contexto do ecossistema global; a maioria dos conceitos usados na teoria econômica corrente terá que ser ampliada, modificada ou abandonada. [...]

As nossas estruturas econômicas e institucionais são como dinossauros: incapazes de se adaptar às mudanças ambientais e, portanto, condenadas à extinção.

A economia mundial de hoje baseia-se em configurações ultrapassadas de poder, perpetuando estruturas de classe e distribuição desigual da riqueza dentro das economias nacionais, assim como a exploração dos países do Terceiro Mundo pelas nações ricas e industrializadas.

Em resumo, o que a dimensão econômica da Sustentabilidade persegue é um desenvolvimento econômico equilibrado, com padrões de consumo e produção que causem o menor impacto ambiental possível, a fim de melhorar a qualidade de vida das pessoas.

Não basta, todavia, conforme já antecipado, compatibilizar o crescimento econômico com a proteção do Meio Ambiente; é preciso também franquear o acesso de todos os seres humanos aos bens econômicos e ambientais indispensáveis ao bom desenvolvimento de suas vidas. Em outras palavras, o bem-estar social deve ser promovido.

Para isso, Amartya Sen diz que é necessário “soltar-se dos limites que lhe vêm das formulações propostas pelo Comitê de Brundtland [...], para abraçar a preservação e, quando possível, a expansão das liberdades e capacidades substantivas das pessoas”²⁴¹.

²⁴⁰ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. p. 66.

²⁴¹ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Cia. das Letras, 2000. p. 343.

Ainda segundo o autor indiano, “as pessoas têm de ser vistas como ativamente envolvidas – dada a oportunidade – na conformação de seu próprio destino, e não apenas como beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento”²⁴².

Combater a discriminação e a exclusão. Este é o enfoque social da Sustentabilidade, conforme leciona Juarez Freitas:

A dimensão social da Sustentabilidade ocorre no sentido de que não se pode admitir um modelo excludente, pois de nada serve cogitar da sobrevivência de poucos ou do estilo oligárquico relapso e indiferente, que nega a conexão de todos os seres e a ligação de tudo, e desse modo, a própria natureza imaterial do desenvolvimento²⁴³.

A dimensão social da Sustentabilidade é amplíssima, indo “desde a proteção da diversidade cultural, até a garantia real do exercício dos direitos humanos, passando pela exclusão de qualquer tipo de discriminação, ou o acesso à saúde e à educação, tudo cabe sob sua égide”, como esclarecem Paulo Márcio Cruz e Gabriel Real Ferrer, que prosseguem elucidando que:

Trata-se, precisamente, de construir uma nova arquitetura social que permita desenvolver uma vida digna de ser vivida por qualquer um de seus membros. É necessário reconsiderar as instituições que se tem hoje, reformar ou extinguir as que não servem a esse objetivo e criar outras, novas (CRUZ; REAL FERRER, 2010, p. 12-24).

Igualmente, é preciso reinventar as regras que regulam os processos sociais. Instituições e regras que sejam úteis para uma sociedade mais justa, mais inclusiva e mais humana. Esse é o desafio da Sustentabilidade social²⁴⁴.

Com efeito, é impossível exigir de uma população em situação de pobreza extrema que adote medidas de preservação do Meio Ambiente, quando ainda se precisa lutar pela própria sobrevivência. Era exatamente isso a que se referia Indira Gandhi, quando afirmou que “o pior tipo de poluição é a pobreza, a falta de condições mínimas de alimentação, saneamento e educação”²⁴⁵.

²⁴² SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 71.

²⁴³ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. p. 55.

²⁴⁴ FERRER, Gabriel Real; CRUZ, Paulo Márcio. Direito, sustentabilidade e a premissa tecnológica como ampliação de seus fundamentos. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**. p. 284.

²⁴⁵ Vide nota de rodapé n. 176.

Como bem pontuado por Tiago Fensterseifer,

A proteção ambiental está diretamente relacionada à garantia dos direitos sociais, já que o gozo desses últimos (como, por exemplo, saúde, moradia, alimentação, educação, etc.), em patamares desejáveis constitucionalmente, está necessariamente vinculado a condições ambientais favoráveis, como, por exemplo, o acesso a água potável (através de saneamento básico, que também é direito fundamental social integrante do conteúdo do mínimo existencial), a alimentação sem contaminação química (por exemplo, de agrotóxicos e poluentes orgânicos persistentes), a moradia em área que não apresente poluição atmosférica, hídrica ou contaminação do solo (como, por exemplo, na cercania de áreas industriais) ou mesmo riscos de desabamento (como ocorre no topo de morros desmatados e margens de rios assoreados)²⁴⁶.

A preocupação com o Meio Ambiente é, pois, inversamente proporcional ao grau de desenvolvimento social. Quem sobrevive em condições mínimas não pode se dar ao luxo de se preocupar com a conservação ambiental, uma vez que está mais ocupado com o sustento próprio e da família. Para as pessoas em tal situação, pouco importa se suas ações degradam o Meio Ambiente.

Portanto, para se chegar a um futuro ambientalmente sadio, há que se promover a inclusão social, por meio do efetivo implemento dos direitos sociais e a promoção da equidade intra e intergeracional, como coloca Juarez Freitas:

Consigne-se que, comprovadamente, as sociedades equitativas, não as mais ricas e assimétricas, são aquelas percebidas como as mais aptas a produzir bem-estar. Em suma, a Sustentabilidade, na sua dimensão social, reclama:

a) o incremento da equidade intra e intergeracional; b) condições propícias ao florescimento virtuoso das potencialidades humanas, com educação de qualidade para o convívio; e (c) por último, mas não menos importante, o engajamento na causa do desenvolvimento que perdura e faz a sociedade mais apta a sobreviver, a longo prazo, com dignidade e respeito à dignidade dos demais seres vivos²⁴⁷.

Do que foi até agora exposto, resta evidenciado que a Sustentabilidade somente pode ser atingida por meio de atitudes humanas. Neste passo, Paulo Márcio Cruz e Josemar Sidinei Soares lecionam que a Sustentabilidade é uma

²⁴⁶ FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente**: dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do estado socioambiental de direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 74.

²⁴⁷ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. p. 60.

“dimensão da ética, algo que busca garantir a vida, é uma questão existencial. A Sustentabilidade não está simplesmente relacionada à natureza, ao ‘verde’, está relacionada a toda uma relação entre o indivíduo e todo o ambiente a sua volta”²⁴⁸.

Atitudes sustentáveis exigem, portanto, solidariedade, a qual deve ser necessariamente intergeracional e abranger todas as formas de vida:

A preocupação da geração atual não deve ser a de apenas garantir às futuras gerações a mesma quantidade de bens e recursos ambientais. A insuficiência deste objetivo é manifesta. Isso porque a irresponsabilidade do ser humano gerou um desenvolvimento historicamente insustentável e já levou a atual geração à beira do colapso pela manifesta limitação de muitos bens primordiais para a vida plena. Assim, é fundamental que toda a inteligência coletiva e que todo o conhecimento científico acumulado estejam também a serviço da melhora das condições de toda a comunidade de vida futura e não apenas a serviço do ser humano²⁴⁹.

Utilizando novamente os ensinamentos de Juarez Freitas, destaca-se que a dimensão ética da Sustentabilidade, reconhece (a) a ligação de todos os seres, acima do antropocentrismo estrito, (b) o impacto retroalimentador das ações e das omissões, (c) a exigência de universalização concreta, tópico-sistemática do bem estar e (d) o engajamento numa causa que, sem negar a dignidade humana, proclama e admite a dignidade dos seres vivos em geral²⁵⁰.

Entretanto, apesar de o discurso da Sustentabilidade apontar para tragédias a longo prazo, notadamente ambientais, ele não encontra aderência no comportamento humano, que é movido por mecanismos de gratificação imediata²⁵¹.

Como se vê, o desafio é sobretudo ético, pois depende de escolhas humanas. Portanto, “uma acepção acanhada da Sustentabilidade, em versão mono,

²⁴⁸ CRUZ, Paulo Márcio; SOARES, Josemar Sidinei. Critério ético e Sustentabilidade na sociedade pós-moderna: Impactos nas Dimensões Econômicas, Transnacionais e Jurídicas. **Novos Estudos Jurídicos**, vol. 17, n. 3, p. 401-418, set-dez 2012 [recurso eletrônico]. Disponível em: <<http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/download/4208/2419>>. Acesso em: 14 abr. 2019. p. 412.

²⁴⁹ BODNAR, Zenildo; CRUZ, Paulo Márcio. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. p. 113-114.

²⁵⁰ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. p. 63.

²⁵¹ ROSA, Alexandre Morais da; RAMOS, Ana Luisa Schmidt. O problema cognitivo do discurso da Sustentabilidade. In: ROSA, Alexandre Morais da. et. al. (Orgs.). **Para além do Estado Nacional**: dialogando com o pensamento de Paulo Márcio Cruz. p. 11.

pouco ou nada serve, já porque não dá conta do entrelaçamento das dimensões”²⁵².

Não obstante, em que pese sua multidimensionalidade inegável, é perceptível que há (ou deveria haver) uma primazia da dimensão ambiental. Todas as demais dimensões devem (ou deveriam) labutar em prol dela, por ser a mais relevante para o objetivo de perpetuar a espécie humana indefinidamente no tempo.

Com efeito, a própria palavra Sustentabilidade remete à noção de “capacidade de sustento”, a qual “refere-se, em ecologia, à população máxima de uma espécie que pode manter-se indefinidamente em um território, sem provocar uma degradação na base dos recursos que leve a diminuir esta população no futuro”²⁵³.

Se o objetivo da Sustentabilidade é realmente perpetuar a espécie, o Meio Ambiente deve(ria) ser a preocupação número um da humanidade, como elucida Gerd Winter:

Assim, a biosfera torna-se de ‘fundamental’ importância. A economia e a sociedade são parceiros mais fracos, pois a biosfera pode existir sem os humanos, mas os humanos certamente não podem existir sem a biosfera. Portanto, humanos, enquanto exploram a natureza, devem respeitar suas limitações, uma necessidade que eles são capazes de preencher, uma vez que possuem o potencial da razão e então, os padrões alternativos de ponderação do comportamento²⁵⁴.

Ainda segundo esse autor, a concepção tradicional de Sustentabilidade, baseada na equivalência dos três pilares, conduz a um julgamento não adequado sobre a amplitude do peso da natureza, dando lugar a um conceito “fraco” de Sustentabilidade, que só aparenta preocupação ecológica, mas na verdade é utilizado para justificar as mesmas velhas práticas predatórias:

Como a biosfera (embora objetivamente flexível a certa medida) não pode refletir nela própria e no seu relacionamento com os humanos, e como o conceito dos três pilares é imprudente e descompromissado, ele leva facilmente a compromissos simulados. Sacrifícios da natureza, utilizados para o destaque na economia a curto prazo ou

²⁵² FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. p. 57.

²⁵³ ALIER, Joan Martinez. **Da economia ecológica ao ecologismo popular**. Tradução de Armando de Melo Lisboa. Blumenau: FURB, 1998. p. 91.

²⁵⁴ WINTER, Gerd. Um fundamento e dois pilares: o conceito de desenvolvimento sustentável 20 anos após o Relatório Brundtland. Tradução de Carol Manzoli Palma. In: MACHADO, Paulo Affonso Leme; KISHI, Sandra Akemi Shimada (Orgs.). **Desenvolvimento sustentável, OGM e responsabilidade civil na União Europeia**. Campinas: Millennium, 2009. p. 4.

para interesses sociais, podem tornar-se destrutivos para a própria economia e sociedade, a longo prazo²⁵⁵.

Ele propõe, então, um conceito “forte”, em que a Sustentabilidade passa a ser constituída por um fundamento (os recursos naturais) e dois pilares (a economia e a sociedade). De acordo com essa abordagem, somente atribuindo-se mais peso ao Meio Ambiente do que à economia e à sociedade é que será possível uma real proteção da biosfera.

Klaus Bosselmann adota essa mesma corrente de pensamento. Para ele, a Sustentabilidade também deve ser trabalhada no seu sentido forte, de modo a preservar a integridade e a manutenção dos sistemas ecológicos, o que implica uma nova ética e também escolhas éticas a serem feitas²⁵⁶.

Ainda segundo o professor alemão, “as preocupações de hoje ou são de Sustentabilidade ecológica ou simplesmente não existem (favorecendo uma abordagem de estagnação ou muito ingênua para enfrentar o futuro)”²⁵⁷. Esta visão não é contrária à economia ou ao desenvolvimento, bem ao revés, antes assegura que ele seja equilibrado e permanente.

De fato, a abordagem fraca da Sustentabilidade não é suficiente para enfrentar o caos ambiental da Pós-modernidade, como ilustram Juarez Freitas e Júlio César Garcia:

Essa perspectiva fraca provocou tímido enfrentamento da crise ambiental em sua raiz. Com efeito, a noção débil de Sustentabilidade não conseguiu demonstrar os vínculos entre o ambiente, a biologia, a justiça social e a governança. Ao contrário, tais vínculos foram se tornando vagos e movediços nos discursos sobre o desenvolvimento sustentável e as relações estruturais entre o poder, a consciência e o meio ambiente resultaram postas entre parênteses.

A abordagem fraca da Sustentabilidade não serviu de anteparo contra o império dos fósseis. Quer dizer, a adoção desse conceito

²⁵⁵ WINTER, Gerd. Um fundamento e dois pilares: o conceito de desenvolvimento sustentável 20 anos após o Relatório Brundtland. In: MACHADO, Paulo Affonso Leme; KISHI, Sandra Akemi Shimada (Orgs.). **Desenvolvimento sustentável, OGM e responsabilidade civil na União Europeia**. p. 5.

²⁵⁶ BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da Sustentabilidade**: transformando Direito e Governança. p. 27; 48.

²⁵⁷ BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da Sustentabilidade**: transformando Direito e Governança. p. 106.

mantém sérias distorções, no campo das prioridades, inclusive pela inércia crítica diante de leis e decisões públicas que flagrantemente incentivam a destruição (inconstitucional) do equilíbrio ecológico²⁵⁸.

Como regular os comportamentos humanos, de modo a pautá-los pela Sustentabilidade forte? Esta é a grande contenda do Direito no século XXI. Como bem observado por José Rubens Morato Leite, é necessário refletir “sobre as bases da estrutura jurídica da sociedade e os mecanismos jurídicos de limitação das liberdades em respeito à integridade ecológica”²⁵⁹.

2.3.4 A Sustentabilidade como princípio jurídico e paradigma indutor do Direito

Como visto no início do subcapítulo, Paulo Márcio Cruz e Zenildo Bodnar defendem ser provável que a Sustentabilidade se consolide como o novo paradigma indutor do Direito na Pós-modernidade²⁶⁰.

Essa Sustentabilidade somente pode ser aquela com sentido “forte”, compreendida como o “dever de proteger e restaurar a integridade dos sistemas ecológicos da Terra”²⁶¹, única maneira de atingir o objetivo de perpetuar a espécie humana indefinidamente no tempo.

Tal obrigação recai inescapavelmente sobre todos os seres humanos.

Agir sustentavelmente, de modo a debelar o caos ambiental, é tarefa de todo e qualquer habitante da Terra, da qual sobressai a indiscutível relevância jurídica da Sustentabilidade, na medida em que o Direito é o instrumento que regula a vida em sociedade. Afinal, *ubi homo, ibi societas; ubi societas, ibi jus*²⁶².

Nesse diapasão, Klaus Bosselman afirma que a Sustentabilidade constitui

²⁵⁸ FREITAS, Juarez; GARCIA, Júlio César. Evolução conceitual do princípio da sustentabilidade. **Revista Direito Sem Fronteiras** - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Foz do Iguaçu, v. 2., n. 4, p. 13-26, Jan./Jun. 2018. p. 21.

²⁵⁹ LEITE, José Rubens Morato. et al. O Estado de Direito para a natureza: fundamentos e conceitos. In: LEITE, José Rubens Morato (Org.); DINNEBIER, Flávia França (Org.). **Estado de Direito Ecológico: Conceito, Conteúdo e Novas Dimensões para a Proteção da Natureza**. p. 59.

²⁶⁰ Vide nota de rodapé n. 170.

²⁶¹ BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da Sustentabilidade**: transformando Direito e Governança. p. 82.

²⁶² Onde está o Homem, há sociedade; onde há sociedade há direito (tradução livre).

verdadeiro princípio geral do Direito, devendo servir de norte para interpretação de tratados, leis e dos demais princípios jurídicos, bem como para a compreensão da justiça, dos direitos humanos e da soberania do Estado²⁶³.

É essa exatamente a dimensão jurídico-política da Sustentabilidade, consoante a proposta de Juarez Freitas:

Dimensão jurídico-política ecoa o sentido de que a Sustentabilidade determina, com eficácia direta e imediata, independentemente de regulamentação, a tutela jurídica do direito ao futuro e, assim, apresenta-se como dever constitucional de proteger a liberdade de cada cidadão (titular de cidadania ambiental ou ecológica), nesse status, no processo de estipulação intersubjetiva do conteúdo intemporal dos direitos e deveres fundamentais das gerações presentes e futuras, sempre que viável diretamente²⁶⁴.

O professor gaúcho vai além e defende que o art. 225 da Constituição brasileira, ao prever expressamente que o Meio Ambiente ecologicamente equilibrado é bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida, abraçou a Sustentabilidade forte, convolvendo-a em princípio constitucional, a pautar toda uma nova hermenêutica do Direito brasileiro²⁶⁵.

A partir desses pressupostos, o autor formula o seu conhecido conceito de Sustentabilidade:

[...] 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 ao bem-estar²⁶⁶.

Assim, conforme visto no primeiro capítulo deste trabalho, considerando que o direito a um Meio Ambiente ecologicamente equilibrado é um Direito Humano Fundamental, essencial à viabilidade jurídica do próprio direito à vida, e diante dos efeitos do caos ambiental da pós-modernidade, que reclamam atitudes positivas e

²⁶³ BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da Sustentabilidade**: transformando Direito e Governança. p. 64.

²⁶⁴ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. p. 72.

²⁶⁵ FREITAS, Juarez; GARCIA, Júlio César. Evolução conceitual do princípio da sustentabilidade. **Revista Direito Sem Fronteiras**. p. 22-23.

²⁶⁶ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. p. 41.

proativas no sentido de preservar e restaurar a integridade ecológica, qualificadas como dever ético fundamental de todos os seres humanos, de fato, é possível dizer que a Constituição brasileira e, por conseguinte, o ordenamento jurídico nacional, consagram a Sustentabilidade forte como princípio constitucional, com força jurídica vinculante.

Prova irrefutável disso é que o princípio da Sustentabilidade vem ganhando juridicidade na legislação brasileira, v. g., no art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que inseriu o desenvolvimento nacional sustentável entre os objetivos das licitações públicas no Brasil, e que será objeto de estudo no terceiro capítulo desta dissertação.

A opção pela Sustentabilidade forte “implica a necessária redefinição das relações sociedade humana-natureza e, portanto, mudança substancial do próprio processo civilizatório”²⁶⁷. Ou como diz Leonardo Boff, a “Sustentabilidade é um modo de ser e de viver que exige alinhar as práticas humanas às potencialidades limitadas de cada bioma e às necessidades das presentes e das futuras gerações”²⁶⁸.

No mesmo passo, Édis Milaré observa que

[...] a Sustentabilidade deve ser abordada sob vários prismas: o econômico, o social, o cultural, o político, o tecnológico, o jurídico e outros. Na realidade, o que se busca, conscientemente ou não, é um novo paradigma ou modelo de Sustentabilidade, que supõe estratégias bem diferentes daquelas que têm sido adotadas no processo de desenvolvimento sob a égide de ideologias reinantes desde o início da Revolução Industrial, estratégias estas que são responsáveis pela instrumentalidade do mundo de hoje, tanto no que se refere ao planeta Terra quanto no que interessa à família humana em particular²⁶⁹.

A cristalização da Sustentabilidade forte como princípio jurídico tem o poder de mudar axiologicamente a formulação e a interpretação do Direito. Vários conceitos (ou pré-conceitos) devem ser abandonados. É necessário “ecologizar” as relações jurídicas e a própria ciência do Direito, a fim de que institutos jurídicos

²⁶⁷ DEMAJOROVIC, Jaques. **Sociedade de Risco e Responsabilidade Socioambiental**. 2. ed. São Paulo: Senac SP, 2013. p. 10.

²⁶⁸ BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade**: o que é – o que não é. p. 16.

²⁶⁹ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. p. 70.

existentes sejam renovados e novos institutos sejam criados, com vistas à efetiva proteção do bem ambiental²⁷⁰.

Felizmente, como acentuam Juarez Freitas e Júlio César Garcia

Hoje já se reconhece, cada vez mais, que a Sustentabilidade é valor constitucional supremo, desdobrado em princípio ético-jurídico vinculante e objetivo fundamental da República, a partir do caráter pluridimensional que recomenda o abandono do modelo tradicional de desenvolvimento (FREITAS, 2016, p. 116). Sustentabilidade é, sem dúvida, valor supremo, acolhida a leitura da Carta endereçada à produção da homeostase biológica e social de longa duração²⁷¹.

É nesse contexto que se diz que a Sustentabilidade é o novo paradigma do Direito pós-moderno, como destaca Gabriel Real Ferrer:

En todo caso, lo que a estas alturas está perfectamente claro es que la Sostenibilidad se abre paso como el nuevo paradigma jurídico de la globalización, en la medida en que este proceso global, esférico, hace evidente la absoluta interdependencia de individuos y pueblos. Es un paradigma de acción, pero lo es también jurídico ya que irrumpe en la tensión entre los contrapuestos paradigmas de libertad e igualdad propios del Estado avanzado contemporáneo y los supedita a su prevalencia. Es el paradigma propio de la sociedad postmoderna, de la sociedad transnacional hacia la que caminamos²⁷².

Para Klaus Bosselmann, no entanto, diante da complexidade do mundo pós-moderno, a Sustentabilidade ainda é uma realidade distante:

O mundo globalizado e industrializado atingiu tal nível de complexidade que torna impossível soluções rápidas. O uso de métodos tradicionais de Sustentabilidade não fará muita diferença. A maior complexidade apresenta-se em termos ambientais, sociais e econômicos. Primeiro, a atual crise de recursos é global em suas dimensões, o que significa que qualquer estratégia de Sustentabilidade

²⁷⁰ NUNES JÚNIOR, Amandino Teixeira. O Estado Ambiental de Direito. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 163, ano 14, p. 295-307, jul./set. 2004. p. 299.

²⁷¹ FREITAS, Juarez; GARCIA, Júlio César. Evolução conceitual do princípio da sustentabilidade. **Revista Direito Sem Fronteiras**. p. 21.

²⁷² Em todo caso, o que está perfeitamente claro a esta altura é que a Sustentabilidade se apresenta como o novo paradigma jurídico da globalização, na medida em que este processo global, esférico, evidencia a absoluta interdependência de indivíduos e povos. É um paradigma de ação, mas também é jurídico, porque quebra a tensão entre os paradigmas opostos de liberdade e igualdade característicos do estado avançado contemporâneo e os subordina à sua prevalência. É o paradigma próprio da sociedade pós-moderna, da sociedade transnacional para a qual caminamos (tradução livre). FERRER, Gabriel Real. Sostenibilidad, Transnacionalidad y trasformaciones del Derecho. In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira (Orgs.). **Direito ambiental, transnacionalidade e sustentabilidade** [recurso eletrônico]. p. 17.

local está condenada ao fracasso se não for seguida em toda parte. Em segundo lugar, as relações socioeconômicas já não são puramente locais. Tudo o que fazemos em nossas comunidades locais tem efeitos nas comunidades ao redor do mundo, especialmente nos países pobres. Em terceiro lugar, a economia parece muito distante, quase imune de sua base de recursos naturais. Sempre que muito dinheiro está em jogo, a fertilidade dos solos, a diversidade da vida e a estabilidade do clima aparecem como um luxo que não podemos pagar. Como resultado, a Sustentabilidade tornou-se uma realidade distante, e isso em uma época em que ela é mais necessária do que nunca na história da humanidade²⁷³.

É verdade que a consciência coletiva aumentou, se comparada com o Século XX, mas o comportamento humano parece não acompanhar a evolução do conhecimento. Quanto mais se sabe sobre os efeitos nefastos da poluição, parece que menos as pessoas se importam com ela. Se a humanidade projeta algum futuro no seu horizonte, será necessária uma espécie de “metamorfose civilizacional”, em que o Direito e o Estado de Direito terão papéis destacados.

Diante de tal panorama, sobressaem-se as discussões em torno da necessidade de se moldar um novo modelo de Estado, compromissado com a Sustentabilidade forte e, assim, capaz de lidar com esses novos desafios.

2.4 O ESTADO DE DIREITO NA PÓS-MODERNIDADE: O MEIO AMBIENTE EM FOCO²⁷⁴

O Estado de Direito, em sua formulação tradicional, porque orientado à garantia da liberdade e dos direitos individuais, é incapaz de dar resposta ao caos ambiental, como demonstram, por exemplo, os efeitos das mudanças climáticas e o advento da era do Antropoceno²⁷⁵. É necessário, pois, reelaborar o conceito de Estado de Direito para que dê guarida à natureza²⁷⁶. Para isso, há que se introjetar o princípio constitucional da Sustentabilidade, em seu sentido forte, em todas as

²⁷³ BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da Sustentabilidade**: transformando Direito e Governança. p. 42.

²⁷⁴ Partes deste subcapítulo foram apresentadas pelo autor, na forma de artigo, em co-autoria com Eduardo Digiácomo, no 12º Seminário Internacional de Governança e Sustentabilidade, realizado na Universidade de Alicante, na Espanha, em outubro de 2018, conforme referenciado ao final.

²⁷⁵ Vide nota de rodapé n. 138.

²⁷⁶ VOIGT, Christina apud FREITAS, Juarez; GARCIA, Júlio César. Evolução conceitual do princípio da sustentabilidade. **Revista Direito Sem Fronteiras**. p. 20.

camadas do sistema jurídico-político²⁷⁷.

Sem embargo, “só existirá sadia qualidade de vida se o meio ambiente for ecologicamente equilibrado, não degradado”, isto quer dizer que sem um Meio Ambiente sadio, não pode haver vida digna, satisfatória, razão pela qual a preservação do Meio Ambiente torna-se “um imperativo do Poder Público, para assegurar a saúde e o bem estar da pessoa humana, isto é, para assegurar o direito fundamental à vida²⁷⁸.

A previsão expressa, nos mais diversos diplomas legislativos nacionais e internacionais, do direito coletivo a um Meio Ambiente ecologicamente equilibrado, essencial a uma sadia qualidade de vida, oportunamente consagrado no art. 225 da Constituição brasileira, logo demonstra a magnitude desse direito, podendo-se facilmente notar que a participação ativa do Estado é decisiva e estritamente necessária para assegurar sua plena realização, mormente em países como o Brasil, onde não houve o Estado Social²⁷⁹.

Com efeito, o Estado Democrático de Direito, ao assumir o compromisso com a efetivação da justiça social, assumiu também o dever de proporcionar os meios necessários à realização dos direitos fundamentais e à eliminação das desigualdades sociais, passando a atuar como agente transformador da realidade, como ensina José Luis Bolzan de Moraes:

[...] o Estado Democrático de Direito, teria (tem?) a característica de ultrapassar não só a formulação do Estado Liberal de Direito, como também a do Estado Social de Direito - vinculado ao Welfare State neocapitalista - impondo à ordem jurídica e à atividade estatal um conteúdo utópico de transformação da realidade. O Estado Democrático de Direito, ao lado do núcleo liberal agregado à questão social, tem como questão fundamental a incorporação efetiva da questão da igualdade como um conteúdo próprio a ser buscado garantir através do assecuramento mínimo de condições mínimas de

²⁷⁷ LORENZETTI, Ricardo Luis. **Teoria Geral do Direito Ambiental**. Tradução de Fábio Costa Morosini e Fernanda Nunes Barbosa. São Paulo: RT, 2010. p. 32.

²⁷⁸ PIOVESAN, Flávia. O direito ao meio ambiente e a Constituição de 1988. In: BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos (Coord.); FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (Coord.). **Direito Ambiental e as funções essenciais à Justiça**: o papel da advocacia de estado e da defensoria pública na proteção do meio ambiente. p. 66.

²⁷⁹ STRECK, Lênio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 11. ed. rev. atual. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014. p. 23.

vida ao cidadão e à comunidade. Ou seja, no Estado Democrático de Direito a lei passa a ser, privilegiadamente, um instrumento de ação concreta do Estado, tendo como método assecuratório de sua efetividade a promoção de determinadas ações pretendidas pela ordem jurídica²⁸⁰.

O papel do Estado Democrático de Direito é, pois, instrumental. Não é um fim em si mesmo, mas, ao contrário, é meio para um fim, o de proporcionar aos membros da sociedade "todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana"²⁸¹. Em suma, a finalidade do Estado é o bem comum, aqui entendido como o "complexo de condições indispensáveis para que todos os membros do Estado – nos limites do possível – atinjam livremente e espontaneamente sua felicidade na terra"²⁸².

Sob outro viés, pode-se dizer que o Estado Democrático de Direito é regido e orientado à plena realização dos Direitos Humanos Fundamentais de terceira geração, sendo que "o mais importante deles é o reivindicado pelos movimentos ecológicos: o direito de viver num ambiente não poluído"²⁸³.

Assim sendo, no contexto da sociedade pós-moderna atual, e notadamente a partir da consagração, nos ordenamentos jurídicos nacionais, dos Direitos Humanos de terceira geração, dentre os quais destaca-se, especificamente, o direito ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado, surge a necessidade de reformular a conformação jurídica e política do Estado, o qual "precisa agir em parceria com a Sociedade para assegurar, inclusive para as futuras gerações e para toda a comunidade de vida, condições ideais de habitabilidade"²⁸⁴.

Para José Rubens Morato Leite e Patrick de Araújo Ayala,

essa nova estrutura de Estado diz respeito a um novo perfil modificado dos direitos sociais, os quais exigem ações de cidadania compartilhada entre Estado e cidadãos, através de instrumentos de

²⁸⁰ MORAIS, José Luiz Bolzan de. **Do Direito Social aos Interesses Transindividuais**. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1996. p. 67-68.

²⁸¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 25. ed. 2. tir. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 108.

²⁸² AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 23. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1984. p. 124-125.

²⁸³ BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. p. 6.

²⁸⁴ BODNAR, Zenildo; CRUZ, Paulo Márcio. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. p. 153.

precaução e proteção, não só através de responsabilização como de preservação, visando com isso a preservação ecológica²⁸⁵.

Rudolf Steinberg compreende que

Um Estado de Direito, na pós-modernidade, somente existe diante de um Estado que cumpra com o seu dever de proteção do equilíbrio ambiental, visando a garantir a fruição do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, dada a sua essencialidade para a existência de vida digna para a presente e futuras gerações²⁸⁶.

Ganha contornos, em tal contexto, o conceito de Estado (Democrático) de Direito Ambiental (ou Ecológico) o qual pode ser classificado como “um Estado de justiça ambiental, qualificado pela exigência de igualdade entre os Estados e sociedades, de forma a evitar que os riscos ambientais afetem mais uns do que outros”²⁸⁷.

Por essa nova perspectiva,

[...] o dever de proteção do equilíbrio ambiental deve ser entendido da forma mais ampla possível, abrangendo o meio ambiente na sua plenitude, o meio ambiente natural, o meio ambiente artificial, o meio ambiente laboral e o meio ambiente cultural, além de abranger a análise substancial de todos os riscos ambientais envolvidos nas fases de planejamento, instalação e funcionamento das atividades públicas e privadas²⁸⁸.

Isso não significa, todavia, que se esteja diante de “uma espécie de marco zero na construção da comunidade político-jurídica estatal”²⁸⁹. Não há um rompimento com o Estado Democrático de Direito, mas sim uma evolução, a partir da agregação do elemento ambiental. Trata-se, na verdade, de “uma sucessão de

²⁸⁵ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo apud HAMMARSTRÖN, Fátima Fagundes Barasuol. **Estado democrático de direito ambiental e desenvolvimento sustentável**: saber ambiental como possibilidade de efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. p. 45.

²⁸⁶ STEINBERG, Rudolf apud MESSIAS, Ewerton Ricardo. Brasil: Estado Democrático de Direito Ambiental? **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 43, n. 140, p. 125-150, 2016. Disponível em: <<http://www.ajuris.org.br/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/427>>. Acesso em: 08 mai. 2019. p. 141.

²⁸⁷ MESSIAS, Ewerton Ricardo; SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. **Financiamento e dano ambiental**: a responsabilidade civil das instituições financeiras. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2015. p. 78.

²⁸⁸ MESSIAS, Ewerton Ricardo. Brasil: Estado Democrático de Direito Ambiental? **Revista da AJURIS**. p. 141.

²⁸⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 18.

características, boas e ruim, que, obviamente são redimensionadas”²⁹⁰, a fim de enfrentar o caos ambiental da Sociedade de Risco.

Com efeito, como demonstrado no início deste capítulo, o Estado de Direito não é uma obra pronta e acabada, antes é um edifício em plena construção, capaz de agregar novos cômodos à estrutura, à medida que novas necessidades apareçam. Nada mais é do que o reflexo dos clamores humanos em determinado período histórico. E, se ao final do século XVIII o clamor era por liberdade, hoje é o Meio Ambiente que demanda cuidado.

Enfim, o que o Estado de Direito Ecológico pretende é “o enfrentamento dos desafios impostos pelo desenvolvimento sustentável sem, no entanto, deixar de observar as regras e princípios do Estado de Direito Democrático”²⁹¹. Como já dito, o que se deseja, por meio do paradigma da Sustentabilidade (forte), “é não acelerar a destruição dos ecossistemas e da biodiversidade que asseguram a vida para todos”²⁹².

Em 2015, a partir de um estudo preparado pelo PNUMA, intitulado “Environmental Rule of Law: Critical to Sustainable Development”²⁹³, o Estado de Direito Ambiental foi considerado um objetivo a ser alcançado. Nesse documento afirmou-se que,

Environmental rule of law integrates the critical environmental needs with the essential elements of the rule of law, and provides the basis for reforming environmental governance. It prioritizes environmental sustainability by connecting it with fundamental rights and obligations. It implicitly reflects universal moral values and ethical norms of behaviour, and it provides a foundation for environmental rights and obligations. Without environmental rule of law and the enforcement of

²⁹⁰ BELCHIOR, Germana Parente Neiva. **Hermenêutica Jurídica Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 125.

²⁹¹ MESSIAS, Ewerton Ricardo; SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. **Financiamento e dano ambiental: a responsabilidade civil das instituições financeiras**. p. 77.

²⁹² GARCIA, Marcos Leite; AQUINO, Sérgio Ricardo Fernandes de. A força transformadora da sustentabilidade no século XXI: ideologia ou utopia? In: ROSA, Alexandre Moraes da. et. al. (Orgs.). **Para além do Estado Nacional: dialogando com o pensamento de Paulo Márcio Cruz**. p. 230.

²⁹³ Estado de Direito Ambiental: elemento crítico para o desenvolvimento sustentável (tradução livre). PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE (PNUMA). **Environmental Rule of Law: Critical to Sustainable Development**. UNON, Publishing Services Section: Nairobi, 2015. Disponível em: <<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/10664/issue-brief-erol.pdf?sequence=1&%3BisAllowed=>>>. Acesso em: 28 mai. 2019.

legal rights and obligations, environmental governance may be arbitrary, that is, discretionary, subjective, and unpredictable²⁹⁴.

Nesse cenário, “não se há de permitir norma jurídica que venha a malbaratar o meio ambiente”. De igual modo, “não é mais aceitável uma norma jurídica que patrocine a poluição”, assim como “não é mais aceitável uma norma jurídica que favoreça a degradação da qualidade de vida”. Havendo conflito de normas, “deve-se aplicar a norma que não agride o meio ambiente; ou ainda, sendo inevitável algum grau de agressão, devemos aplicar a norma que menos agride o meio ambiente”²⁹⁵.

É também o que diz Antônio Herman de Vasconcelos Benjamin ao defender que Constituição da República de 1988 instituiu uma verdadeira “ordem pública ambiental”²⁹⁶, na medida em que a preocupação com o ambiente deve ser fator preponderante na tomada de qualquer decisão estatal.

Sobre o tema, Elson Roney Servilha e Emília Wanda Rutkowski afirmam que,

A noção de ordem pública ambiental reflete a evolução do Estado, que coloca o meio ambiente como um valor a ser tutelado e resguardado, essencial à prosperidade geral, conjuga preocupações de equidade, de harmonia e uma disposição equitativa, que permite manter a paz entre as pessoas, sejam físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, e estas com o meio ambiente.²⁹⁷

Nessa nova ordem, toda a atividade administrativa, política ou jurídica do

²⁹⁴ O Estado de Direito Ambiental integra as necessidades ambientais críticas com os elementos essenciais do Estado de Direito, fornecendo a base para a reforma da governança ambiental. Este Estado de Direito prioriza a sustentabilidade ambiental conectando-a com os direitos e deveres fundamentais. Reflete implicitamente valores morais universais e normas comportamentais éticas, proporcionando a fundação para direitos e deveres ambientais. Sem o Estado de Direito Ambiental e a aplicação de direitos e deveres legais, a governança ambiental pode tornar-se arbitrária, isto é, discricionária, subjetiva e imprevisível (tradução livre). PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE (PNUMA). **Environmental Rule of Law: Critical to Sustainable Development**. UNON, Publishing Services Section: Nairobi, 2015. Disponível em: <<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/10664/issue-brief-erol.pdf?sequence=1&%3BisAllowed=>>>. Acesso em: 28 mai. 2019.

²⁹⁵ ARAÚJO, Thiago Cássio D'Ávila. Estado Ambiental de Direito. **Revista da Advocacia Geral da União**, v. 6, n. 14, p. 167-175, dez/2007. Disponível em: <<https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/365/136>>. Acesso em: 07. ago. 2017. p. 171.

²⁹⁶ BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcelos apud BODNAR, Zenildo; CRUZ, Paulo Márcio. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. p. 154.

²⁹⁷ SERVILHA, Elson Roney; RUTKOWSKI, Emília Wanda. **Ordem Pública Ambiental**. In: 4º Congresso luso-brasileiro para o planejamento urbano, regional, integrado, sustentável, 2010, Faro, Portugal. Anais. Disponível em: <<http://pluris2010.civil.uminho.pt/Actas/PDF/Paper510.pdf>>. Acesso em: 07. ago. 2018.

Estado deve ser orientada sopesando-se os fatores potencialmente impactantes sobre o Meio Ambiente. Deve-se partir para “uma nova forma de se encarar o ordenamento jurídico”, ou seja, por meio do “critério ambiental”²⁹⁸.

A propósito, em abril de 2016, foi realizado no Rio de Janeiro o 1º Congresso Mundial de Direito Ambiental da International Union for Conservation of Nature²⁹⁹, cujo resultado foi registrado em uma declaração, a World Declaration on the Environmental Rule of Law³⁰⁰.

Esse documento, em que pese não representar um resultado negociado a nível diplomático entre os participantes, trouxe importantes contribuições para o debate, tendo enfatizado que um Estado Ecológico de Direito é fundamental para a proteção real e efetiva da natureza e para consecução da justiça ecológica.

O Princípio 4 da Declaração, que trata da Sustentabilidade Ecológica e Resiliência, estabelece o seguinte:

Legal and other measures shall be taken to protect and restore ecosystem integrity and to sustain and enhance the resilience of social-ecological systems. In the drafting of policies and legislation, and in decision-making, the maintenance of a healthy biosphere for nature and humanity should be a primary consideration^{301 302}.

O princípio supra corrobora o que vem sendo dito, no sentido de que, a partir da consagração da Sustentabilidade forte como princípio constitucional, toda a atuação do Estado, nos campos executivo, legislativo ou judiciário, deve ser orientada à proteção do Meio Ambiente, na medida em que “os direitos fundamentais vinculam os órgãos administrativos em todas as suas formas de manifestação e atividades, na medida em que atuam no interesse público, no sentido de um

²⁹⁸ ARAÚJO, Thiago Cássio D’Ávila. Estado ambiental de Direito. **Revista da Advocacia Geral da União**. p. 171.

²⁹⁹ União Internacional para a Conservação da Natureza (tradução livre).

³⁰⁰ Declaração Mundial sobre o Estado Ecológico de Direito (tradução livre).

³⁰¹ INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE [IUCN]. **World Declaration on the Environmental Rule Of Law**. In: 1st IUCN World Environmental Law Congress. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/english_world_declaration_on_the_environmental_rule_of_law_final.pdf>. Acesso em: 09 mai. 2019.

³⁰² Medidas legais e de outra ordem precisam ser tomadas para proteger e restaurar a integridade dos ecossistemas e fortalecer a resiliência dos sistemas socioecológicos. No planejamento político, na atividade legislativa e na tomada de decisões, a manutenção de uma biosfera saudável para a natureza e para humanidade deve ser uma prioridade (tradução livre).

guardião e gestor da coletividade”³⁰³.

A maior novidade, segundo Juarez Freitas, reside no que ele denomina de “sindicabilidade de longo espectro”, ou seja, o dever imposto a todos os agentes públicos de “superar a miopia” e “vestir as lentes intertemporais”:

Desse modo, em lugar da gestão enredada nas paixões governativas e do imediatismo fragmentário (às vezes, explorador da oneomania), desponta o Direito integrado das políticas do Estado Sustentável, apto a reconhecer, numa revisão crítica das teorias clássicas sobre os direitos subjetivos, a titularidade de direitos fundamentais de gerações futuras e a praticar justa ponderação de custos e benefícios, diretos e indiretos, que levem precipuamente em consideração o equilíbrio ecológico na formulação e na implementação dos programas constitucionais (FREITAS, 2016, p. 277-278)³⁰⁴.

Sem entrar na discussão sobre se a natureza pode ser sujeito de direitos (visão biocêntrica), o que importa, fundamentalmente, é defender a natureza (i.e., o Meio Ambiente) em procedimentos políticos, administrativos e judiciais, ainda que não haja nenhum interesse humano diretamente envolvido.

O indigitado dever recai sobre os ombros dos agentes públicos em geral, e daqueles ocupantes de cargos com atribuições jurídicas em particular, como magistrados, membros do Ministério Público e da Advocacia Pública, os quais devem pautar sua atuação segundo o “roteiro” propugnado pelo professor da PUC/RS:

- (a) promover a releitura da responsabilidade do Estado e da sociedade para fazer frente aos reclamos da gestão sustentável;
- (b) acentuar o nexo causal entre a inércia inconstitucional e os eventos danosos, não se admitindo omissão danosa, ao se introduzir teste rigoroso de Sustentabilidade das abstenções (FREITAS, 2016, p. 296);
- (c) valorizar os princípios da prevenção e da precaução para que incidam em todas as províncias do sistema jurídico (FREITAS, 2016, p. 298-306) e
- (d) adotar máximas hermenêuticas voltadas à concretização do princípio da Sustentabilidade, de sorte que a interpretação somente sacrifique o mínimo para preservar o máximo, vedadas ações e

³⁰³ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 369.

³⁰⁴ FREITAS, Juarez; GARCIA, Júlio César. Evolução conceitual do princípio da sustentabilidade. **Revista Direito Sem Fronteiras**. p. 21.

omissões causadoras de prejuízos às presentes e futuras gerações³⁰⁵.

Diante do exposto, indaga-se: como podem a Administração Pública e os agentes públicos em geral, e os Advogados Públicos em particular, contribuir para a construção desse renovado modelo de Estado de Direito “para a Natureza”? É o que se buscará elucidar no capítulo seguinte.

³⁰⁵ FREITAS, Juarez; GARCIA, Júlio César. Evolução conceitual do princípio da sustentabilidade. **Revista Direito Sem Fronteiras**. p. 21.

CAPÍTULO 3

AS LICITAÇÕES PÚBLICAS COMO FERRAMENTA PARA A CONSTRUÇÃO DE UM ESTADO DE DIREITO PARA A NATUREZA

3.1 LICITAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL

A origem das licitações públicas no Brasil remonta ao período colonial. Nas Ordenações Filipinas (1595-1916) já havia dispositivo que previa a realização de certames públicos para a realização de obras, *verbis*:

39. E não se fará obra alguma, sem primeiro andar em pregão, para se dar de empreitada a quem a houver de fazer melhor e por menos preço; porém as que não passarem de mil réis, se poderão mandar fazer per jornaes, e humas e outras se lançarão em livro, em que se declare a forma de cada huma, lugar em que se ha de fazer, preço e condições do contracto. E assi como forem pagando aos empreiteiros, farão ao pé do contracto conhecimento do dinheiro, que vão recebendo, e assinarão os mesmos empreiteiros e o Serivão da Camera; e as despesas que os Provedores não levarem em conta, pagal-as-hão os Vereadores, que as mandaram fazer³⁰⁶.

À época vigorava o sistema de “vela e pregão”, por meio do qual se acendia uma vela e então apregoava-se a obra pretendida. Enquanto ardia a chama, os construtores interessados faziam seus lances, adjudicando-se a obra àquele que ofertasse o menor preço antes de a labareda se apagar³⁰⁷.

A primeira legislação produzida em solo brasileiro sobre licitações foi a Lei Imperial, de 29 de agosto de 1828, que estabelecia “regras para a construção das obras publicas, que tiverem por objecto a navegação de rios, abertura de canaes, edificação de estradas, pontes, calçadas ou aqueductos”³⁰⁸. Seu art. 5º previa que,

³⁰⁶ PORTUGAL. **Ordenações e leis do reino de Portugal recopiladas por mandado d'el-rei D. Filipe I.** Livro I, Título LXVI, artigo 39. Lisboa: No Mosteiro de S. Vicente Camara Real de Sua Magestade da Ordem dos Conegos Regulares, 1603. Disponível em: <<http://www1.ci.uc.pt/ihiti/proj/filipinas/l1p151.htm>>. Acesso em: 13 mai. 2019.

³⁰⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 29.

³⁰⁸ IMPÉRIO DO BRAZIL. **Lei de 29 de agosto de 1828**. Estabelece regras para a construção das obras publicas, que tiverem por objecto a navegação de rios, abertura de canaes, edificação de estradas, pontes, calçadas ou aqueductos. Portal da Câmara dos Deputados: Legislação. Brasília,

uma vez aprovado, o projeto de alguma das referidas obras, imediatamente sua construção seria oferecida a empresários por via de editais públicos, dando-se preferência àquele que oferecesse as “maiores vantagens”.

Como se constata, tratava-se de uma regulamentação precária, mas que já indicava, ainda de forma incipiente, a finalidade de se obter a proposta mais vantajosa para a Administração.

Para os fins deste trabalho, porém, interessa mais o período Republicano, cuja normação, no que concerne ao tema em voga, inaugurou-se com o Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922, que organizou o Código de Contabilidade da União, prevendo, de um modo geral, que “ao empenho da despesa deverá preceder contracto, mediante concorrência publica” (art. 49, *caput*)³⁰⁹. Como se cuidava de um Decreto Presidencial, sua aplicação era restrita à Administração Pública federal.

Com a edição do Decreto-Lei nº 2.416, de 17 de julho de 1940, que aprovou a codificação das normas financeiras para os Estados e Municípios, passou-se a prever que, salvo casos excepcionais, “a aquisição de material” dos demais entes federados também deveria se dar “obrigatoriamente por meio de concorrência pública ou administrativa” (art. 46, § 2º)³¹⁰.

O termo licitação, na sua acepção hodierna, isto é, como gênero de um processo de seleção pública, foi introduzido no ordenamento jurídico nacional pela Lei nº 4.401, de 10 de setembro de 1964, englobando as seguintes espécies: concorrência pública, concorrência administrativa, coleta de preços e tomada de preços.

Entretanto, ainda não havia normas definindo os procedimentos a serem observados durante os certames. Nessa primeira fase legislativa, que André Rosilho

DF. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38195-29-agosto-1828-566164-publicacaooriginal-89803-pl.html>. Acesso em: 18 mai. 2019.

³⁰⁹ BRASIL. **Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922**. Organiza o Código de Contabilidade da União. Portal da Presidência da República: Legislação. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL4536-1922.htm>. Acesso em: 10 mai. 2019

³¹⁰ BRASIL. **Decreto-lei nº 2.416, de 17 de julho de 1940**. Aprova a codificação das normas financeiras para os Estados e Municípios. Portal da Presidência da República: Legislação. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del2416.htm>. Acesso em: 10 mai. 2019

denominou de “carta branca à Administração”, optou-se por uma regulação mais genérica, permitindo aos órgãos públicos decidir *ad hoc* a melhor forma de licitar, consoante as regras definidas no edital. “Havia, portanto, amplo espaço de manobra para os Legislativos e para as Administrações locais definirem, eles próprios, as regras de contratações a que se submeteriam”³¹¹.

Tal cenário perdurou até a edição do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que introduziu diversas regras concernentes ao dever de licitar para os órgãos da Administração federal. Esse regulamento era bem mais minudente; previa as modalidades de licitação (concorrência, tomada de preços e convite, além do leilão e do concurso), a serem utilizadas de acordo com o valor da aquisição, bem como especificava alguns procedimentos, como, por exemplo, o prazo mínimo de antecedência para divulgação do ato convocatório e a separação entre as fases de habilitação e julgamento.

No ano seguinte, editou-se a Lei nº 5.465, de 20 de junho de 1968, estendendo aos Estados e Municípios as normas relativas a licitações previstas no Decreto-Lei nº 200/67. Iniciou-se então um período “unificação nacional”, a partir do qual os órgãos da Administração Direta de todos os entes federativos (União, Estados e Municípios) passaram a ser obrigados a licitar suas compras, obras e serviços. De acordo com André Rosilho, restava clara a

intenção do legislador de unificar; em escala nacional, os procedimentos de compras governamentais. Pela primeira vez o Governo central – comandado pelos militares desde 1964 – impôs às unidades federativas menores um conteúdo mínimo a ser obrigatoriamente observado por todo o Estado Brasileiro. Teve início, então, a tendência à uniformização da disciplina jurídica das contratações públicas, trilha seguida e alargada pelas reformas jurídicas posteriores³¹².

Ainda havia, no entanto, um certo (e relevante) nível de discricionariedade para o Administrador, que tinha liberdade para definir as condições para participar da licitação e para apresentar propostas, bem como para fixar os critérios de julgamento delas, que podiam variar de acordo com o interesse do serviço público, as condi-

³¹¹ ROSILHO, André. **Licitação no Brasil**. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 36.

³¹² ROSILHO, André. **Licitação no Brasil**. p. 48.

ções de qualidade, rendimento, preços, condições de pagamento, prazos e outras pertinentes, devidamente estabelecidas no edital.

Essa moldura inverteu-se completamente a partir da edição do Decreto-lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986, o qual procurou regular minuciosamente os procedimentos licitatórios, de modo a retirar do Administrador a margem de manobra que possuía no regime anterior. Estabeleceu-se o princípio do julgamento objetivo e a prevalência quase absoluta do critério do menor preço. Iniciou-se o que André Rosilho denominou de “fetichismo legal”, ou seja, uma crença exacerbada na capacidade do Direito transformar a realidade social:

Esse ‘sentimento’ de que o Direito tudo pode impactou profundamente o modelo jurídico de regulação das licitações, levando ao surgimento de uma nova era das contratações públicas. As regras jurídicas, [...], agora tornaram-se casuísticas, retirando da Administração Pública boa parte da margem de discricionariedade que tinha para decidir, caso a caso, a melhor forma de contratar.[...].

O destaque ocupado pelo Direito incentivou a valorização dos princípios jurídicos – a legalidade, a igualdade, a moralidade etc. –, que passaram a monopolizar o debate sobre contratações públicas, ofuscando a preocupação com a qualidade e a eficiência da gestão pública.

Outra relevante consequência dessa transformação – [...] – foi a redefinição do eixo da disciplina jurídica das licitações, que passou a se centrar no combate à corrupção. Dessa forma, ganhou força a ideia de que seria possível, através de regras jurídicas precisas e bem-dirigidas, conformar a ação dos agentes públicos e privados, evitando-se, com isso, práticas ilícitas e imorais nas contratações estatais. Tem início a cultura administrativista dos procedimentos em oposição à de resultados³¹³.

Sobreveio a Constituinte e a promulgação de uma nova Carta, que conferiu à licitação, de forma insólita, o *status* de princípio constitucional (art. 37, inciso XXI), de observância obrigatória pela Administração Pública direta e indireta de todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, apenas podendo ser dispensada nos casos expressamente previstos em Lei.

Segundo Carlos Pinto Coelho Motta, o legislador constituinte, ao elevar a licitação “à altitude constitucional, reforça sobremaneira o instituto, possibilitando a

³¹³ ROSILHO, André. **Licitação no Brasil**. p. 64-65.

reconstrução da lisura dos negócios públicos, a efetiva prestação de contas, enfim, o emprego regular do dinheiro público”³¹⁴.

Além disso, a Constituição de 1988, ao prever no inciso XXVII do art. 22 a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, acabou por legitimar o art. 85 do Decreto-lei nº 2.300/86, de duvidosa constitucionalidade.

O dispositivo prescrevia – exatamente – que suas normas gerais se aplicavam a Estados e Municípios, bem como ao Distrito Federal e aos Territórios, muito embora a União não dispusesse de tal competência sob a égide da ordem constitucional de antanho.

Essa circunstância, associada ao rumoroso “caso PC Farias” e outros escândalos de corrupção amplamente noticiados pela imprensa da época, que culminaram no *impeachment* do Presidente da República Fernando Collor de Melo, fizeram surgir

verdadeira aspiração nacional em torno da estruturação de uma verdadeira Lei Nacional de Licitações e Contratos Administrativos: uma lei que incorporasse e desenvolvesse os novos princípios da Constituição de 1988; que assegurasse sua real aplicabilidade em âmbito nacional; que fosse expurgada dos detalhes e minúcias somente direcionados para a Administração Federal; que, por fim, fosse despojada de uma série de casuísmos e permissibilidade que escancaravam as portas para abusos de toda sorte, e que facilitavam a proliferação da corrupção administrativa, sem que se aparelhasse a Administração Pública para efetivamente coibi-los³¹⁵.

Eis que surge a notória Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a atual norma geral sobre licitações e contratos da Administração Pública brasileira, impositiva a todos os órgãos da administração direta, bem como aos fundos especiais, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista

³¹⁴ MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas licitações e contratos**: comentários, doutrina e jurisprudência. 12. ed. rev. atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2011. p. 6.

³¹⁵ BORGES, Alice Gonzalez. Aplicabilidade de normas gerais de lei federal aos Estados. **Revista de Direito Administrativo (RDA)**, Rio de Janeiro, n. 194, p. 97-106, out./dez. 1993. p. 97.

e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 1º, parágrafo único³¹⁶).

André Rosilho a considera uma lei “nitidamente de ocasião”, em função do momento histórico em que o País vivia quando da sua promulgação, exacerbando ainda mais o “fetichismo legal” em torno da matéria. Ela buscou eliminar completamente a discricionariedade da Administração para selecionar seus futuros contratados, reforçando a tese de que as normas, se precisas, detalhistas, objetivas e bem direcionadas, naturalmente gerariam boas contratações. Com a edição deste diploma normativo, a Administração viu-se amarrada a uma complexa teia procedimental, que impactou significativamente a qualidade da gestão pública³¹⁷, como também pontua Carlos Ari Sundfeld:

Se pudesse sintetizar em uma frase o objetivo geral dessa lei, eu diria que ela procurou neutralizar o administrador público, ‘declarar sua morte’. Era preciso fazê-lo desaparecer, para evitar que ele pudesse ser agente de desvios, eliminado, assim, sua discricionariedade. Também era preciso eliminar a possibilidade de atuação dos legisladores municipal e estadual, razão pela qual a lei nacional procurou estabelecer, ela própria, procedimentos, exigências e restrições bastante detalhadas³¹⁸.

Apesar de ter sido elaborada com o nobre intuito de frear a corrupção nos certames licitatórios, a Lei nº 8.666/93 acabou por “engessar” o Administrador, impossibilitando, em grande medida, a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, uma vez que impôs o dever de licitar para

[...] contratos cujos objetos não se encaixam no conceito estrito de serviços, compras e obras (é o caso dos contratos de uso de bens públicos), e mesmo em situações para as quais a licitação não parece uma solução razoável (casos de serviços de natureza intelectual, em que disputas por critérios muito objetivos dão sempre resultados ruins; e de muitas situações envolvendo empresas estatais)³¹⁹.

³¹⁶ 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. Portal da Presidência da República: Legislação. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 15 mai. 2019.

³¹⁷ ROSILHO, André. **Licitação no Brasil**. p. 147.

³¹⁸ SUNDFELD, Carlos Ari. Como reformar as licitações? In: SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). **Contratações públicas e seu controle**. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 268.

³¹⁹ SUNDFELD, Carlos Ari. Contratações públicas e o princípio da concorrência. In: SUNDFELD,

Segundo Alice Gonzalez Borges, “a emoção do momento nunca foi boa conselheira para o legislador”, pois “facilmente descamba para casuísmos e exageros”³²⁰. Com efeito, a Lei nº 8.666/93 sempre foi alvo de inúmeras críticas, mesmo durante o processo legislativo, pela sua péssima técnica. Mas por que se fala tão mal dela?

Porque é malfeita. Sendo por demais prolixa e minudente, amarra extremamente, com detalhes excessivos e distanciados da realidade, os Estados, Municípios e Distrito Federal, no trato de questões em que devem exercer suas autonomias constitucionais para cuidar de suas especificidades locais.

Porque, ao pretexto de procurar ser didática, é obscura, e mal redigida.

Porque, sendo obscura, complicada e confusa, dificulta seu entendimento e aplicação. E, se dificulta seu entendimento, presta-se a equívocos e desvirtuamentos, bem ou mal-intencionados.

Porque, sendo por demais repetitiva, acaba sendo contraditória. [...]

Deste modo, desorienta, em vez de orientar o intérprete e aplicador de suas disposições, ainda mais porque estas se espalham desordenadamente por todo o texto, sem nenhuma sistematização³²¹.

Prova irrefutável disso é que, imediatamente após sua sanção, foi emendada e modificada por sucessivas Medidas Provisórias, que culminaram, antes que completasse seu primeiro aniversário, na edição da Lei nº 8.883, de 8 de junho de 1994, a qual reintroduziu no Estatuto Licitatório vários trechos originalmente vetados e, ainda por cima, modificou mais de três dezenas de dispositivos.

No ano seguinte, a Lei nº 9.032, de 28 de abril de 1995, fez mais duas alterações pontuais e, três anos mais tarde, a Lei Geral das Licitações voltou a ser substancialmente modificada, desta feita pela Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998, a qual trouxe vários novos dispositivos, inclusive 5 (cinco) novas hipóteses de dispensa de licitação.

A estas sucederam-se várias outras reformas, as quais, “entre tensões e

Carlos Ari (Org.). **Contratações públicas e seu controle**. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 21.

³²⁰ BORGES, Alice Gonzalez. Aplicabilidade de normas gerais de lei federal aos Estados. **Revista de Direito Administrativo (RDA)**. p. 98.

³²¹ BORGES, Alice Gonzalez. Aplicabilidade de normas gerais de lei federal aos Estados. **Revista de Direito Administrativo (RDA)**. p. 98-99.

ajustes normativos”³²², como coloca André Rosilho, transformaram a Lei nº 8.666/93 num produto muito diferente daquela que havia sido entregue pelo legislador originário. Sem mencionar outras inovações, como o Pregão (Lei nº 10.520/2002) e o Regime Diferenciado de Contratações (RDC – Lei nº 12.462/2011), tudo em busca de conferir maior discricionariedade ao Administrador.

A propósito, encontra-se atualmente em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 1292/95³²³, da Câmara dos Deputados, juntamente com o apen-so Projeto de Lei nº 6814/17, do Senado Federal, que criam um novo marco legal para as licitações no País, substituindo a Lei nº 8.666/93, a Lei do Pregão e a Lei do RDC, além de agregar temas relacionados.

Entre as principais alterações propostas estão o fim da carta-convite e da tomada de preços e a inversão de fases (o julgamento das propostas antes da habilitação) para todas as modalidades licitatórias, consagrando a exitosa experiência do Pregão. Além disso, é criada uma nova modalidade, chamada de “diálogo competitivo”, e novos tipos de licitação (critérios de julgamento), tais como o “maior retorno econômico” e o “maior desconto”.

Não obstante, talvez a modificação mais importante, desde que a licitação se tornou um princípio constitucional, tenha sido uma palavra de 4 (quatro) sílabas, introduzida na Lei nº 8.666/93 pela Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, e que será objeto de atenção logo adiante.

3.2 UMA NOVA FINALIDADE PARA AS LICITAÇÕES

O *caput* do art. 3º da Lei nº 8.666/93, em sua redação original, estipulava que a licitação deveria ter como objetivos (1) garantir a observância do princípio

³²² ROSILHO, André. **Licitação no Brasil**. p. 144.

³²³ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Substitutivo ao Projeto de Lei PL 1292/1995 (Origem: PLS 163/1995)**. Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal Municípios e revoga a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dispositivos da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1765896&filename=PPR+1+PL129295+%3D%3E+PL+1292/1995>. Acesso em: 24 jun. 2019.

constitucional da isonomia e (2) selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, e ser 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 e do julgamento objetivo, bem como dos demais que lhes fossem correlatos.

Tradicionalmente, portanto, a licitação buscava atingir duas finalidades básicas: (1) preservar ao máximo a igualdade de direitos e oportunidades entre os licitantes e (2) selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração.

Em 19 de julho de 2010, após 17 (dezesete) anos de vigência, o Presidente da República editou a Medida Provisória nº 495, alterando a redação do dispositivo em questão, para o fim de acrescentar mais uma finalidade aos procedimentos licitatórios desencadeados em solo tupiniquim, qual seja, a “promoção do desenvolvimento nacional”.

Para compreender os motivos de tal alteração, nada melhor do que a justificativa do próprio Presidente da República, extraída da Exposição de Motivos apresentada ao Congresso Nacional:

6. A modificação do caput do artigo 3º visa agregar às finalidades das licitações públicas o desenvolvimento econômico nacional. Com efeito, a medida consigna em lei a relevância do poder de compra governamental como instrumento de promoção do mercado interno, considerando-se o potencial de demanda de bens e serviços domésticos do setor público, o correlato efeito multiplicador sobre o nível de atividade, a geração de emprego e renda e, por conseguinte, o desenvolvimento do país. É importante notar que a proposição fundamenta-se nos seguintes dispositivos da Constituição Federal de 1988: (i) inciso II do artigo 3º, que inclui o desenvolvimento nacional como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil; (ii) incisos I e VIII do artigo 170, atinentes à organização da ordem econômica nacional, que deve observar, entre outros princípios, a soberania nacional e a busca do pleno emprego; (iii) artigo 174, que dispõe sobre as funções a serem exercidas pelo Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica; e (iv) artigo 219, que trata de incentivos ao mercado interno, de forma a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem estar da população e a autonomia tecnológica do país³²⁴.

³²⁴ BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial nº 104/MP/MF/MEC/MCT**. Portal da Presidência da República: Legislação. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-

A proposição era inusitada e sem precedentes no Brasil. Até então, a licitação sempre tinha sido vista como um instrumento para viabilizar as contratações do Poder Público, cujo único objetivo era a escolha da proposta mais vantajosa. Não se vislumbrava qualquer intenção de utilizá-la como política pública de fomento, seja de natureza econômica ou social.

Esse era o entendimento dominante, como expõe Lucas Rocha Furtado, o qual, a exemplo da maioria absoluta da doutrina, classifica(va) a licitação como uma simples atividade-meio, porquanto seu objetivo era (apenas) celebrar um futuro contrato³²⁵.

Ao estabelecer, no entanto, a promoção do desenvolvimento nacional como uma das finalidades da licitação, o legislador inverteu essa lógica, passando os certames licitatórios a serem encarados como um “instrumento interventivo estatal para produzir resultados mais amplos do que o simples aprovisionamento de bens e serviços necessários à satisfação das necessidades estatais”³²⁶.

Somente essa inovação já seria suficiente para mudar o curso da história das licitações no país. Mas não foi a única.

Sabe-se que, nos termos do art. 62 da Constituição de 1988, em casos de relevância e urgência, o Chefe do Poder Executivo pode adotar medidas provisórias, com força de lei, as quais perdem sua eficácia se não forem confirmadas pelo Poder Legislativo.

Ocorre que ao realizar a conversão em lei da Medida Provisória nº 495, o Congresso Nacional promoveu outra substancial reforma no artigo ora sob comento, alterando o instituto da licitação de forma indelével. Uma única palavra foi suficiente para modificar totalmente o significado e o alcance desse verdadeiro princípio do Direito Administrativo brasileiro.

2010/2010/Exm/EMI-104-MP-MF-MEC-MCT-MPV-495-10.htm>. Acesso em: 17 mai. 2019.

³²⁵ FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de licitações e contratos administrativos**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 21.

³²⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012. p. 62.

Como se pode imaginar, de acordo com o escopo deste trabalho, “sustentável” foi o adjetivo dessa revolução, que corrobora o que foi até aqui demonstrado, ou seja, que a consagração do Direito Humano Fundamental a um Meio Ambiente ecologicamente equilibrado, base do conceito de Desenvolvimento Sustentável e fundamento do princípio jurídico da Sustentabilidade, plasmado no art. 225 da Constituição brasileira, deve influenciar não apenas a hermenêutica, mas também a aplicação e a própria construção do ordenamento jurídico, na condição de paradigma indutor do Direito.

Eis a redação final do Projeto de Lei de Conversão, que se convolou na Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010:

Art. 1º A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“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. [...]

Facilmente se percebe que a inserção do adjetivo sustentável remodelou completamente o instituto. Ao invés de buscar promover o mero desenvolvimento nacional, despido de qualquer rumo, a licitação passou a ter o firme objetivo de promover o Desenvolvimento Sustentável do País, cuja finalidade não pode ser outra, senão aquela, sensivelmente mais ampla, de perpetuar a humanidade indefinidamente no tempo.

A licitação adquire, assim, uma função regulatória adicional; além de obter a proposta economicamente mais vantajosa – ainda que não a mais barata (técnica/preço) – deve, obrigatoriamente, fomentar o desenvolvimento sustentável do País:

A contratação administrativa passou a ser concebida como um instrumento para a realização de outros fins, além da promoção de compras, serviços e alienações. Por meio dos contratos administrativos, o Estado brasileiro intervém sobre diversos setores

(econômicos, sociais, tecnológicos e etc...)

O desenvolvimento nacional sustentável significa o crescimento econômico norteado pela preservação do meio ambiente. Portanto, a licitação deve ser estruturada de modo a promover o crescimento econômico nacional em termos compatíveis com a proteção ao meio ambiente³²⁷.

Na realidade, a alteração legislativa apenas veio clarificar algo que já era impositivo desde a promulgação da Constituição de 1998, como enfatiza o Ministro Celso de Mello, do STF, no voto condutor da ADI nº 3.540-1/DF, em cuja ementa se lê:

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 [...]³²⁸

É exatamente o que pontua Jessé Torres Pereira Júnior, ao esclarecer que “a Lei 12.349/10 veio dar cobro à omissão do regime legal geral das licitações e contratações [...] que não explicitava [...] o que já decorria da Constituição da República e vinha sendo alvo de regras em leis setoriais e normas infralegais específicas”³²⁹.

De fato, a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima, já havia previsto como um de seus instrumentos, o estabelecimento de critérios de preferência nas licitações e concorrências públicas, para as propostas que propiciassem maior economia de energia, água e outros recursos naturais e redução da emissão de gases de efeito estufa e de resíduos.

Semelhantemente, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, cravou o Desenvolvimento Sustentável como princípio da Política Nacional de Resíduos Sólidos, tendo fixado, como um dos objetivos dessa Política, a concessão de prioridade,

³²⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: RT, 2014. p. 497.

³²⁸ Vide nota de rodapé n. 96.

³²⁹ PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Desenvolvimento sustentável: a nova cláusula geral das contratações públicas brasileiras. **Revista Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 13, n. 67, p. 65-96, mai./jul. 2011. p. 71.

nas aquisições e contratações governamentais, para produtos reciclados e recicláveis e bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis.

Entretanto, tais dispositivos não impõem condutas, nem esclarecem como os critérios de preferência e prioridade devem ser efetivados. Em outras palavras, não ostentam a carga normativa (cogência) necessária para impactar o *status quo*, eis que podem ser facilmente ignorados pelo administrador público, sob a ignóbil justificativa de que ao Administrador só é permitido fazer o que a lei expressamente determina.

Esse tipo de posicionamento é injustificável, pois, a rigor, no plano normativo, desde o advento da Carta Primaveril de 1988, toda discricionariedade administrativa já se encontra vinculada ao princípio da Sustentabilidade, sendo desnecessárias regras infraconstitucionais por acréscimo³³⁰. Inobstante, são esclarecedoras e oportunas as disposições legislativas surgidas recentemente, pois chamam os gestores públicos à responsabilidade, que é urgente.

Conforme já planejado, no contexto do Estado de Direito para a Natureza, “o *Estado tem de aplicar a Lei Fundamental de ofício*, construindo e reconstruindo as regras voltadas a densificar o princípio da Sustentabilidade, esclarecido pelo consórcio indissolúvel com os demais princípios”³³¹.

Assim, a partir da alteração da própria Lei Geral de Licitações, o dever do Administrador tornou-se explícito e absolutamente irrecusável, devendo a Sustentabilidade ser o principal objetivo a ser atingido por tais procedimentos, o que fica ainda mais evidente ao se analisar o projeto da nova Lei de Licitações em tramitação no Congresso Nacional.

Com efeito, o art. 11 da proposição³³² dispõe textualmente que o processo

³³⁰ FREITAS, Juarez. Licitações públicas sustentáveis: dever constitucional e legal. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro (RIDB)**, Lisboa, ano 2, nº 1, p. 339-366, 2013. Disponível em: <http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/11516/2/Licitacoes_Publicas_Sustentaveis_dever_constitucional_e_legal.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2019. p. 343.

³³¹ FREITAS, Juarez. Licitações públicas sustentáveis: dever constitucional e legal. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro (RIDB)**. p. 342.

³³² Vide nota de rodapé n. 326.

licitatório tem por objetivos (I) assegurar a seleção da proposta mais apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto e (II) incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Já o § 1º do art. 18 impõe que, durante a fase de planejamento do certame, seja realizado estudo técnico preliminar, a fim de evidenciar o problema a ser resolvido e a melhor solução, a qual deverá considerar, obrigatoriamente, os possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluindo requisitos de baixo consumo de energia e outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável (alínea “I”).

Embora o legislador pudesse ter avançado mais, é inegável que o horizonte é promissor.

3.3 LICITAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: CONSTRUINDO UM ESTADO DE DIREITO PARA A NATUREZA

Como visto anteriormente, um dos documentos aprovados durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio/92) foi a celebrada “Agenda 21”, considerada um “guia” para o Desenvolvimento Sustentável do Planeta.

Seu capítulo 4 é intitulado “Mudança dos padrões de consumo” e é dividido em 2 (duas) grandes áreas programáticas, quais sejam: (a) Exame dos padrões insustentáveis de produção e consumo; (b) Desenvolvimento de políticas e estratégias nacionais de estímulo a mudanças nos padrões insustentáveis de consumo³³³.

Dentro desta segunda grande área, está previsto o “exercício da liderança por meio das aquisições pelos Governos”, do qual se destaca o item 4.23, que reza o seguinte:

³³³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 21 Global**. In: Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, 1992, Rio de Janeiro, Brasil. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/cap04.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2019.

Os próprios Governos também desempenham um papel no consumo, especialmente nos países onde o setor público ocupa uma posição preponderante na economia, podendo exercer considerável influência tanto sobre as decisões empresariais como sobre as opiniões do público. Consequentemente, esses Governos devem examinar as políticas de aquisição de suas agências e departamentos de modo a aperfeiçoar, sempre que possível, o aspecto ecológico de suas políticas de aquisição, sem prejuízo dos princípios do comércio internacional.

Em 2002, reconhecendo que os governos devem demonstrar liderança no processo em direção ao Desenvolvimento Sustentável, e que a escala das compras governamentais é de tal envergadura que políticas de compras públicas mais verdes podem contribuir para o desenvolvimento e a difusão de produtos e serviços menos nocivos ao Meio Ambiente, o Conselho da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) aprovou recomendação para que seus membros adotassem políticas de compras públicas sustentáveis, de modo a cumprir suas obrigações e compromissos internacionais³³⁴.

Essa orientação foi reforçada na alínea “c” do item 19 do Plano de Implementação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Johanesburgo 2002), o qual estabeleceu que as autoridades competentes, de todos os níveis, deveriam ser estimuladas a “promover as políticas de compras públicas que incentivem o desenvolvimento e a disseminação de bens e serviços ambientalmente saudáveis”³³⁵.

Ultimamente, é possível notar que vários países passaram a utilizar o poder de compra das entidades governamentais como mecanismo do fomento à produção e consumo de bens e serviços ecologicamente responsáveis, a partir de critérios de seleção pública que privilegiem a Sustentabilidade, como por exemplo: Coreia do Sul, Reino Unido, Canadá, Estados Unidos, Noruega, Japão, África do

³³⁴ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Recommendation of the Council on Improving the Environmental Performance of Public Procurement**. [S.l.: s.n.], 2002. Disponível em: <<https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/46/46.en.pdf>>. Acesso em: 25 mai. 2019.

³³⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Plano de Implementação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável**. In: Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, 2002, Johannesburgo, África do Sul. Disponível em: <http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Plano_de_Implementacao_de_Johannesburg.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2019.

Sul, Suécia, Áustria, Suíça e Espanha³³⁶.

Segundo o Manual de contratos públicos ecológicos da União Europeia (UE), em 2015, as despesas públicas com obras, bens e serviços representaram cerca de 14% (quatorze por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) da UE, ou seja, cerca de 1,8 bilhões de euros ao ano. Esses dados excluem as despesas realizadas por empresas de serviços de utilidade pública. As estimativas anteriores (2011), incluindo contratos de prestação de serviços de utilidade pública, foram de cerca de 19% do PIB da UE, o que representava, àquela altura, mais de 2,3 bilhões de euros³³⁷.

A título ilustrativo, esse mesmo Manual esclarece que só nos Países Baixos (Holanda), seria possível uma redução de 3 (três) milhões de toneladas de emissões de dióxido de carbono (CO₂) se todas as autoridades públicas daquele país aplicassem os critérios nacionais de Sustentabilidade aos contratos públicos. Verificar-se-ia, por exemplo, uma diminuição no consumo de energia no setor público de 10% (dez por cento).

Por aqui as estatísticas não são muito diferentes. De acordo com o Ministério do Planejamento, o setor público movimenta cerca de 15% (quinze por cento) do PIB do país³³⁸, atingindo a impressionante cifra de 1 (um) trilhão de reais, embasada no índice de 2018, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)³³⁹.

Conforme se denota, o volume de contratações do Poder Público é deveras expressivo, com capacidade de influenciar e direcionar positivamente o mercado,

³³⁶ VALENTE, Manoel Adam Lacayo. **Marco legal das licitações e compras sustentáveis na Administração Pública**. In: Câmara dos Deputados: Consultoria Legislativa. Estudo de março/2011 [recurso eletrônico]. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema1/2011_1723.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2019. p. 4.

³³⁷ COMISSÃO EUROPEIA. **Comprar ecológico! — Manual de contratos públicos ecológicos**. 3. ed. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2016 [recurso eletrônico]. Disponível em: <http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_pt.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2019.

³³⁸ MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Portal Contratações Públicas Sustentáveis**. Brasília, DF. Disponível em: <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/contratacoes-publicassustentaveis>>. Acesso em: 25 mai. 2019.

³³⁹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Portal do IBGE**: Produto Interno Bruto – PIB. Brasília, DF Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>>. Acesso em: 25 mai. 2019.

de modo a induzir o Desenvolvimento Sustentável de um país. É exatamente esse o escopo da nova redação do *caput* do art. 3º da Lei nº 8.666/93.

Com efeito, o potencial transformador da realidade das licitações públicas é inegável. A partir delas o Estado pode mudar não apenas os seus próprios padrões de consumo, mas também os de seus servidores e colaboradores e, a longo prazo, os de toda a população. Mais do que isso, a adoção de critérios de Sustentabilidade nas licitações é capaz de modificar a dinâmica das próprias cadeias produtivas, uma vez que as empresas se veriam estimuladas a também adotar padrões sustentáveis em seus negócios, a fim de que possam contratar com o Poder Público.

Veja-se, a esse respeito, o que diz André Luis Vieira:

Em outras palavras, o consumo sustentável só se estabelece quando a cadeia produtiva é estimulada a produzir seus produtos de forma igualmente sustentável. Neste particular, a desoneração fiscal — tributação ambientalmente orientada — juntamente com a contratação pública, igualmente, ambientalmente orientada pode instrumentalizar a mitigação dessa falha de mercado, fomentando os setores produtivos a oferecer escalabilidade necessária de bens e serviços sustentáveis, tornando os preços ofertados atrativos para um patamar de consumo socialmente mais abrangente. Trata-se do alinhamento do papel do Estado, enquanto ente consumidor, agente econômico, ente regulador e, em última instância, elemento garantidor do bem-estar coletivo e do desenvolvimento social³⁴⁰.

No Brasil, em especial, essa circunstância é extremamente relevante, pois existem empresas especializadas e cuja principal atividade — senão a única — é prestar serviços a órgãos públicos. Uma empreiteira de obras públicas, por exemplo, se devidamente estimulada por editais de licitação que prevejam padrões sustentáveis de construção e descarte de resíduos, rapidamente incorporaria tais padrões em suas atividades, influenciando seus trabalhadores e fornecedores, numa verdadeira reação em cadeia a favor da Sustentabilidade.

É nesse sentido que se diz que as licitações sustentáveis são uma importante ferramenta no processo de construção do Estado de Direito para a Natureza, o qual rememora-se é aquele em que toda atividade administrativa, política e jurídica

³⁴⁰ VIEIRA, André Luis. As contratações públicas sustentáveis na realidade brasileira. **Rev. Bras. de Dir. Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 13, n. 48, p. 21-41, jan./mar. 2015. p. 25.

do Estado deve ser orientada à promoção do equilíbrio ecológico.

Em tal contexto, o setor público tem obrigação de exercer seu poder de compra de maneira sustentável, influenciando a tudo e a todos no seu entorno. Esse dever, que já decorria da conjugação do inciso VI do art. 170 com o art. 225 da Lei Maior brasileira, agora está absolutamente explícito no Estatuto Licitatório nacional, não podendo mais ser sonegado pelos gestores públicos.

Desde 16 de dezembro de 2010, portanto, data da publicação da Lei Nacional nº 12.349, toda a Administração Pública brasileira está obrigada, sem qualquer desculpa, a promover Licitações Sustentáveis, como pontua, de forma precisa, Juarez Freitas:

A licitação sustentável é cogente, não uma mera opção política do administrador. [...] Não se trata de simples faculdade (exposta a juízos de conveniência e oportunidade), tampouco de modismo passageiro, como costuma objetar o conservadorismo inercial. Força assumir que, em qualquer processo licitatório, o Estado tem de implementar as políticas constitucionalizadas, no desempenho da função indutora de práticas sustentáveis, sem prejuízo da função isonômica de assegurar igualação formal e substancial de oportunidades³⁴¹.

É interessante notar que, antes mesmo da inovação legislativa, a Administração Federal já procurava adotar uma política de compras públicas sustentáveis. Em 1999, por exemplo, foi criada a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), a qual relacionou as compras públicas sustentáveis como uma das boas práticas que deveriam ser adotadas pelos órgãos públicos federais.

Em maio de 2008, o Ministério do Meio Ambiente editou a Portaria nº 61/08, estabelecendo que, nas licitações e demais formas de contratações promovidas pelo órgão, bem como por suas entidades vinculadas, deveriam ser observadas: I) preferência por fornecedores e produtos comprovadamente de menor impacto ambiental; II) justificativa e especificações técnicas ambientais, de forma a atender ao interesse da Administração Pública, de preservação do meio ambiente e

³⁴¹ FREITAS, Juarez. Licitações públicas sustentáveis: dever constitucional e legal. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro (RIDB)**, p. 339-340.

do bem estar social³⁴².

Cerca de dois anos depois, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento estendeu para todos os órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, a obrigação de realizar as especificações para a aquisição de bens, contratação de serviços e obras de acordo com critérios de Sustentabilidade ambiental, considerando os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias-primas³⁴³.

Ato contínuo, reconhecendo a importância da matéria, o Presidente da República baixou o Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, regulamentando o art. 3º da Lei nº 8.666/93, para estabelecer critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes.

O art. 4º dessa norma prevê que são considerados critérios e práticas sustentáveis, entre outras: I) baixo impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água; II) preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local; III) maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia; IV) maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local; V) maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra; VI) uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais; VII) origem sustentável dos recursos naturais utilizados nos bens, nos serviços e nas obras; e VIII) utilização de produtos florestais madeireiros e não madeireiros originários de manejo florestal

³⁴² MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Portaria nº 61, de 15 de maio de 2008**. Estabelece práticas de sustentabilidade ambiental a serem observadas pelo Ministério do Meio Ambiente e suas entidades vinculadas quando das compras públicas sustentáveis e dá outras providências. Portal do Ministério do Meio Ambiente: Responsabilidade Socioambiental: A3P: História. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/36_09102008032817.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2019.

³⁴³ MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Instrução Normativa nº 01, 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. Portal do Ministério da Economia: Documentos e Arquivos: Legislação. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2578C7A760157902EAE95161E>>. Acesso em: 27 mai. 2019.

sustentável ou de reflorestamento³⁴⁴.

Ora, não é por falta de regramento jurídico que as Licitações Sustentáveis não são uma realidade no Brasil; porém, ao revés, elas representam um percentual ínfimo dos procedimentos licitatórios realizados pelos órgãos da Administração direta e indireta da União.

Segundo dados obtidos junto ao Portal de Compras do Governo Federal (ComprasNet)³⁴⁵, nos últimos cinco anos (2014 a 2018), foram realizados 557.456 (quinhentos e cinquenta e sete mil e quatrocentos e cinquenta e seis) processos de compras (bens e serviços) pelos órgãos da Administração federal, dos quais apenas 4.671 (quatro mil e seiscentos e setenta e um) envolveram itens sustentáveis, ou seja, insignificantes 0,84% (oitenta e quatro centésimos por cento) do total.

Diante desse quadro, cabe indagar: O que são – efetivamente – Licitações Sustentáveis? Qual a diferença destas para as licitações “não sustentáveis”? E qual o grau de responsabilidade dos atores envolvidos no processo por um índice tão pífio? Por que os agentes públicos deixam de cumprir o seu dever?

Pois bem. Respondendo à primeira indagação, pode-se dizer que Licitações Sustentáveis são

aquelas que, com isonomia, 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. 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,

³⁴⁴ 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 e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP. Portal da Presidência da República: Legislação. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7746.htm>. Acesso em: 27 mai. 2019

³⁴⁵ Dados disponíveis em: <<http://painelcompras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelcompras.qvw&lang=en-US&host=QVS%40srvbsaiasprd04&anonymous=true>>. Acesso em: 26 mai. 2019.

exigindo, na fase de habilitação, as provas indispensáveis para assegurar o cumprimento das obrigações aventadas³⁴⁶.

A diferença de uma Licitação Sustentável para uma “não sustentável” é, basicamente, que esta não leva em conta quaisquer critérios de Sustentabilidade, equiparando a proposta mais vantajosa àquela de menor preço, sem fazer qualquer juízo de valor acerca dos custos indiretos envolvidos na contratação, nem tampouco sobre a “projeção intertemporal de previsíveis demandas, materiais e imateriais, de gerações presentes e futuras”³⁴⁷.

Mas qual é a razão de os gestores públicos insistirem em realizar certames “não sustentáveis”, a despeito do mandamento constitucional e das demais cominações legais e regulamentares e, principalmente, diante do caos ambiental instalado a nível mundial?

Segundo uma auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2010, abrangendo 77 (setenta e sete) órgãos federais, entre ministérios, autarquias, agências reguladoras, fundações, universidades e hospitais de todo o Brasil, constatou-se a partir de questionários, cujo índice de resposta foi de 92% (71 de 77), que 73% (setenta e três por cento) das instituições respondentes não realizavam Licitações Sustentáveis, apesar de a conduta ferir a Lei nº 12.187, de 2009, e a Instrução Normativa SLTI/MP nº 1, de 2010³⁴⁸.

Infelizmente, não há dados suficientes para assegurar qual seria a causa desse fenômeno. Entretanto, suspeita-se, empiricamente, que dois fatores sejam responsáveis por tal inação: comodismo e medo.

Quem conhece a realidade dos órgãos públicos, principalmente de Estados e Municípios, certamente há de convir que as licitações, no mais das vezes, são conduzidas por servidores que não possuem formação adequada e que simplesmente repetem procedimentos que vêm sendo adotados há muitos anos. Os editais

³⁴⁶ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. p. 257.

³⁴⁷ FREITAS, Juarez. Licitações públicas sustentáveis: dever constitucional e legal. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro (RIDB)**. p. 342.

³⁴⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1752/2011**. Plenário. Relator: André Luis de Carvalho. Sessão de 29/6/2011. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20110713/AC_1752_25_11_P.doc>. Acesso em: 28 mai. 2019.

são comumente “copiados e colados” de certames previamente realizados pelo próprio ou por outros órgãos, sem maiores preocupações com o planejamento.

Além disso, a própria dinâmica da Administração Pública, eminentemente burocrática, conduz a essa cultura do comodismo, pois para inovar é preciso justificar e é preciso vencer resistências, especialmente nesta seara das licitações, em que qualquer medida fora do receituário comum é logo encarada como um fato gerador de responsabilidade perante os órgãos de controle.

Sobre o tema, em 2007, o Conselho da OCDE encomendou um relatório sobre o nível de implementação da Recomendação³⁴⁹ de 2002, para que seus membros adotassem políticas de compras públicas sustentáveis. Uma das conclusões desse estudo foi que

With respect to legal concerns, there was a perception that it is not so much the existence of explicit legal constraints on the use of environmental criteria in public procurement which is slowing the take-up of GPP, but rather risk aversion by procurement officers with respect to the interpretation of the legal framework³⁵⁰.

Aversão ao risco, ou, em outras palavras, medo, este parece ser um dos principais entraves para a implementação de uma política de Licitações Sustentáveis realmente efetiva. Como dito no segundo capítulo deste trabalho, o desafio da Sustentabilidade é sobretudo ético, pois depende de condutas humanas. Assim, para atingir o desiderato proposto, uma mudança de cultura na Administração Pública é urgente e imprescindível.

³⁴⁹ Vide nota de rodapé n. 308.

³⁵⁰ No que diz respeito às preocupações legais, houve a percepção de que não é tanto a existência de restrições legais explícitas sobre o uso de critérios ambientais nas aquisições públicas que está retardando a adoção dos contratos públicos ecológicos, mas sim a aversão ao risco por parte dos servidores públicos com respeito à interpretação do quadro jurídico (tradução livre). ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Recommendation of the Council on Improving the Environmental Performance of Public Procurement**: Report on Implementation of the Council Recommendation. [S.l.: s.n.], 2007. Disponível em: <[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ENV/EPOC/WPNEP\(2006\)6/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ENV/EPOC/WPNEP(2006)6/FINAL&docLanguage=En)>. Acesso em: 25 mai. 2019.

3.4 A OBTENÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA: SUPERANDO O DOGMA DO MENOR PREÇO

Como visto, a Lei nº 8.666/93 foi uma lei “de ocasião”, nascida em meio a escândalos de corrupção de toda ordem e que, por conta disso, presume a má-fé do administrador público, procurando tolher ao máximo sua discricionariedade.

Nessa linha, o legislador criou inúmeros critérios de habilitação, com a finalidade precípua de eliminar da concorrência aqueles que ostentassem qualquer mácula, na esperança de, assim, combater os subornos e garantir a máxima igualdade entre os licitantes. Seguindo essa lógica, o objetivo de encontrar a proposta mais vantajosa para a Administração foi reduzido a uma mera análise de valor dentre as propostas apresentadas, sem espaço para qualquer outro tipo de ponderação.

A maior vantagem, portanto, corresponde à oferta mais barata (julgamento pelo menor preço) ou à oferta mais barata observados determinados critérios técnicos (julgamento por técnica e preço). Mesmo nas licitações do tipo “melhor técnica”, ao final é o menor preço que acaba prevalecendo, como se depreende do procedimento de negociação insculpido no §1º do art. 46 da Lei Geral³⁵¹.

³⁵¹ Art. 46. Os tipos de licitação “melhor técnica” ou “técnica e preço” serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no § 4º do artigo anterior. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 1º Nas licitações do tipo “melhor técnica” será adotado o seguinte procedimento claramente explicitado no instrumento convocatório, o qual fixará o preço máximo que a Administração se propõe a pagar:

I - serão abertos os envelopes contendo as propostas técnicas exclusivamente dos licitantes previamente qualificados e feita então a avaliação e classificação destas propostas de acordo com os critérios pertinentes e adequados ao objeto licitado, definidos com clareza e objetividade no instrumento convocatório e que considerem a capacitação e a experiência do proponente, a qualidade técnica da proposta, compreendendo metodologia, organização, tecnologias e recursos materiais a serem utilizados nos trabalhos, e a qualificação das equipes técnicas a serem mobilizadas para a sua execução;

II - uma vez classificadas as propostas técnicas, proceder-se-á à abertura das propostas de preço dos licitantes que tenham atingido a valorização mínima estabelecida no instrumento convocatório e à negociação das condições propostas, com a proponente melhor classificada, com base nos orçamentos detalhados apresentados e respectivos preços unitários e tendo como referência o limite representado pela proposta de menor preço entre os licitantes que obtiveram a valorização mínima;

III - no caso de impasse na negociação anterior, procedimento idêntico será adotado, sucessivamente, com os demais proponentes, pela ordem de classificação, até a consecução de acordo

O advento da modalidade de pregão (Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002), que nada mais é do que um leilão invertido, no qual vence o menor lance, veio reforçar a cultura do menor preço como sinônimo de maior vantagem para a Administração:

[...] a concepção de proposta mais vantajosa ao Poder Público é traço comum na história normativa das licitações no Brasil. Está impregnado no imaginário daqueles que vivenciam as licitações na prática a ideia de que a proposta mais vantajosa seja sinônimo de proposta com menor valor venal, sempre em benefício ao Poder Público. E os dois aspectos caracterizadores da proposta mais vantajosa - (i) economia de recursos públicos e (ii) ao Poder Público - seriam largamente reproduzidos na doutrina de direito administrativo, sedimentando um lugar-comum no direito público brasileiro³⁵².

Entretanto, no contexto do Estado de Direito para a Natureza, não se pode mais admitir a continuidade dessa já ultrapassada “tradição”. Segundo Juarez Freitas, ao *“licitar, não se podem mais ignorar, candidamente, os custos ambientais, sociais e econômicos de cada escolha administrativa”*³⁵³.

Nesse passo, o Tribunal de Contas da União (TCU) já decidiu que gerir bem os recursos financeiros e naturais é obrigação de todo e qualquer agente público. A finalidade da Administração Pública, de pôr em prática as políticas públicas e programas de governo, dá-se por meio do dispêndio de recursos públicos, os quais devem ser consumidos, todavia, de forma eficiente e sustentável, com zelo e austeridade, a fim de atender às necessidades da sociedade, mas sem deixar de preservar o Meio Ambiente³⁵⁴.

Isso impõe, evidentemente, uma mudança radical de posicionamento de parte dos gestores públicos. É necessário assumir que o mais vantajoso para a Administração não é (sempre) o mais barato. Outros aspectos devem ser contemplados. A proposta mais vantajosa será, assim, aquela que “apresentar-se como mais apta a causar, direta ou indiretamente, o menor impacto negativo e, simulta-

para a contratação;

³⁵² PALMA, Juliana Bonacorsi de. Contratações públicas sustentáveis. In: SUNDFELD, Carlos Ari; JURKSAITIS, Guilherme Jardim (Orgs.). **Contratos Públicos e Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 104.

³⁵³ FREITAS, Juarez. Licitações públicas sustentáveis: dever constitucional e legal. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro (RIDB)**. p. 344.

³⁵⁴ Vide nota de rodapé n. 322.

neamente, os maiores benefícios econômicos, sociais e ambientais”³⁵⁵.

É o que se extrai, desde há muito, aliás, da jurisprudência do TCU:

8.1.1 o conceito da proposta mais vantajosa, inserido no *caput* do artigo 3º da Lei n. 8.666/1993, não se confunde com o de ‘mais barato’, visto que sua compreensão pressuporia o atendimento das exigências constitucionais de economicidade e eficiência; ‘as circunstâncias de uma determinada situação específica podem fazer com que o fornecimento por diversas empresas não seja útil para a Administração, sendo-lhe manifestamente mais vantajoso que o objeto do contrato seja adjudicado a um único fornecedor’; em seguida, ampara o entendimento nos ensinamento de Antônio Carlos Cintra do Amaral, textualmente:

‘É comum considerar-se que a maior vantagem para a Administração está sempre no menor preço. Isso reflete o entendimento, equivocado, de que a lei consagra a tese de que o mais barato é sempre o melhor, sem contemplação com a técnica e a qualidade. Esse entendimento não corresponde ao disposto na Lei 8.666/93 e conflita com os princípios da razoabilidade, eficiência e economicidade, que regem os atos administrativos, inclusive os procedimentos licitatórios.’³⁵⁶

Ora, limitar a escolha do vencedor da licitação exclusivamente pelo critério do menor preço é administrar de forma ineficiente e despreocupada com o futuro, em descompasso com o objetivo do desenvolvimento nacional sustentável. Atualmente, não se pode mais permitir que as compras governamentais não tomem em consideração aspectos como qualidade, durabilidade, gastos com manutenção, custo de operação, além, é claro, da variável ambiental, base da Sustentabilidade no seu conceito forte.

Tais anseios foram compreendidos pelo legislador. O projeto da nova Lei de Licitações³⁵⁷, em tramitação no Congresso Nacional, prevê que o menor preço deve considerar o “menor dispêndio para a Administração”, sendo que os custos indiretos, relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental, entre outros fatores vinculados ao ciclo de vida do

³⁵⁵ FREITAS, Juarez. Licitações públicas sustentáveis: dever constitucional e legal. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro (RIDB)**. p. 343.

³⁵⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1978/2009**. Plenário. Relator: Marcos Bemquerer Costa. Sessão de 2/9/2009. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=22447>>. Acesso em: 28 mai. 2019.

³⁵⁷ Vide nota de rodapé n. 326.

objeto licitado, poderão ser considerados para a definição do menor dispêndio, sempre que objetivamente mensuráveis, conforme dispuser regulamento. No entanto, apesar de o dispositivo indicar uma faculdade para o Administrador, uma adequada hermenêutica, pautada pelo princípio da Sustentabilidade, já aponta que o verbo “poder” deverá ser interpretado como “dever”.

Isto porque o menor preço hoje pode se mostrar o mais caro amanhã, especialmente se não for considerado o “custo intergeracional”, ou seja, o reflexo que as decisões insustentáveis de hoje terão futuramente. Como bem assevera Juarez Freitas, em que pese o gestor público seja o guardião das futuras gerações, ele não pode descurar das responsabilidades sociais e políticas com as gerações atuais, devendo estimular uma cultura de fornecimento e consumo conscientes. Deve operar, nessa medida, com estimativas seguras, inteligíveis e imparciais dos custos e benefícios sociais, ambientais e econômicos, tendo em conta a preferência concomitante por menores impactos negativos e maiores benefícios globais³⁵⁸. É isso o que se espera do Administrador Público no bojo de um Estado de Direito para a Natureza.

Para concluir o seu raciocínio, o professor gaúcho propõe um roteiro a ser seguido pelos gestores públicos:

(a) Antes de começar a licitação, indispensável responder se existe conveniência motivada para iniciar o certame, assim como verificar se há, disponíveis ou disponibilizáveis, bens, produtos ociosos ou alternativos. No ponto, as perguntas centrais são: a decisão administrativa de licitar é compatível com o princípio da Sustentabilidade em todas as suas dimensões? A licitação pode auxiliar o cumprimento das variadas regras protetivas, gerais ou individuais, da Sustentabilidade?

(b) Na fase de implementação do certame, destacam-se as seguintes indagações a serem respondidas a contento: quais são as especificações do objeto que, sem realizar discriminação negativa, reclamam tratamento diferenciado, segundo o princípio da Sustentabilidade? A contratação administrativa contempla o ciclo de vida dos produtos ou resta adstrita à variável do preço, numa perspectiva imediatista? A contratação traz resultados defensáveis a longo prazo ou reduz as oportunidades de gerações futuras alcançarem o seu próprio bem-estar?

³⁵⁸ FREITAS, Juarez. Licitações públicas sustentáveis: dever constitucional e legal. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro (RIDB)**. p. 365.

(c) Na terceira fase, a questão-chave é: as obrigações pactuadas, segundo o edital sustentável, são cumpridas de fato?

Cabe ao gestor responder a essas perguntas, as quais devem integrar o seu processo de tomada de decisão. Entretanto, não restam dúvidas que equívocos podem ocorrer (e geralmente ocorrem). A Administração Pública pratica atos equivocados – e até mesmo ilegais – todos os dias. O controle de legalidade desses atos, seja pelo Poder Judiciário ou pelo Legislativo, com o auxílio inestimável das Cortes de Contas, é feito sempre *a posteriori* e, portanto, insuscetível de evitar o dano. Pode, quando muito, repará-lo (o que é muito mais difícil em termos de agressão ao Meio Ambiente).

Existe uma Instituição de Estado, contudo, que possui condições de atuar como verdadeira *fiscal da Sustentabilidade* dos procedimentos licitatórios e cujo potencial vem sendo pouco explorado, como se procurará elucidar a seguir.

3.5 A ADVOCACIA PÚBLICA COMO FISCAL DA SUSTENTABILIDADE DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS³⁵⁹

Em linhas gerais, a Advocacia Pública pode ser conceituada como a atividade desenvolvida por um conjunto particular de agentes públicos, via de regra admitidos por concurso, de representação judicial e extrajudicial, consultoria e assessoramento técnico-jurídico das pessoas jurídicas de direito público.

Com uma ou outra nuance, ela está presente em todos os entes federativos – União, Estados, Municípios e Distrito Federal (DF) – e também nos entes autárquicos. É *Função Essencial à Justiça*, com assento constitucional no Título IV, Capítulo IV, Seção II, da Carta Política brasileira de 1988.

As origens da Advocacia Pública, no Brasil, remontam à colonização do País, época em que já existia a figura de um procurador do Estado, *in casu* o “procurador dos feitos da Coroa”, cujas atribuições eram, pelo Regimento de 7 de

³⁵⁹ Partes deste subcapítulo foram publicadas anteriormente pelo autor, conforme referenciado ao final.

março de 1609, desempenhar as funções de defensor da Coroa, da Fazenda, do Fisco, e também as de Promotor de Justiça. Também no Império havia previsão de órgãos jurídicos incumbidos de defender os interesses do Estado, cobrar as dívidas fiscais e opinar sobre questões de Direito³⁶⁰.

Foi somente na República, no entanto, que a Advocacia Pública foi institucionalizada e passou a ter assento constitucional, muito embora com o nome de Ministério Público, como desnuda José Afonso da Silva:

Foi a Constituição de 1934 que institucionalizou a Advocacia Pública da União, embora com a denominação de “Ministério Público”, como um órgão de cooperação nas atividades governamentais (arts. 95-98). E aí também já se acenava para a instituição no âmbito dos Estados (art. 97). Essa institucionalização perdurou na Constituição de 1946, em título autônomo (Título III), e nas Constituições de 1967 e 1969, naquela no título do Poder Judiciário e nesta no título do Poder Executivo, e nelas com referência explícita ao Ministério Público dos Estados, que nestes tomou um sentido diferente do Ministério Público Federal. Ora, no Império, o Ministério Público já exercia as funções de Advocacia Pública, mas, então, as atribuições típicas de Ministério Público – ou seja, de custos legis e de *persecutio criminis* – preponderaram sobre as de defesa judicial dos interesses da Fazenda. Mas, na República Federativa, essa equação se alterou fundamentalmente. A competência penal e sobre interesses privados indisponíveis passou para as Justiças Estaduais – e, pois, para o Ministério Público dos Estados. Quer dizer, descentralizaram-se as funções de Ministério Público, de tal sorte que o Ministério Público Federal se tornou fundamentalmente um órgão de defesa dos interesses da União em Juízo. As funções de Ministério Público se tomaram marginais, e mais ainda quando a Constituição de 1937 extinguiu a Justiça Federal. Não foi sem razão que os membros da Instituição se chamaram “procuradores da República”. Com a criação de Justiças Federais Especiais, Eleitoral, do Trabalho, pela Constituição de 1946, surgiram ramos do Ministério Público da União junto dessas Justiças, mas o ramo chamado “Ministério Público Federal” continuou sendo tipicamente Advocacia Pública da União, embora acumulasse também atividades típicas de Ministério Público, especialmente depois da recriação da Justiça Federal de primeira instância³⁶¹.

Até a promulgação da Constituição de 1988, destarte, a representação judicial da União era feita pelo Ministério Público Federal (MPF), ao passo que as

³⁶⁰ SZKLAROWSKY, Leon Frejda. Os Procuradores da Fazenda Nacional. A Advocacia Pública. A Lei de Execução Fiscal: 30 anos. **Revista Jus Navigandi**. Teresina, ano 15, n. 2675, 28 out. 2010 [recurso eletrônico]. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/307>>. Acesso em: 29 mai. 2019.

³⁶¹ SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 604-605.

atividades de consultoria e assessoramento ficavam aos cuidados da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e da Consultoria-Geral da República³⁶².

No âmbito estadual, verifica-se que algumas unidades federadas já adotavam o modelo dicotômico desde os anos 60 e 70, quando surgiram as primeiras Consultorias ou Procuradorias-Gerais, com a incumbência do aconselhamento jurídico e defesa judicial dos Estados³⁶³. Em Santa Catarina, a propósito, o divórcio entre o Ministério Público e a Procuradoria-Geral do Estado deu-se pela 16ª Emenda à Constituição de 1967, em 28 de junho de 1982.

Com o advento da Carta Republicana de 1988 iniciou-se, enfim, uma nova era. A Advocacia Pública ganhou formatação constitucional, passando a contar com um estatuto jurídico próprio, tal qual o Ministério Público, apesar de possuir (ainda hoje) muito menos garantias para o desempenho de suas funções. Mesmo assim, a secessão da Advocacia Pública do *parquet* foi salutar, pois permitiu a clara diferenciação das funções de defensor do Estado, fiscal da lei e promotor de justiça, além de maior especialização de ambos os ramos e melhor sistematização dos serviços jurídicos prestados à sociedade.

No plano federal, a Advocacia Pública é prestada pela Advocacia-Geral da União (AGU), a qual, na dicção do art. 131 da Lei Maior, é a Instituição que, diretamente ou mediante órgão vinculado, representa judicial e extrajudicialmente a União, cabendo-lhe também as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento.

Nos prismas estadual e distrital, a Advocacia Pública compete aos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, incumbindo-lhes a

³⁶² Na verdade, conforme previsto no art. 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Carta de 5 de outubro, o MPF permaneceu representando judicialmente a União até 10 de fevereiro de 1993, quando foi publicada a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União (AGU).

³⁶³ SESTA, Mário Bernardo. Advocacia-Geral da União: finalmente a racionalização. **Revista Jurídica Virtual da Presidência da República**. Brasília, v. 2, n. 16, set. 2000 [recurso eletrônico]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_16/Revista16.htm>. Acesso em: 09 out. 2008.

representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas (CRFB, art. 132).

Como se percebe, há uma sutil (e ao mesmo tempo profunda) distinção entre o modelo federal e o estadual. Enquanto a representação judicial e extra-judicial da União compete à instituição da AGU, nos Estados e no Distrito Federal essa competência foi atribuída diretamente aos seus Procuradores. Além disso, a AGU faz apenas a consultoria e o assessoramento jurídico do Poder Executivo, ao passo que os Procuradores estaduais e distritais são incumbidos, com exclusividade, da consultoria jurídica de toda a unidade federada, o que inclui não só o Poder Executivo, mas também o Legislativo, o Judiciário, o Tribunal de Contas e o próprio Ministério Público, bem como a Administração Indireta³⁶⁴.

Costumeiramente, o que salta aos olhos nessas procuraturas são as suas atribuições de defesa judicial dos interesses da Fazenda Pública. Entretanto, a função de procurador público é sensivelmente mais ampla, abrangendo a consultoria e o assessoramento jurídico dos entes estatais, cujo viés preventivo é de sobeja importância, dada a possibilidade de evitar-se litígios indesejados.

Com efeito, a ciosa atuação funcional dos advogados públicos permite o controle prévio da legalidade e moralidade dos atos administrativos, bem como a escorreita interpretação e aplicação da lei e da Constituição, o que impede a prática de atos viciados, que certamente redundarão em subseqüentes demandas judiciais.

Nos dias de hoje, sobretudo, a advocacia pública consultiva reveste-se de importância ímpar, na medida em que o contencioso judicial procura ser evitado ao máximo. De fato, é conhecido o problema da morosidade do Poder Judiciário no Brasil e os efeitos nefastos que a demora na entrega da prestação jurisdicional pode

³⁶⁴ A Constituição Federal estabeleceu um modelo de exercício exclusivo, pelos procuradores do estado e do Distrito Federal, de toda a atividade jurídica das unidades federadas estaduais e distrital – o que inclui as autarquias e as fundações –, seja ela consultiva ou contenciosa. A previsão constitucional, também conhecida como princípio da unicidade da representação judicial e da consultoria jurídica dos estados e do Distrito Federal, estabelece competência funcional exclusiva da procuradoria-geral do estado. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 145/CE**. Requerente: Governador do Estado do Ceará. Interessado: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Brasília/DF, em 20 de junho de 2018. Relator(a): Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=747903044>>. Acesso em: 30 mai. 2019).

causar ao *autor que tem razão*³⁶⁵. O dilema ganhou tamanha proporção na sociedade brasileira que o legislador constituinte reformador foi obrigado a elevar a duração razoável do processo à categoria de direito fundamental, em resposta aos anseios populares por mais agilidade no âmbito judiciário³⁶⁶. É aí que reside a importância da atuação preventiva dos advogados públicos:

A efetiva atuação do advogado público junto à Administração permite não apenas que suas ações e atuações sejam consentâneas com o sistema jurídico, como também possibilita que a Administração reconheça os direitos dos administrados independentemente de provocação destes junto aos órgãos do Poder Judiciário³⁶⁷.

Em suma, o papel da Advocacia Pública é viabilizar a atuação política³⁶⁸ do Estado no plano jurídico, zelando para que toda a ação estatal se mantenha na moldura delimitada pela Constituição, e permitindo, assim, que os gestores públicos possam exercer com liberdade e amplitude a discricionariedade inerente às suas funções.

Nesse particular, destaca-se que, muito embora os procuradores de Estado defendam a atuação “política” do ente público, isso não significa, de forma alguma, que sejam advogados dos interesses do governante momentaneamente inquilino do Poder, tampouco defensores da pessoa do Chefe do Poder Executivo, como esclarece João Carlos Souto:

[...] é digno de nota que a Advocacia Pública (aí incluídas, obviamente, as Procuradorias dos Estados, art. 132 da Constituição Federal) defende os interesses do Estado, isto é, o patrimônio do cidadão. Embora pareça óbvia essa assertiva, não raro, aliás, com uma frequência espantosa, a sociedade confunde o órgão de defesa do Estado (União, Estado ou Município) com o governo que transitoriamente o administra. Ora, é cediço que em muitas ocasiões a política de governo não contraria os interesses do Estado e, como

³⁶⁵ Segundo Giuseppe Chiovenda, o tempo do processo (efetividade) não deve prejudicar o autor que tem razão, privilegiando o réu que não a tem (MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas Linhas do Processo Civil**. 4. ed. rev. ampl. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 135).

³⁶⁶ CRFB/88, art. 5º, LXXVIII: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

³⁶⁷ CASTRO, Sonia Rabello de. Uma nova concepção para a advocacia pública no Brasil: A atuação da Procuradoria-Geral do Município do Rio de Janeiro no período 1993-1996. **Revista de Direito da PGM RJ**, Rio de Janeiro, ano 1, n.1, p. 13-28, 1997. p. 16.

³⁶⁸ Por atuação política entenda-se a escolha que faz o governante por determinada atividade estatal em detrimento de outra, ou seja, a opção política do governante que erige determinada necessidade ao patamar de necessidade coletiva ou, em outras palavras, em necessidade (interesse) pública.

tal, a defesa dessa diretriz política deve ser feita pelo braço jurídico ao qual a Constituição incumbiu de tal tarefa, ou seja, a tarefa da defesa do Estado, que, nas democracias se apresenta pelos governantes eleitos em sufrágio universal. Isso não obsta, todavia, que em havendo discrepância entre a posição política do governo e o primado da lei ou o patrimônio da sociedade a Advocacia Pública deva se posicionar a favor destes³⁶⁹.

Com efeito, para além de defender as políticas públicas gestadas pelo Governo, ou os interesses meramente patrimoniais da Fazenda, o que os advogados públicos patrocinam, em juízo e fora dele, é a defesa da *presunção de juridicidade*³⁷⁰ dos atos estatais, consoante leciona José Afonso da Silva:

A Advocacia Pública dos nossos dias não tem a função estrita de defesa dos interesses da Fazenda Pública em juízo. Nem é defensora dos interesses do governante do dia, nem dos interesses corporativos da Instituição. Seu compromisso institucional e funcional é com a defesa do princípio da legalidade e, especialmente, do princípio da constitucionalidade, que significa que no Estado Democrático de Direito é a Constituição que dirige a marcha da sociedade e vincula, positiva e negativamente, os atos do poder público³⁷¹.

Essa relevante atribuição concretiza-se por meio dos pareceres proferidos nas mais variadas espécies de processos administrativos, que proporcionam realizar o controle prévio da legitimidade, constitucionalidade e legalidade dos atos estatais, com especial ênfase para as Licitações Públicas, em cujos procedimentos a Advocacia Pública possui papel destacado, conforme prevê o parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93, *verbis*:

Art. 38 [...]

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Como se depreende, o legislador atribuiu uma importante função à asses-

³⁶⁹ SOUTO, João Carlos. **A União Federal em juízo**. 3. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 44-45.

³⁷⁰ A noção de juridicidade exige que, além da conformidade com as regras jurídicas (legalidade), a atuação do Estado observe ou não contrarie os princípios gerais de Direito previstos explícita ou implicitamente na Constituição. (MORAES, Germana de Oliveira. **Controle jurisdicional da Administração Pública**. São Paulo: Dialética, 1999. p. 24).

³⁷¹ SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. p. 606.

soria jurídica da Administração, qual seja, realizar o controle prévio da licitude dos procedimentos licitatórios e dos demais documentos mencionados no dispositivo. A ausência de parecer jurídico prévio conduz à nulidade do procedimento, como esclarece Hely Lopes Meirelles:

O parecer, embora contenha um enunciado opinativo, pode ser de existência obrigatória no procedimento administrativo e dar ensejo à nulidade do ato final se não constar do processo respectivo, como ocorre, p. ex., nos casos em que a lei exige a prévia anuência de um órgão consultivo, antes da decisão terminativa da Administração. Nesta hipótese, a presença do parecer é necessária, embora seu conteúdo não seja vinculante para a Administração, salvo se a lei exigir o pronunciamento favorável do órgão consultado para a legitimidade do ato final, caso em que o parecer se torna impositivo para a Administração³⁷².

O art. 51 do projeto da nova Lei de Licitações³⁷³ mantém e amplia essa competência, dispondo que o órgão de assessoramento jurídico da Administração realizará o controle prévia de legalidade, mediante análise jurídica do procedimento licitatório e também das contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, bem como de outros instrumentos congêneres e de seus respectivos termos aditivos.

Nesse passo, e na linha do que já decidiu o STF na ADI nº 145/CE, o art. 132 da Constituição conferiu aos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal a competência funcional exclusiva de realizar a consultoria jurídica da unidade federada, vale dizer, os Procuradores estaduais e distritais são incumbidos do controle prévio de juridicidade de *todos* os certames licitatórios promovidos pela Administração Direta e Indireta da unidade federada, sob pena de nulidade³⁷⁴.

É nesse nicho específico que reside a preciosa contribuição que a

³⁷² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 24. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 176.

³⁷³ Vide nota de rodapé n. 326.

³⁷⁴ Diga-se, a propósito, que nem a competência da AGU é tão ampla, já que esta realiza a consultoria somente do Poder Executivo. Além disso, o fato de o art. 131 da Constituição incumbir tal tarefa à Instituição (e não aos seus membros diretamente, como fez em relação aos procuradores dos Estados e do DF), dá ensejo a que pessoas estranhas à carreira, isto é, ocupantes de cargos exclusivamente em comissão, possam emitir pareceres prévios em licitações. A própria Lei Orgânica da AGU confere aos cargos puramente comissionados de Consultor-Geral da União, Consultores da União e Consultores Jurídicos dos Ministérios, o *status* funcional de membro da AGU, o que se reputa um paradoxo incompreensível.

Advocacia Pública, notadamente a estadual e a distrital, podem dar para a construção desse novo modelo de Estado de Direito, baseado na Sustentabilidade forte, qual seja, o Estado de Direito para a Natureza.

Ao exercer a competência exclusiva de examinar previamente as minutas de editais de licitação, os procuradores públicos atuam como verdadeiros *fiscais da lei e da Constituição*, somente lhes sendo dado aprovar aqueles instrumentos convocatórios que realmente contemplem os critérios de Sustentabilidade necessários a concretizar o objetivo do desenvolvimento nacional sustentável, conforme insculpido no *caput* do art. 3º da Lei nº 8.666/93.

Dessa forma, os Administradores Públicos ver-se-ão compelidos a, de uma vez por todas, empreender Licitações efetivamente Sustentáveis, sob pena de terem de arcar com a responsabilidade daí decorrente, haja vista que, muito embora o parecer prévio ao edital não seja, a rigor, vinculante, o gestor necessitará justificar o seu desatendimento, como já decidiu o Tribunal de Contas da União:

19. Assim, em face da constatação, evidenciada em três dos oito casos apresentados a esta Corte (subitens 4.1, 4.6 e 4.7, retro), de que o Inpe conduziu alguns de seus processos licitatórios e as contratações relacionadas sem que os autos dos processos administrativos retornassem ao órgão de consultoria jurídica escoimados dos vícios apontados nas análises preliminares daquele órgão, para fins de emissão de parecer conclusivo e aprovação final, penso ser adequada a expedição das seguintes orientações, em reforço ao já anteriormente alertado àquele instituto: [...]

19.2 – cientificar o Inpe de que caso venha discordar dos termos do parecer jurídico, cuja emissão está prevista no inciso VI e no parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/1993, deverá apresentar por escrito a motivação dessa discordância antes de prosseguir com os procedimentos relativos à contratação, arcando, nesse caso, integralmente com as consequências de tal ato, na hipótese de se confirmarem, posteriormente, as irregularidades apontadas pelo órgão jurídico³⁷⁵.

Venturosamente, a obrigatoriedade do parecer jurídico nas Licitações Públicas recebeu especial destaque no Projeto de Lei da nova Lei de Licitações, em

³⁷⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 521/2013**. Plenário. Relator: Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão de 13/3/2013. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=451641>>. Acesso em: 31 mai. 2019.

tramitação no Congresso Nacional, conforme se observa do § 2º do art. 51, adiante colacionado:

Art. 51. [...]

§ 2º O parecer jurídico que desaprovar a continuidade da contratação, no todo ou em parte, poderá ser motivadamente rejeitado pela autoridade máxima do órgão ou entidade, hipótese em que esta passará a responder pessoal e exclusivamente pelas irregularidades que, em razão desse fato, lhe forem eventualmente imputadas³⁷⁶.

É pouco crível, ainda mais diante dessa forte advertência do legislador, que um gestor probo e bem-intencionado aventure-se a rejeitar um parecer jurídico devidamente fundamentado, elaborado pelo seu órgão de assessoramento jurídico. Tal rejeição, evidentemente, há de ser jurídica e legalmente motivada, não podendo se circunscrever a um mero juízo de conveniência e oportunidade, sob pena de tornar letra morta a admoestação legislativa.

Talvez assim, com o fortalecimento do papel da Advocacia Pública nos procedimentos licitatórios, notadamente a partir do reconhecimento da vinculatividade dos pareceres prévios a tais certames, a aplicação do princípio jurídico da Sustentabilidade deixe de ser vista como uma mera faculdade do Administrador, como alguns ainda teimam em acreditar, para se consolidar como a obrigação constitucional que de fato é.

Fazer cumprir a Constituição e as leis, somente aprovando minutas de editais de efetivas e reais Licitações Sustentáveis, de modo a concretizar no mundo dos fatos a Sustentabilidade em seu sentido forte e, assim, auxiliar no objetivo maior de perpetuar a humanidade indefinidamente no tempo, este é o papel que a Advocacia Pública deve desempenhar no bojo do processo de construção de um verdadeiro Estado de Direito para a Natureza.

³⁷⁶ Vide nota de rodapé n. 320.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente Dissertação tratou de investigar o problema formulado e as hipóteses levantadas. O problema proposto, nos termos do Projeto de Dissertação, consistia em desvendar o papel das licitações públicas na promoção da Sustentabilidade.

As hipóteses levantadas, por seu turno, foram as seguintes: a) o Meio Ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental do ser humano; b) o aumento exponencial do consumo dos recursos naturais, aliado às catástrofes ambientais da segunda metade do século XX, que conduziram à Sociedade de Risco atual, elevaram a Sustentabilidade à categoria de princípio jurídico e possível paradigma indutor do Direito na pós-modernidade; c) o Estado de Direito, em tal contexto, tem como função primordial a promoção do equilíbrio ecológico, a fim de perpetuar a espécie humana indefinidamente no tempo; d) as licitações públicas constituem uma importante ferramenta do Poder Público para atingir esse objetivo, somente podendo ser aprovados, pelos órgãos de assessoria jurídica da Administração, editais de licitação que atendam a critérios de sustentabilidade ambiental, sob pena de nulidade; e) a despeito de diversas disposições normativas, a maioria das licitações públicas no Brasil não atende a critérios de Sustentabilidade, em razão da crença de serem mais custosas e, portanto, atentarem contra o princípio da economicidade, favorecendo, assim, a degradação ambiental.

O resultado da pesquisa foi dividido em três capítulos, os quais serão sintetizados nessas Considerações Finais.

O primeiro capítulo tratou de definir os Conceitos Operacionais das expressões Direitos Humanos Fundamentais e Meio Ambiente, de modo a delimitar o objeto inicial de estudo, qual seja, o Meio Ambiente em sua vertente natural, ou, em outras palavras, a Natureza. Em seguida, fez-se um apanhado da legislação brasileira, desde o período colonial até os dias atuais, a fim de demonstrar que o ordenamento jurídico nacional consagrou o direito a um Meio Ambiente ecologicamente equilibrado como Direito Humano Fundamental.

Das hipóteses levantadas no projeto de pesquisa, portanto, verifica-se que a primeira, qual seja a de que “o Meio Ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental do ser humano”, foi confirmada. Tal direito é amplamente reconhecido por tratados e declarações internacionais, tendo sido expressamente consagrado na Declaração de Estocolmo de 1972. Ademais, está previsto no art. 225 da Constituição brasileira e, embora não conste do rol de direitos fundamentais do art. 5º, tal característica se deduz de uma interpretação sistemática e teleológica do texto constitucional, pautada pelo princípio da unidade da Constituição.

Como contraponto, trouxe-se a crítica do eminente Professor Gabriel Real Ferrer, no sentido de que o debate acerca da fundamentalidade do direito ao Meio Ambiente é absolutamente estéril, pois é impossível de ser garantido judicialmente. Ponderou-se, no entanto, que não se deve rejeitar de plano a pretensão de elevar o direito ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado ao patamar de Direito Humano Fundamental, simplesmente por não ser algo plenamente exequível. Se assim fosse, todos os direitos seriam absurdos, eis que é impossível assegurá-los a todos, como registra Amartya Sen³⁷⁷. A não realização por inteiro de um direito legitimamente reivindicado não o torna uma fantasia; ao contrário, requer atuação ainda mais firme rumo à sua integral satisfação.

Dando sequência à Pesquisa, no segundo capítulo buscou-se fazer um resgate histórico da evolução do Estado de Direito, desde o surgimento do Estado Moderno, passando pelas experiências do Estado Liberal e do Estado Social, até a conformação do modelo atual, isto é, o Estado de Direito Democrático. Com isso, intentou-se demonstrar que o Estado de Direito não é uma obra pronta e acabada, antes é um edifício em plena construção, capaz de agregar novos cômodos à estrutura, à medida que novas necessidades apareçam. Nada mais é do que o reflexo dos clamores humanos em determinado período histórico.

Como se verificou, o Estado Moderno surgiu para garantir o direito à vida, constantemente ameaçada no estado de natureza. O abuso de poder dos Monarcas absolutos, por sua vez, fez surgir o Estado Liberal, garantidor da liberdade e dos

³⁷⁷ Vide nota de rodapé n. 110.

direitos individuais. De outra banda, as lutas por igualdade social, decorrentes principalmente da modernização trazida pela Revolução Industrial, deram lugar ao Estado Social, posteriormente convolado em Estado de Direito Democrático, no qual se inserem “todos os direitos fundamentais conhecidos, que se concentram no binômio *liberdade e justiça*”³⁷⁸. Sua função é realizar plenamente esses direitos, sendo que “o mais importante deles é o reivindicado pelos movimentos ecológicos: o direito de viver num ambiente não poluído”³⁷⁹.

Com efeito, a crise ambiental desencadeada a partir da Revolução Industrial, que conduziu à Sociedade de Risco (pós-moderna) em que se vive hoje, fez emergir um “consenso ecológico” acerca da necessidade de preservação do Meio Ambiente como condição para a manutenção da vida humana na Terra.

Nesse contexto, ganharam destaque, conforme exposto, os ideais de Desenvolvimento Sustentável e, posteriormente, de Sustentabilidade, cujos Conceitos Operacionais buscou-se delimitar (sem qualquer pretensão de consegui-lo), de modo a demonstrar sua relevância jurídica. A partir de leituras doutrinárias, cotejadas com textos legais, pôde-se concluir que, de fato, a Sustentabilidade vem ganhando juridicidade ao longo do tempo, havendo autores que defendem tratar-se de verdadeiro princípio geral do Direito e, possivelmente, do novo paradigma indutor do Direito na pós-modernidade.

Viu-se, entretanto, que o desafio da Sustentabilidade é sobretudo ético, pois depende de atitudes humanas. Segundo Leonardo Boff, para alcançar uma “Sustentabilidade viável precisamos, consoante a Carta da Terra, de ‘um novo começo’. Isso equivale a dizer: temos que construir um novo paradigma civilizatório. A tarefa é ingente, mas inadiável”³⁸⁰.

Assim é que o Estado de Direito, em sua formulação tradicional, porque orientado à garantia da liberdade e dos direitos individuais, é incapaz de dar resposta ao caos ambiental, como demonstram, por exemplo, os efeitos das mudan-

³⁷⁸ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. p. 58.

³⁷⁹ BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. p. 6.

³⁸⁰ CARVALHO, Sônia Aparecida de; PILAU SOBRINHO, Liton Lanes. A governança da sustentabilidade ambiental global. **Revista Saberes da Amazônia**, Porto Velho, vol. 02, nº 04, p.31-54, jan./jun. 2017. p. 48-49.

ças climáticas e o advento da era do Antropoceno³⁸¹. É necessário, pois, reelaborar o conceito de Estado de Direito para que dê guarida à natureza³⁸². Para isso, há que se introjetar o princípio constitucional da Sustentabilidade, em seu sentido forte, em todas as camadas do sistema jurídico-político³⁸³. No Estado de Direito para a Natureza, toda a atividade administrativa, política e jurídica do Estado deve pautar-se pelo critério ambiental, ou seja, pela Sustentabilidade em seu conceito forte.

As hipóteses “b” e “c” do Projeto de Pesquisa, portanto, também restaram confirmadas. É absolutamente impossível atingir a meta de perpetuar a espécie humana indefinidamente no tempo, que nada mais é do que o objetivo da Sustentabilidade, sem que o Estado exerça muito firmemente o seu poder de regular os comportamentos humanos. Recorre-se mais uma vez à lição de Gabriel Real Ferrer, segundo a qual “la sostenibilidad no es una opción, es un requisito para la supervivencia”³⁸⁴.

Todavia, embora haja entendimentos, como o de Ediberto Diamantino³⁸⁵, no sentido de que o Estado de Direito Ambiental no Brasil encontra-se já instaurado e implementado, é inevitável constatar que nem o Estado brasileiro, nem a coletividade, vêm cumprindo adequadamente a sua obrigação solene de defender e preservar o Meio Ambiente, uma vez que

as normas ambientais existentes somente têm sido incorporadas pelo Poder Público e pela iniciativa privada do ponto de vista formal, mas não material, funcionando apenas como uma espécie de marketing ambiental político-econômico, contribuindo, assim, para o agravamento do desequilíbrio ambiental, atingindo diretamente o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, das atuais e futuras gerações³⁸⁶.

³⁸¹ Vide nota de rodapé n. 138.

³⁸² VOIGT, Christina apud FREITAS, Juarez; GARCIA, Júlio César. Evolução conceitual do princípio da sustentabilidade. **Revista Direito Sem Fronteiras**. p. 20.

³⁸³ LORENZETTI, Ricardo Luis. **Teoria geral do direito ambiental**. Tradução de Fábio Costa Morosini e Fernanda Nunes Barbosa. São Paulo: RT, 2010. p. 32.

³⁸⁴ FERRER, Gabriel Real. Reflexiones sobre el derecho público transnacional como requisito para la sostenibilidad. In: ROSA, Alexandre Moraes da. et. al. (Orgs.). **Para além do Estado Nacional: dialogando com o pensamento de Paulo Márcio Cruz**. p. 119.

³⁸⁵ DIAMANTINO, Ediberto. O Estado Democrático de Direito Ambiental e o direito de propriedade. **Revista Internacional de Direito e Cidadania**, n. 1, p. 31-41, jun/2008. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/o-estado-democr%C3%A1tico-de-direito-ambiental-e-o-direito-de-propriedade>>. Acesso em: 08. ago. 2017.

³⁸⁶ MESSIAS, Ewerton Ricardo. Brasil: Estado Democrático de Direito Ambiental? **Revista da**

Nesse sentido, José Rubens Morato Leite entende que é necessário ir além, para a efetivação do Estado de Direito Ambiental no Brasil:

A par dos avanços no plano constitucional, faz-se mister, para atingir um Estado de Direito Ambiental, outras várias mudanças, como, por exemplo, um novo sistema de mercado e uma redefinição do direito de propriedade³⁸⁷.

Com efeito, é preciso mais do que simplesmente legislar. Nem a constitucionalização do princípio da Sustentabilidade, nem a profusão de normas protetivas irão garantir a existência da ordem ambiental de fato. Os desafios são muitos, cabendo a todos, ao Estado, principalmente, mas também à sociedade, colocar o Meio Ambiente no topo da escala de valores, eis que, sem ele, não é possível o desfrute dos demais bens juridicamente protegidos.

É justamente o que advoga Édís Milaré:

Não basta, entretanto, apenas legislar. É fundamental que todas as autoridades responsáveis se lancem ao trabalho de tirar essas regras do limbo da teoria para a existência efetiva da vida real; na verdade, o maior dos problemas ambientais brasileiros é o desrespeito generalizado, impunido ou impunível, à legislação vigente. É preciso, numa palavra, ultrapassar a ineficaz retórica ecológica – tão inócua quanto aborrecida – e chegar às ações concretas em favor do ambiente e da vida. Do contrário, em breve, nova modalidade de poluição – a “poluição regulamentar” – ocupará o centro de nossas preocupações³⁸⁸.

Desse modo, para efetivação de um verdadeiro Estado de Direito para a Natureza, faz-se necessária a implantação e execução de políticas públicas direcionadas para um desenvolvimento socioeconômico equilibrado, baseado em um modelo de consumo racional, ciente da esgotabilidade e finitude dos recursos naturais e, assim, alinhado com a Sustentabilidade em seu sentido forte.

É exatamente aí que reside o objeto de pesquisa do terceiro capítulo da Dissertação, o qual se dedicou a apresentar uma das ferramentas que podem (e

AJURIS. p. 132.

³⁸⁷ LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 165.

³⁸⁸ MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. p. 148.

devem) ser utilizadas pelo Poder Público no processo de construção desse novo modelo de Estado de Direito, particularmente no caso brasileiro: as Licitações Sustentáveis.

Segundo dados obtidos junto ao Ministério do Planejamento, as compras públicas representam de 10% (dez por cento) a 15% (quinze por cento) do PIB do País. A relevância do poder de compra governamental e, conseqüentemente, das licitações públicas, como instrumento de promoção da Sustentabilidade é, pois, inquestionável.

A partir delas o Estado pode mudar não apenas os seus próprios padrões de consumo, mas também os de seus servidores e colaboradores e, no longo prazo, os de toda a população. Mais do que isso, a adoção de critérios de Sustentabilidade nas licitações é capaz de modificar a dinâmica das próprias cadeias produtivas, uma vez que as empresas se veriam estimuladas a também adotar padrões sustentáveis em seus negócios, a fim de que possam contratar com o Poder Público.

Nesse passo, a Lei Geral de Licitações brasileira reservou à Advocacia Pública, como órgão de consultoria e assessoramento jurídico da Administração, a competência de aprovar previamente os editais de procedimentos licitatórios no país. Essa competência, que é exclusiva, no caso dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, permite a essa categoria particular de agentes públicos auxiliar de modo muito efetivo na edificação do novel modelo estatal.

Isso porque os advogados públicos atuam como *fiscais da legalidade* dos procedimentos de licitação e contratação do Poder Público e, considerando que promover o desenvolvimento nacional sustentável é um objetivo legalmente previsto para tais certames, somente devem ser aprovados pelos advogados públicos editais que atendam esse desiderato.

Assim, no que atina à quarta e à quinta hipóteses levantadas, estas foram confirmadas parcialmente, pois se demonstrou que, de fato, as Licitações Sustentáveis são uma ferramenta do Poder Público para atingir o objetivo da Sustentabilidade, especialmente considerando o objetivo do desenvolvimento nacional sus-

tentável, insculpido no *caput* do art. 3º da Lei nº 8.666/93, e mantido de modo mais ainda mais explícito no projeto da nova Lei de Licitações em tramitação no Congresso Nacional.

Muito infelizmente, no entanto, constatou-se que a despeito de inúmeras disposições normativas, as Licitações Sustentáveis ainda estão longe de ser uma realidade. Segundo dados obtidos junto ao Portal de Compras do Governo Federal (ComprasNet), nos últimos cinco anos, apenas 0,84% (oitenta e quatro centésimos por cento) das aquisições levadas a efeito pelos órgãos da Administração federal envolveram itens sustentáveis.

Constatou-se também que os pareceres prévios aos editais de licitação, elaborados pelos órgãos de não são vinculantes para o Administrador, que pode deixar de observá-los, mediante a devida justificativa. Assim, não há nulidade insanável nos editais licitatórios que não observem critérios de Sustentabilidade. Faz-se necessária, pois, acima de tudo, uma mudança de cultura na Administração Pública, o que passa, inegavelmente, por uma mudança de atitude da própria humanidade em relação ao Meio Ambiente.

Por fim, cabe reproduzir a advertência de Paulo Márcio Cruz e Zenildo Bodnar, no sentido de que, inobstante a inegável e indiscutível importância da consolidação de verdadeiros Estados de Direito Ambiental, comprometidos com o cumprimento de seus deveres ecológicos, “esta forma de organização política não será suficiente, enquanto estratégia de governança, para alcançar a proteção efetiva do Meio Ambiente, posto que as questões ambientais apresentadas têm vocação essencialmente transnacional”³⁸⁹.

Mutatis mutandis é a mesma advertência feita por Zygmunt Bauman, quando refere que “num planeta negativamente globalizado, todos os principais problemas - os meta problemas que condicionam o enfrentamento de todos os outros - são globais e, sendo assim, não admitem soluções locais”³⁹⁰. Torna-se

³⁸⁹ BODNAR, Zenildo; CRUZ, Paulo Márcio. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. p. 155.

³⁹⁰ BAUMAN, Zygmunt. **Tempos líquidos**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2007. p. 31.

imprescindível, diante disso, a efetiva cooperação entre os povos e nações para o fim de estancar o caos ambiental e, assim, garantir a sobrevivência e o progresso da humanidade.

REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

ALIER, Joan Martinez. **Da economia ecológica ao ecologismo popular**. Tradução de Armando de Melo Lisboa. Blumenau: FURB, 1998. Título original: *De la economía ecológica al ecologismo popular*.

ALONSO GARCIA, Maria Consuelo. **La protección de la dimensión subjetiva del derecho al medio ambiente**. Cizur Menor (Navarra): Editorial Aranzadi S/A, 2015.

AQUINO, Sérgio Ricardo Fernandes de; BASTIANI, Ana Cristina Bacega de. **As andarilhagens da Sustentabilidade no século XXI**. Florianópolis: Empório do Direito, 2015.

ARAÚJO, Thiago Cássio D'Ávila. Estado Ambiental de Direito. **Revista da Advocacia Geral da União**, Brasília, v. 6, n. 14, p. 167-175, dez/2007. Disponível em: <<http://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/365/136>>. Acesso em: 07. ago. 2017.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 23. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1984.

BAHIA. **Lei nº 10.431, de 20 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia e dá outras providências. Portal do Sistema Estadual de Informações Ambientais da Bahia (SEIA): Legislação. Salvador, BA. Disponível em: <http://www.seia.ba.gov.br/sites/default/files/legislation/Lei%2010431_2006.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2017.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: Zahar, 1999. Título original: *Globalization: the human consequences*.

BAUMAN, Zygmunt. **Tempos líquidos**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2007. Título original: *Liquid times*.

BAUMAN, Zygmunt. **Vida líquida**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2007. Título original: *Liquid life*.

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: rumo a outra modernidade**. Tradução de Sebastião Nascimento. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011. Título original: *Risikogesellschaft auf dem Weg in eine andere Moderne*.

BELCHIOR, Germana Parente Neiva. **Hermenêutica Jurídica Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2011.

BOBBIO, Norberto. et al. **Dicionário de Política**. Coord. da Tradução de João Ferreira. 11. ed. Brasília: UNB, 1998. Título original: *Dizionario di Politica*.

_____. **A Era dos Direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992. Título original: *L'età dei Diritti*.

_____. **Direito e Estado no pensamento de Emmanuel Kant**. 2. ed. Tradução de Alfredo Fait. São Paulo: Mandarim, 2000. Título original: *Diritto e Stato nel pensiero di Emanuele Kant*.

_____. **Liberalismo e Democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1988. Título original: *Liberalismo e Democrazia*.

_____. **Thomas Hobbes**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1991. Título original: *Thomas Hobbes*.

BODNAR, Zenildo; CRUZ, Paulo Márcio. **Globalização, transnacionalidade e Sustentabilidade** [recurso eletrônico]. Itajaí: Univali, 2012.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é – o que não é**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. **Teoria Geral do Estado**. 10. ed. rev. aum. São Paulo: Malheiros, 2015.

BORGES, Alice Gonzalez. Aplicabilidade de normas gerais de lei federal aos Estados. **Revista de Direito Administrativo (RDA)**, Rio de Janeiro, n. 194, p. 97-106, out./dez. 1993.

BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da Sustentabilidade**: transformando Direito e Governança. Tradução de Philip Gil França. São Paulo: RT, 2015. Título original: *The principle of Sustainability: transforming Law and Governance*.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Substitutivo ao Projeto de Lei PL 1292/1995 (Origem: PLS 163/1995)**. Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal Municípios e revoga a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dispositivos da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1765896&filename=PPR+1+PL129295+%3D%3E+PL+1292/1995>. Acesso em: 24 jun. 2019.

_____. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução nº 001, de 23 de janeiro de 1986**. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA. Portal do Ministério do Meio Ambiente: Legislação. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 24 fev. 2017.

_____. **Constituição (1934) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Portal da Presidência da República: Legislação. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm>.

Acesso em: 24 fev. 2017.

_____. **Constituição (1946) Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** Portal da Presidência da República: Legislação. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm>. Acesso em: 24 fev. 2017.

_____. **Constituição (1967) Emenda Constitucional nº 1, de 24 de janeiro de 1969.** Portal da Presidência da República: Legislação. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 24 fev. 2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Texto consolidado até a EC n. 99/2017. Portal da Presidência da República: Legislação. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 12 mai. 2019.

_____. **Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922.** Organiza o Código de Contabilidade da União. Portal da Presidência da República: Legislação. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL4536-1922.htm>. Acesso em: 10 mai. 2019.

_____. **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 e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP. Portal da Presidência da República: Legislação. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7746.htm>. Acesso em: 27 mai. 2019.

_____. **Decreto nº 8.843, de 26 de julho de 1911.** Crêa a reserva florestal no Território do Acre. Portal da Câmara dos Deputados: Legislação. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-8843-26-julho-1911-579259-republicacao-102184-pe.html>>. Acesso em: 24 fev. 2017.

_____. **Decreto-lei nº 2.416, de 17 de julho de 1940.** Aprova a codificação das normas financeiras para os Estados e Municípios. Portal da Presidência da República: Legislação. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-lei/1937-1946/Del2416.htm>. Acesso em: 10 mai. 2019.

_____. **Exposição de Motivos Interministerial nº 104/MP/MF/MEC/MCT.** Portal da Presidência da República: Legislação. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Exm/EMI-104-MP-MF-MEC-MCT-MPV-495-10.htm>. Acesso em: 17 mai. 2019.

_____. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916.** Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Portal da Presidência da República: Legislação. Brasília, DF. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm>. Acesso em: 24 fev. 2017.

_____. **Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962.** Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Portal da Presidência da República: Legislação. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm>. Acesso em: 24 fev. 2017.

_____. **Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.** Institui o Novo Código Florestal. Portal da Presidência da República: Legislação. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm>. Acesso em: 24 fev. 2017.

_____. **Lei nº 6.453, de 17 de outubro de 1977.** Dispõe sobre a responsabilidade civil por danos nucleares e a responsabilidade criminal por atos relacionados com atividades nucleares e dá outras providências. Portal da Presidência da República: Legislação. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6453.htm>. Acesso em: 24 fev. 2017.

_____. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Portal da Presidência da República: Legislação. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm>. Acesso em: 24 fev. 2017.

_____. **Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980.** Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e dá outras providências. Portal da Presidência da República: Legislação. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6803.htm>. Acesso em: 24 fev. 2017.

_____. **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. Portal da Presidência da República: Legislação. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm>. Acesso em: 24 fev. 2017.

_____. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Portal da Presidência da República: Legislação. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm>. Acesso em: 24 fev. 2017.

_____. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Portal da Presidência da República: Legislação. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm>. Acesso em: 27 fev. 2017.

_____. **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. Portal da Presidência da República: Legislação.

Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 15 mai. 2019.

_____. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Portal da Presidência da República: Legislação. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm>. Acesso em: 24 fev. 2018.

_____. **Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009.** Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei nº 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. Portal da Presidência da República: Legislação. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11959.htm>. Acesso em: 18 fev. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 145/CE.** Requerente: Governador do Estado do Ceará. Interessado: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Brasília/DF, em 20 de junho de 2018. Relator(a): Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=747903044>>. Acesso em: 30 mai. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão na Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI-MC) nº 3540-1/DF.** Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Presidente da República. Brasília, Distrito Federal, em 01 de setembro de 2005. Relator(a): Ministro Celso de Mello. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387260>>. Acesso em: 27 fev. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Voto do Ministro Eros Roberto Grau na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3685-8/DF (verticalização das coligações partidárias).** Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requerido: Congresso Nacional. Brasília, Distrito Federal, em 23 de março de 2006. Relator(a): Ministra Ellen Gracie Northfleet. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/ADI3685%20Eros%20Grau.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 521/2013.** Plenário. Relator: Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão de 13/3/2013. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=451641>>. Acesso em: 31 mai. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1752/2011.** Plenário. Relator: André Luis de Carvalho. Sessão de 29/6/2011. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20110713/AC_1752_25_11_P.doc>. Acesso em: 28 mai. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1978/2009**. Plenário. Relator: Marcos Bemquerer Costa. Sessão de 2/9/2009. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=22447>>. Acesso em: 28 mai. 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O Princípio da Sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional. **Revista de Estudos Politécnicos**, Barcelos, vol. VIII, n. 13, p. 7-18, jun./2010. Disponível em <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/tek/n13/n13a02.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2019.

CAPEZ, Fernando. et. al. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CARVALHO, Juliano Maurício de. et. al. (Org.). **Economia política da comunicação**: digitalização e sociedade [recurso eletrônico]. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2013.

CARVALHO, Sônia Aparecida de; PILAU SOBRINHO, Liton Lanes. A governança da Sustentabilidade ambiental global. **Revista Saberes da Amazônia**, Porto Velho, vol. 02, nº 04, p.31-54, jan./jun. 2017.

CASTRO, Sonia Rabello de. Uma nova concepção para a advocacia pública no Brasil: A atuação da Procuradoria-Geral do Município do Rio de Janeiro no período 1993-1996. **Revista de Direito da PGM RJ**, Rio de Janeiro, ano 1, n.1, p. 13-28, 1997.

COMISSÃO EUROPEIA. **Comprar ecológico!** — Manual de contratos públicos ecológicos. 3. ed. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2016 [recurso eletrônico]. Disponível em: <http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_pt.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2019.

CRUZ, Paulo Márcio; SOARES, Josemar Sidinei. Critério ético e Sustentabilidade na sociedade pós-moderna: Impactos nas Dimensões Econômicas, Transnacionais e Jurídicas. **Novos Estudos Jurídicos**, vol. 17, n. 3, p. 401-418, set-dez 2012 [recurso eletrônico]. Disponível em: <<http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/download/4208/2419>>. Acesso em: 14 abr. 2019.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Controle judicial das omissões do Poder Público**: em busca de uma dogmática constitucional transformadora à luz do direito fundamental à efetivação da Constituição. 2. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 25. ed. 2. tir. São Paulo: Saraiva, 2006.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito Ambiental de conflitos**: o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os casos de colisão com outros direitos fundamentais. 2012. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. Disponível em:

<<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/6067>>. Acesso em: 18. out. 2018.

DEMAJOROVIC, Jaques. **Sociedade de Risco e Responsabilidade Socioambiental**. 2. ed. São Paulo: Senac SP, 2013.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DIAMANTINO, Ediberto. O Estado Democrático de Direito Ambiental e o direito de propriedade. **Revista Internacional de Direito e Cidadania**, n. 1, p. 31-41, jun/2008. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/o-estado-democr%C3%A1tico-de-direito-ambiental-e-o-direito-de-propriedade>>. Acesso em: 08. ago. 2017.

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de introdução à Ciência do Direito**. 18. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

DUMONT, René. **La sociedad de consumo**. Barcelona: Salvat Editores S.A., 1973.

ESPANHA. **Constitución Española (1978)**. Madrid, 1978. Disponível em: <<http://www.congreso.es/consti/index.htm>>. Acesso em: 14 jul. 2018.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente: dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do estado socioambiental de direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FERNANDES, Paulo Victor. A proteção do meio ambiente e o papel da Advocacia Pública nos estudos de impacto ambiental. In: BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos (Coord.) e; FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (Coord.). **Direito ambiental e as funções essenciais à Justiça: o papel da advocacia de estado e da defensoria pública na proteção do meio ambiente**. São Paulo: RT, 2011.

FERRAJOLI, Luigi. **Los fundamentos de los derechos fundamentales**. Madrid: Trotta, 2007.

FERRAZ, Anna Candida da Cunha. Aspectos da posituação dos direitos fundamentais na Constituição de 1988. In: BITTAR, Eduardo C. B. Bittar; FERRAZ, Anna Candida da Cunha (Orgs.) **Direitos Humanos Fundamentais: posituação e concretização**. Osasco: EDIFIEO, 2006.

FERRER, Gabriel Real. Calidad de vida, médio ambiente, sostenibilidad y ciudadanía. Construimos juntos el futuro? **Novos Estudos Jurídicos**, [S.l.], v. 17, n. 3, p. 310-326, dez. 2012 [recurso eletrônico]. Disponível em: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/4202>>. Acesso em: 06 mai. 2019.

_____. La contrucción del Derecho Ambiental. **Novos Estudos Jurídicos**, [S.l.], v. 18, n. 3, p. 347-368, dez. 2013 [recurso eletrônico]. Disponível em: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/5128>>.

_____. Reflexiones sobre el derecho público transnacional como

requisito para la sostenibilidad. In: ROSA, Alexandre Moraes da. et. al. (Orgs.). **Para além do Estado Nacional**: dialogando com o pensamento de Paulo Márcio Cruz. Florianópolis: EMais, 2018.

_____. Sostenibilidad, Transnacionalidad y trasformaciones del Derecho. In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira (Orgs.). **Direito ambiental, transnacionalidade e Sustentabilidade** [recurso eletrônico]. Itajaí: UNIVALI, 2013. Disponível em: <<http://www.univali.br/ppcj/ebook>>. Acesso em: 24 abr. 2019.

_____; CRUZ, Paulo Márcio. Direito, Sustentabilidade e a premissa tecnológica como ampliação de seus fundamentos. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 34, p. 276-307, ago. 2016.

FLORENZANO, Modesto. Sobre as origens e o desenvolvimento do Estado moderno no Ocidente. **Lua Nova**: Revista de Direito e Política, São Paulo, v.71, p. 11-39, 2007.

FRANÇA. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão**. Paris, 1789. Disponível em: <<https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>>. Acesso em: 14 mai. 2018.

FREITAS, Juarez. Licitações públicas sustentáveis: dever constitucional e legal. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro (RIDB)**, Lisboa, ano 2, nº 1, p. 339-366, 2013. Disponível em: <http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/11516/2/Licitacoes_Publicas_Sustentaveis_dever_constitucional_e_legal.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2019.

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

_____; GARCIA, Júlio César. Evolução conceitual do princípio da Sustentabilidade. **Revista Direito Sem Fronteiras** - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Foz do Iguaçu, v. 2., n. 4, p. 13-26, Jan./Jun. 2018.

FREITAS, Vladimir Passos de; FREITAS, Gilberto passos de. **Crimes contra a natureza**. 8. ed. São Paulo: RT, 2006.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de licitações e contratos administrativos**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GÁLVEZ, Francisco Javier Moreno. A reedição do difusionismo diante da brecha digital: o desafio das regiões na sociedade da informação. In: CARVALHO, Juliano Maurício de. et. al. (Org.). **Economia política da comunicação**: digitalização e sociedade [recurso eletrônico]. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2013.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Evolução legislativa do direito ambiental no Brasil. **Boletim Jurídico**, Uberaba/MG, a. 12, n. 752. Disponível em: <<https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/artigo/2172/evolucao-legislativa-direito-ambiental-brasil>> Acesso em: 20 fev. 2018.

GARCIA, Marcos Leite; AQUINO, Sérgio Ricardo Fernandes de. A força transformadora da Sustentabilidade no século XXI: ideologia ou utopia? In: ROSA, Alexandre Morais da. et. al. (Orgs.). **Para além do Estado Nacional**: dialogando com o pensamento de Paulo Márcio Cruz. Florianópolis: EMais, 2018.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Editora UNESP, 1991. Título original: *The consequences of modernity*.

_____. **Mundo em descontrole**. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2005. Título original: *Runaway world*.

GOLDEMBERG, José; LUCON, Oswaldo. Energias renováveis: um futuro sustentável. **Revista da USP**, São Paulo, n. 72, p. 6-15, dez./fev. 2006-2007.

HAMMARSTRÖN, Fátima Fagundes Barasuol. **Estado democrático de direito ambiental e desenvolvimento sustentável**: saber ambiental como possibilidade de efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ, Ijuí. Disponível em: <<http://bibliodigital.unijui.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1911/F%C3%A1tima%20Fagundes%20Barasuol%20Hammarstr%C3%B6m.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 03 abr. 2019.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. Org. Richard Tuck. Tradução de João Paulo Monteiro. et. al. São Paulo: Martins Fontes, 2003. Título original: *Leviathan, or matter, form, and power of a Commonwealth ecclesiastical and civil*.

HOBBS, Eric J. **A Era das Revoluções**: Europa 1798-1848. Tradução de Maria Tereza Lopes Teixeira e Marcos Penchel. 35. ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2015. Título original: *The Age of Revolution: Europe 1789–1848*.

IMPÉRIO DO BRASIL. **Constituição (1824) Constituição Política do Império do Brasil**. Portal da Presidência da República: Legislação. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 24 fev. 2017.

_____. **Lei de 29 de agosto de 1828**. Estabelece regras para a construção das obras publicas, que tiverem por objecto a navegação de rios, abertura de canaes, edificação de estradas, pontes, calçadas ou aqueductos. Portal da Câmara dos Deputados: Legislação. Brasília, DF. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38195-29-agosto-1828-566164-publicacaooriginal-89803-pl.html>. Acesso em: 18 mai. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Portal do IBGE**: Produto Interno Bruto – PIB. Brasília, DF. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/ PIB.php>>. Acesso em: 25 mai. 2019.

INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE [IUCN]. **World Declaration on the Environmental Rule Of Law**. In: 1st IUCN World Environmental

Law Congress. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/english_world_declaration_on_the_environmental_rule_of_law_final.pdf>. Acesso em: 09 mai. 2019.

JOAQUIM, Juliana Mattos dos Santos. O meio ambiente e o mercado de consumo: um estudo de suas vulnerabilidades diante do mercado capitalista. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XX, n. 167, dez. 2017. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=20024&revista_caderno=10>. Acesso em: 12 abr. 2019

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: RT, 2014.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução de João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. Título original: *Reine Rechtslehre*.

KLABIN, Israel. Desenvolvimento sustentável: um conceito vital e contraditório. In: ZYLLBERSZTAJN, David; LINS, Clarissa (Orgs.). **Sustentabilidade e geração de valor**: a transição para o século XXI. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental**: do individual ao coletivo extra-patrimonial. 2. ed. São Paulo: RT, 2002.

_____. et al. Estado de Direito Ecológico: Conceito, Conteúdo e Novas Dimensões para a Proteção da Natureza. In: LEITE, José Rubens Morato (Org.); DINNEBIER, Flávia França (Org.). **Estado de Direito Ecológico**: Conceito, Conteúdo e Novas Dimensões para a Proteção da Natureza. São Paulo: Inst. O direito por um Planeta Verde, 2017.

_____. et al. O Estado de Direito para a natureza: fundamentos e conceitos. In: LEITE, José Rubens Morato (Org.); DINNEBIER, Flávia França (Org.). **Estado de Direito Ecológico**: Conceito, Conteúdo e Novas Dimensões para a Proteção da Natureza. São Paulo: Inst. O direito por um Planeta Verde, 2017.

_____. Sociedade de risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

LEITE JÚNIOR, Zany Estael. **Aspectos práticos da Advocacia Pública perante a Justiça do Trabalho**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007.

_____.; DIGIÁCOMO, Eduardo. **Estado Democrático de Direito Ambiental: o Meio Ambiente como fundamento e finalidade do Estado**. Anais de Constitucionalismo, Transnacionalidade e Sustentabilidade. [recurso eletrônico]. [S.l.]. v. 8, n. 1 (2018). ISSN: 2526-138X. Disponível em: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/acts/issue/view/538>>. Acesso em: 29 jun.

2019.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 11. ed. São Paulo: Método, 2007.

LORENZETTI, Ricardo Luis. **Teoria Geral do Direito Ambiental**. Tradução de Fábio Costa Morosini e Fernanda Nunes Barbosa. São Paulo: RT, 2010. Título original: *Teoría del Derecho Ambiental*.

LYNCH, Christian Edward Cyril. As liberdades dos modernos: Benjamin Constant e a teoria liberal dos direitos fundamentais. **Revista Ciências Sociais (UGF)**, [S.l.], v. 14, p. 45-72, 2008.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental brasileiro**. 16. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Malheiros, 2008.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas Linhas do Processo Civil**. 4. ed. rev. ampl. São Paulo: Malheiros, 2000.

MARTINS NETO, João dos Passos. **Direitos fundamentais**: conceito, função e tipos. São Paulo: RT, 2003.

MCLUHAN, Marshall Herbert. **A galáxia de Gutenberg**: a formação do homem tipográfico. Tradução de Anísio Teixeira e Leônidas Gontijo de Carvalho. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1972. Título original: *The Gutenberg Galaxy: the making of yypographic man*.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 24. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1999.

_____. **Licitação e contrato administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MENDES, Gilmar Ferreira. et al. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

MESSIAS, Ewerton Ricardo. Brasil: Estado Democrático de Direito Ambiental? **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 43, n. 140, p. 125-150, 2016. Disponível em: <<http://www.ajuris.org.br/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/427>>. Acesso em: 08 mai. 2019.

_____; SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. **Financiamento e dano ambiental**: a responsabilidade civil das instituições financeiras. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2015.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 5. ed. reform. atual. ampl. São Paulo: RT, 2007.

_____; COIMBRA, José de Ávila Aguiar. Antropocentrismo x ecocentrismo na ciência jurídica. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 9, n. 36, p. 9-41,

out./dez. 2004.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Portaria nº 61, de 15 de maio de 2008.** Estabelece práticas de Sustentabilidade ambiental a serem observadas pelo Ministério do Meio Ambiente e suas entidades vinculadas quando das compras públicas sustentáveis e dá outras providências. Portal do Ministério do Meio Ambiente: Responsabilidade Socioambiental: A3P: História. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/36_09102008032817.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2019.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Instrução Normativa nº 01, 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. Portal do Ministério da Economia: Documentos e Arquivos: Legislação. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2578C7A760157902EAE95161E>>. Acesso em: 27 mai. 2019.

_____. **Portal Contratações Públicas Sustentáveis.** Brasília, DF. Disponível em: <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/contratacoes-publicassustentaveis>>. Acesso em: 25 mai. 2019.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MORAES, Germana de Oliveira. **Controle jurisdicional da Administração Pública.** São Paulo: Dialética, 1999.

MORAIS, José Luiz Bolzan de. **Do Direito Social aos Interesses Transindividuais.** Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1996.

MORAIS, Márcio Eduardo da Silva Pedrosa. Sobre a evolução do Estado. Do Estado absolutista ao Estado Democrático de Direito. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 16, n. 2833, 4 abr. 2011. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/18831>>. Acesso em: 18 nov. 2018.

MORAIS, Sabrina. **O Direito Humano Fundamental ao desenvolvimento social:** uma abordagem interdisciplinar e pluralista ao direito constitucional comparado entre Brasil e Espanha. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2007.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas licitações e contratos:** comentários, doutrina e jurisprudência. 12. ed. rev. atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

NUNES JÚNIOR, Amandino Teixeira. O Estado Ambiental de Direito. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 163, ano 14, p. 295-307, jul./set. 2004.

OLIVEIRA, Leandro Dias de. Os "Limites do Crescimento" 40 anos depois: Das "Profecias do Apocalipse Ambiental" ao "Futuro Comum Ecologicamente Sustentável". **Revista Continentes**, [S.l.], ano 1, n. 1, jul./dez. 2012.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT.

Recommendation of the Council on Improving the Environmental Performance of Public Procurement. [S.l.: s.n.], 2002. Disponível em: <<https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/46/46.en.pdf>>. Acesso em: 25 mai. 2019.

_____. **Recommendation of the Council on Improving the Environmental Performance of Public Procurement:** Report on Implementation of the Council Recommendation. [S.l.: s.n.], 2007. Disponível em: <[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ENV/EPOC/WPNEP\(2006\)6/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ENV/EPOC/WPNEP(2006)6/FINAL&docLanguage=En)>. Acesso em: 25 mai. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **A ONU e o meio ambiente.** [S.l.] [2015?]. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

_____. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano.** Estocolmo, Suécia, 1972. Disponível em: <<http://www.silex.com.br/leis/normas/estocolmo.htm>>. Acesso em 27 fev. 2017.

_____. **Declaração de Johannesburg sobre Desenvolvimento Sustentável.** Johannesburg, África do Sul, 2002. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/joanesburgo.doc>. Acesso em: 23 abr. 2019.

_____. **Declaração de Nairóbi sobre o estado do meio ambiente mundial.** Nairóbi, Quênia, 1982. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20de%20Nairobi%201982.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

_____. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.** Rio de Janeiro, Brasil, 1992. Disponível em: <http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Declaracao_Rio_Meio_Ambiente_Desenvolvimento.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2019.

_____. **Declaração final da Conferência das Nações Unidas sobre o Sustentável (Rio+20).** Rio de Janeiro, Brasil, 2012. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/O-Futuro-que-queremos1.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

_____. **Agenda 21 Global.** In: Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, 1992, Rio de Janeiro, Brasil. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/cap04.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2019.

_____. **Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável.** Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/cupula/>>. Acesso em: 24 abr. 2019.

_____. **Plano de Implementação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável**. In: Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, 2002, Johannesburgo, África do Sul. Disponível em: <http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Plano_de_Implementacao_de_Johannesburg.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. San Jose da Costa Rica, 22 de novembro de 1969. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em 15 nov. 2018.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. Contratações públicas sustentáveis. In: SUNDFELD, Carlos Ari; JURKSAITIS, Guilherme Jardim (Orgs.). **Contratos Públicos e Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2015.

PASOLD, Cesar Luiz. Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática. 13. ed. rev. atual. ampl. Florianópolis: Conceito Editorial, 2015.

COSTA, Paulo Henrique E. Lustosa; KHAN, Ahmad Saeed. **Neodesenvolvimento e o abandono do meio ambiente**. Revista Ibero Americana de Ciências Ambientais, Aquidabã, v.6, n.1, p. 187-201, Dez./Mai. 2014/2015.

PERALTA, Carlos E. Desafios para construir uma nova racionalidade ambiental no Antropoceno: o esverdeamento da economia como caminho para incentivar a Sustentabilidade In: LEITE, José Rubens Morato (Org.); DINNEBIER, Flávia França (Org.). **Estado de Direito Ecológico: Conceito, Conteúdo e Novas Dimensões para a Proteção da Natureza**. São Paulo: Inst. O direito por um Planeta Verde, 2017.

PEREIRA, Agostinho Oli Koppe. et. al. Hiperconsumo e a ética ambiental. In: PEREIRA, Agostinho Koppe; HORN, Luiz Fernando Del Rio (Orgs.). **Relações de consumo: meio ambiente**. Caxias do Sul: Educ, 2009.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Desenvolvimento sustentável: a nova cláusula geral das contratações públicas brasileiras. **Revista Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 13, n. 67, p. 65-96, mai./jul. 2011.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. O direito ao meio ambiente e a Constituição de 1988. In: BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos (Coord.); FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (Coord.). **Direito ambiental e as funções essenciais à Justiça: o papel da advocacia de estado e da defensoria pública na proteção do meio ambiente**. São Paulo: RT, 2011.

PIVA, Paulo Jonas de Lima; TAMIZARI, Fabiana. Benjamin Constant e a liberdade rousseauísta. **Cadernos de Ética e Filosofia Política**, São Paulo, n. 16, p. 188-207, jan. 2010.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**. Lisboa, 1976. Disponível

em:

<<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaorepublicaPortuguesa.aspx>>. Acesso em: 31 ago. 2018.

PORTUGAL. **Ordenações e leis do reino de recopiladas por mandado d'el-rei D. Filipe I.** Lisboa: No Mosteiro de S. Vicente Camara Real de Sua Magestade da Ordem dos Conegos Regulares, 1603. Disponível em: <<http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/l1p151.htm>>. Acesso em: 13 mai. 2019.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE (PNUMA). **Environmental Rule of Law: Critical to Sustainable Development.** UNON, Publishing Services Section: Nairobi, 2015. Disponível em: <<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/10664/issue-brief-erol.pdf?sequence=1&%3BisAllowed=>>>. Acesso em: 28 mai. 2019.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. **Diccionario de la lengua española.** 23. ed. Madrid: Espasa, 2014.

REIS, Antônio Gomes dos. **A arquitetura da integração energética sul-americana, a participação brasileira e a geoenergia humana.** 2014. Dissertação (Mestrado em Engenharia Elétrica) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3143/tde-29042015-171359/publico/dissertacao_final.pdf>. Acesso em: 15. mar. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 7.488, de 14 de janeiro de 1981.** Dispõe sobre a proteção do meio ambiente e o controle da poluição e dá outras providências. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Lei/1981/lei_7488_1981_meioambiente_controlepoluicao_rs.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2017.

ROSA, Alexandre Moraes da; RAMOS, Ana Luisa Schmidt. O problema cognitivo do discurso da Sustentabilidade. In: ROSA, Alexandre Moraes da. et. al. (Orgs.). **Para além do Estado Nacional: dialogando com o pensamento de Paulo Márcio Cruz.** Florianópolis: EMais, 2018.

ROSILHO, André. **Licitação no Brasil.** São Paulo: Malheiros, 2013.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável.** Tradução de José Lins Albuquerque Filho. Rio de Janeiro: Garamond, 2002. Sem menção do título original no exemplar utilizado.

SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos.** 2. ed. São Paulo: Oficina de Textos, 2013.

SARAIVA NETO, Pery. **A prova na jurisdição ambiental.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

_____; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SCHWAB, Klaus. **A Quarta Revolução Industrial**. Tradução de Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2016. Título original: *The Fourth Industrial Revolution*.

SEGADO, Francisco Fernández. España e Iberoamérica: una recíproca permeabilidad constitucional. In: SEGADO, Francisco Fernández (Coord.); SILVA, José Afonso da. (Coord.). **La Constitución de 1978 y el Constitucionalismo Iberoamericano**. Ministerio de la Presidencia. Secretaría General y Técnica. Centro de Estudios Políticos Constitucionales: Madrid, 2003.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução de Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Cia. das Letras, 2011. Título original: *The idea of justice*.

_____. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Cia. das Letras, 2000. Título original: *Development as freedom*.

SERVILHA, Elson Roney; RUTKOWSKI, Emília Wanda. **Ordem Pública Ambiental**. In: 4º Congresso luso-brasileiro para o planejamento urbano, regional, integrado, sustentável, 2010, Faro, Portugal. Anais. Disponível em: <<http://pluris2010.civil.uminho.pt/Actas/PDF/Paper510.pdf>>. Acesso em: 07. ago. 2018.

SESTA, Mário Bernardo. Advocacia-Geral da União: finalmente a racionalização. **Revista Jurídica Virtual da Presidência da República**, Brasília, v. 2, n. 16, set. 2000 [recurso eletrônico]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_16/Revista16.htm>. Acesso em: 09 out. 2008.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. **Direito Ambiental Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SOUTO, João Carlos. **A União Federal em juízo**. 3. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SOUZA, Josiney A. A origem da vida: uma descoberta surpreendente. **Revista Eletrônica Espaço Teológico**, [S.l.], v. 7, n. 11, p. 108-118, jan/jun. 2013. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/reveleteo/article/download/15696/11760>>. Acesso em: 09 abr. 2019.

STRECK, Lênio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**: uma exploração herme-

nêutica da construção do Direito. 11. ed. rev. atual. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

SUNDFELD, Carlos Ari. Como reformar as licitações? In: SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). **Contratações públicas e seu controle**. São Paulo: Malheiros, 2013.

_____. Contratações públicas e o princípio da concorrência. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). **Contratações públicas e seu controle**. São Paulo: Malheiros, 2013.

SZKLAROWSKY, Leon Frejda. Os Procuradores da Fazenda Nacional. A Advocacia Pública. A Lei de Execução Fiscal: 30 anos. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2675, 28 out. 2010 [recurso eletrônico]. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/307>>. Acesso em: 29 mai. 2019.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

VALENTE, Manoel Adam Lacayo. **Marco legal das licitações e compras sustentáveis na Administração Pública**. In: Câmara dos Deputados: Consultoria Legislativa. Estudo de março/2011 [recurso eletrônico]. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema1/2011_1723.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2019.

VIEIRA, André Luis. As contratações públicas sustentáveis na realidade brasileira. **Rev. Bras. de Dir. Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 13, n. 48, p. 21-41, jan./mar. 2015.

WAINER, Ann Helen. Legislação ambiental brasileira: evolução histórica do Direito Ambiental. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v.30, n.118, p. 191-206, abr./jun. 1993.

WINTER, Gerd. Um fundamento e dois pilares: o conceito de desenvolvimento sustentável 20 anos após o Relatório Brundtland. Tradução de Carol Manzoli Palma. In: MACHADO, Paulo Affonso Leme; KISHI, Sandra Akemi Shimada (Orgs.). **Desenvolvimento sustentável, OGM e responsabilidade civil na União Europeia**. Campinas: Millennium, 2009.