

A APLICAÇÃO DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL NO DIREITO INTERNO BRASILEIRO

Raquel Araújo Lima – Acadêmica do Mestrado em Direito –

rqllima@yahoo.com.br

Departamento de Direito -UFRN

RESUMO: O meio ambiente tendo em conta o desenrolar da história de desenvolvimento do homem, começou a ser tema de grandes discussões fazendo com que vários tratados internacionais de proteção ambiental fossem realizados. O Brasil, conseqüentemente, ao longo desse processo, foi sendo signatário desses acordos e incorporando suas normas em seu ordenamento jurídico, influenciando intrinsecamente o legislador na construção de importantes leis ambientais, como a lei 6.938/81 que criou a Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA e o Sistema Nacional do Meio Ambiente SISNAMA.

Palavras-chave: Direito Ambiental. Tratados Internacionais. Incorporação. Ordenamento Jurídico Interno. Implementação.

“A plena expressão do ser é uma forma suprema de poder.”

(Friedrich Nietzsche)

1 INTRODUÇÃO

A preocupação do homem com o meio ambiente é algo relativamente novo, embora haja indícios de que, desde os tempos remotos, os povos já utilizavam técnicas para a proteção ambiental. Todavia, foi a partir do século XX que se iniciou o crescimento de uma reflexividade no que concerne aos desafios ecológicos que o mundo enfrenta. Nesse momento, começou-se a perceber que o atual modelo de desenvolvimento e do relacionamento do homem com a natureza, levava a uma exploração sem precedentes de matérias primas e recursos ambientais.

Nesse sentido, a ordem internacional ambiental começou a ser delineada a partir de uma nova concepção de cooperação entre as nações e como manifestação de uma tomada de consciência internacional, ocorreu à celebração de uma sucessão de

instrumentos internacionais, nos quais cada Estado signatário se compromete a cumprir normas jurídicas atinentes à proteção do meio ambiente com o fim de assegurar um modelo econômico e social que garantisse a sobrevivência das presentes e futuras gerações.

Assim, é relevante enfatizar que a soberania é um fator que engloba as divergências entre essas duas correntes em meio à tentativa de ratificações dos tratados internacionais. Para muitos, a soberania é uma questão enraizada ao conceito estabelecido na Constituição de um país, é o que se chama de soberania clássica, a qual impede que fatores externos interfiram na formação da ordem constitucional. Todavia, atenta-se ao fato de que o bem comum e interesses globais devem se sobrepôr a idéia clássica de soberania, ou seja, os valores humanos como a vida e a dignidade da pessoa devem ganhar espaço em detrimento dessa soberania.¹

No desenrolar das transformações do mundo globalizado e em virtude das mudanças ocorridas após a segunda guerra mundial, o Direito Internacional passou de mero coadjuvante para ter essencial importância nas controvérsias e nas decisões entre os Estados.

Quanto ao Brasil, a Constituição Federal de 1988 adota o sistema dualista, pelo menos no que concerne a incorporação de normas de direitos humanos consagradas em tratados internacionais. De fato o país ainda encontra-se um pouco atrasado frente às tendências de ordem mundial. Ora, não é mais cabível entender que o direito interno e o internacional são duas ordens diametralmente opostas, pensamento como este acaba por extinguir até mesmo a existência do Direito Internacional e do fato de o Brasil ser parte integrante de tratados e acordos internacionais.

Com isso, tendo em conta que o Direito Internacional configura-se como um importante instrumento para a consolidação do desenvolvimento sustentável, uma vez que lança luz sobre como a esfera jurídica pode contribuir para a construção de uma relação entre homem e natureza de maneira ecologicamente equilibrada, o presente trabalho irá se preocupar em expor, justamente, a maneira de como se dá a aplicação dos tratados internacionais de proteção ambiental no ordenamento interno brasileiro.

¹ Essa questão não significa o fim da soberania de um determinado Estado, mas apenas representa em novo paradigma de adequação a nova ordem mundial. “Isso não representa, à obviedade, o fim do Estado ou da própria soberania. Mas significa notar que estabelecem uma ordem interna refletem na ordem internacional, sempre que interferem com valores e princípios por essa ordem consagrados e para cuja elaboração contribui.” MIGUEL, Alexandre. **A Constituição brasileira e os tratados internacionais de direitos humanos**. Revista de direito constitucional e internacional. n° 55, 2006, p. 295.

Para tanto, este trabalho será dividido em dois momentos. No primeiro momento será investigado o processo de incorporação dos tratados no direito interno. Isto implica em fazer uma retrospectiva histórica sobre os tratados de proteção ambiental celebrados pelo Brasil, o processo geral e específico de incorporação garantido pela Constituição Federal e a questão do meio ambiente como um direito fundamental. Já no segundo momento, tratará da efetiva implementação dos tratados internacionais sob os auspícios da Carta Magna e de algumas leis ambientais, com destaque na Lei nº 6938/81.

2 O PROCESSO DE INCORPORAÇÃO DOS TRATADOS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL NO DIREITO BRASILEIRO

Os tratados, como muitos acreditam, não são figuras existentes a partir da sociedade moderna, como bem elenca Celso D. de Albuquerque Mello. Desde 1500 a.C. a 1860 foram concluídos 8.000 tratados², e até mesmo antes disso, pode-se observar a existência de tratados com o fim de estabelecer a paz entre as civilizações antigas. Hodiernamente, os tratados são considerados as principais fontes do direito internacional, uma vez que são múltiplos, além das matérias mais significantes serem reguladas por eles e, por fim, são condizentes com o ideário democrático sob o qual a sociedade mundial vive, na medida em que há a participação direta dos Estados na sua elaboração.

O tratado internacional vem expresso no art. 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça – CIS, como fonte primeira do Direito internacional,³ e na Convenção de Viena de 1969 sobre os tratados que dá a seguinte definição: “tratado significa um acordo internacional concluído entre Estados em forma escrita e regulado pelo Direito Internacional, consubstanciado em um único instrumento ou em dois ou mais instrumentos conexos qualquer que seja sua designação específica”.

Ainda em relação à Convenção de Viena, antes mesmo de disciplinar as regras relativas ao processo de formação de tratados, preocupou-se em relatar os requisitos primordiais para a sua validação, quais sejam, a capacidade das partes

² MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. 15ª ed. Renovar: Rio de Janeiro, 2004, p. 211.

³ Este Estatuto é emblemático ao afirmar que “as convenções internacionais, sejam gerais ou particulares, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes” serão aplicadas para solucionar as controvérsias do direito internacional.

contraentes (quer sejam Estados ou organizações internacionais); que os agentes signatários estejam legalmente habilitados (por meio de carta que dê plenos poderes, assinada pelo chefe do executivo); que o objeto do tratado seja lícito e possível e que haja mútuo consentimento entres as partes.

Quanto aos tratados de proteção ambiental no Direito Brasileiro, de ante mão, cabe ressaltar que os institutos que o caracterizam foram influenciados diretamente pelas respostas que a comunidade internacional deu aos problemas ambientais ao longo do processo histórico.

Tendo em vista o modelo de desenvolvimento desenfreado, a mobilização de organizações não governamentais que questionavam a relação entre homem e a natureza tal como vinha acontecendo, e a conseqüente influência disso na economia global, as ações da comunidade internacional vieram a culminar na necessidade de uma tutela jurídica internacional do meio ambiente. Diante disso, os governos passaram, ao observar que os problemas ambientais decorrentes da ação humana estavam causando influências negativas na própria economia, a implementar em sua políticas públicas instrumentos de combate a degradação ambiental. Com efeito, convém lembrar as palavras de Cançado Trindade⁴, o qual observa que o Direito Ambiental nasceu a partir de uma visão antropocêntrica que se originou pela sua aproximação com os direitos humanos.

Antes de adentrarmos no regime geral de incorporação dos tratados internacionais no ordenamento pátrio, vale abordar os diversos tratados de proteção ambiental celebrados pelo Brasil.

2.1 Tratados de proteção ambiental celebrados pelo Brasil

O Brasil, diante da preocupação mundial com o meio ambiente, tem participado e acatado os principais tratados internacionais, aplicando suas regras e preceitos em sua própria legislação. Isto pode ser percebido constatando que o Direito Ambiental no Brasil é dotado de normas antigas, isto é, grande parte dos textos normativos é anterior a Constituição de 1988.⁵

⁴ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direitos humanos e meio ambiente**: paralelo dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993. p. 24 - 25.

⁵ SOARES, Guido Fernando de Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente**: emergência, obrigações e responsabilidade. Atlas: São Paulo, 2001, p. 183.

O nascimento, em âmbito mundial, para o despertar da questão ambiental deu-se com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano de 1972 em Estocolmo, a qual foi a mais importante expressão internacional ambiental, tendo em conta que influenciou intrinsecamente a evolução do Direito Ambiental no mundo e no Brasil, além de ter estimulado a criação de vários instrumentos e medidas na proteção ao meio ambiente em âmbito mundial. Posteriormente, o Brasil foi parte de alguns tratados, como a Convenção Sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional, ratificada em 1992; A Convenção Sobre o Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna selvagens em perigo de extinção – CITES, ratificada em 1975; a Convenção Sobre os Direitos do Mar (UNCLOS), ratificada em 1995; o Protocolo de Montreal sobre substâncias que destroem a camada de ozônio, aprovado em 1989; em 1997 com o protocolo de Kyoto, o qual foi o marco no combate aos gases efeito estufa ⁶.

Já em 1992, cabe mencionar a importância da Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento ou RIO-92 realizada no Rio de Janeiro, conhecida, a qual abordou as questões sobre a proteção da atmosfera; suprimento de água doce; recursos marinhos; controle dos solos; conservação de diversidade biológica; erradicação da pobreza e qualidade devida.

A supracitada Conferência marcou a evolução da preocupação concernente à questão ambiental dos países participantes, principalmente no tocante à discussão das medidas a serem adotadas no combate à degradação ambiental, bem como, foi fruto das idéias que vinham sendo discutidas ao longo da década de 80. Dentre as principais conseqüências desse encontro, destaca-se a produção da Agenda 21 e a Declaração do Rio Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento que oficializou a idéia de “desenvolvimento sustentável”, o qual apresenta-se como uma solução de compromisso entre a preservação dos padrões de vida já alcançados e a preservação dos recursos naturais⁷. A RIO-92 também contemplou a assinatura de outros documentos importantes, como a Carta da Terra, a Declaração de Princípios sobre as Florestas, a Convenção da Biodiversidade e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas.

⁶ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**: doutrina, jurisprudência, glossário. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 1121-1163.

⁷ NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. **Desenvolvimento Sustentável do Brasil e o Protocolo de Quioto**. Revista de Direito Ambiental, n. 37, 2005, p. 145.

Depois de transcorridos 10 anos da RIO-92, pôde-se sentir de forma concreta que o mundo passava por um momento bem diferente, ou seja, os efeitos desse última conferência não foram os esperados, para tanto, ocorreu em 2002 em Johannesburgo, na África do Sul, a denominada Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável ou RIO+10, produzindo dois documentos oficiais, a Declaração Política e o Plano de Implementação com o objetivo primordial de dar continuidade aos preceitos da RIO-92⁸.

A atenção mundial voltada para as mudanças climáticas e o problema das emissões dos gases de efeito estufa, fizeram com que o conhecido Protocolo de Kyoto ficasse em grande evidência internacional e com o Dec. Leg. 144/2002, o Brasil ratificou o texto do Protocolo de Kyoto.⁹

Na América do Sul, a cooperação internacional ganhou impulso significativo com o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul, documento este que resultou da reunião da República Argentina, República Oriental do Uruguai, República Federativa do Brasil e a República do Paraguai em 22 de junho de 2001. Esse acordo foi de grande relevância na medida em que busca uma concreta gestão ambiental do bloco do MERCOSUL, além de destacar o compromisso com políticas comerciais e ambientais sustentáveis, gestão sustentável dos recursos naturais, qualidade de vida e planejamento ambiental.

Após esta primeira parte concernente aos tratados intencionais em que o Brasil celebrou, será debatida a maneira como os preceitos desses tratados são incorporados no ordenamento interno brasileiro, tendo em conta o regime geral e o específico.

2.2 O regime geral de incorporação dos tratados internacionais

Os instrumentos de recepção das normas internacionais no ordenamento jurídico brasileiro estão regulados, primordialmente, “pelas normas constitucionais e normas esparsas, inclusive por aquelas votadas só pelo Poder Legislativo, para regular o

⁸ MILARÉ, *op. cit.*, p. 1161.

⁹ “Assim, ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão da Convenção sobre Mudanças Climáticas, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do art. 49 da CF, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio.” MILARÉ, *op. cit.*, p. 1161.

processo legislativo de cada Casa e no Congresso Nacional.”¹⁰ Vale ressaltar que o regime geral de incorporação dos tratados internacionais no sistema jurídico pátrio tem previsão expressa na Constituição Federal de 1988, como veremos adiante.

No âmbito da recepção dos tratados internacionais no Direito Brasileiro a Constituição Federal dispõe de dois artigos, o art. 84, VIII, e o 49, I. Diante do estudo da Carta Magna mediante esses dois artigos, percebe-se que a execução dos tratados internacionais e sua incorporação ao sistema jurídico pátrio representa uma conjunção de duas vontades homogêneas, a do Congresso Nacional, que resolve, por meio de decreto legislativo (art. 59, VI da CF), sobre tratados, acordos ou atos internacionais e a do Presidente da República, que, além de poder celebrar esses atos de Direito Internacional, dispõe também da competência para promulgá-los mediante decreto.¹¹

Em geral, os tratados internacionais depois de negociados e assinados pelo Presidente da República, por importarem no comprometimento da soberania nacional, deve ser analisado pelo Congresso Nacional. Lá, a matéria deve passar pelo crivo da Câmara dos Deputados e, caso aprovada, passará pelo Senado Federal, á semelhança das leis em geral. Ainda há comissões nas duas Casas especializadas na matéria, as quais deverão preceder a votação. Também à semelhança das leis em geral, o *quorum* que deverá ser por maioria simples. Assim, tendo a aprovação das duas Casas legislativas, o ato será formalizado através de decreto legislativo pelo Congresso nacional, que, por ventura, fará publicar no *Diário Oficial da União ou no Diário do Congresso Nacional*.

Diante disso, percebe-se que no Congresso, no momento em que o ato for formalizado mediante decreto legislativo, autorizará o chefe do executivo a ratificá-lo,

¹⁰ SOARES, *op. cit.*, p. 183.

¹¹ "No sistema jurídico brasileiro, os tratados ou convenções internacionais estão hierarquicamente subordinados à autoridade normativa da Constituição da República. Em conseqüência, nenhum valor jurídico terão os tratados internacionais, que, incorporados ao sistema de direito positivo interno, transgredirem, formal ou materialmente, o texto da Carta Política. O exercício do *treaty-making power*, pelo Estado brasileiro — não obstante o polêmico art. 46 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (ainda em curso de tramitação perante o Congresso Nacional) —, está sujeito à necessária observância das limitações jurídicas impostas pelo texto constitucional. (...) O Poder Judiciário — fundado na supremacia da Constituição da República — dispõe de competência, para, quer em sede de fiscalização abstrata, quer no âmbito do controle difuso, efetuar o exame de constitucionalidade dos tratados ou convenções internacionais já incorporados ao sistema de direito positivo interno. (...) Os tratados ou convenções internacionais, uma vez regularmente incorporados ao direito interno, situam-se, no sistema jurídico brasileiro, nos mesmos planos de validade, de eficácia e de autoridade em que se posicionam as leis ordinárias, havendo, em conseqüência, entre estas e os atos de direito internacional público, mera relação de paridade normativa. Precedentes". ([ADIN 1.480-MC](#), Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 4-9-97, DJ de 18-5-01).

portanto, ao Congresso Nacional cabe somente aprovar ou rejeitar o tratado assinado pelo executivo, e tão somente ao Presidente caberá ratificá-los.

Posteriormente, com a promulgação do decreto legislativo pelo Presidente do Senado Federal e sua devida publicação, o tratado entrará no ordenamento pátrio como lei ordinária.

De fato, a Carta Magna não cuida especificamente das fases de celebração e integração dos tratados internacionais, deixando para a doutrina e para a prática internacional o estabelecimento das condições em que os tratados devem ser aplicados do Direito interno.¹² No entanto, seguimos a posição de que no momento da ratificação de determinado tratado, este automaticamente entra em vigor, constituindo a promulgação mera formalidade interna. Assim sendo, vários tratados sobre proteção do meio ambiente foram incorporados no ordenamento interno brasileiro.

2.3 Regime específico consagrado no art. 5, § 2 e § 3 da CF/88

Desde os tempos mais remotos existe a preocupação em compreender a pessoa humana e suas complexas relações. A partir do período axial da história, o ser humano, tomado em sua igualdade essencial, é visto como um ser dotado de liberdade e razão, sem desconsiderar as significativas diferenças de sexo, raça, religião ou costumes sociais. É nesse período que se convencionou o que hoje chamamos de “civilização”.¹³

Destarte, a afirmação histórica dos direitos humanos é a base para o processo de unificação da humanidade, outrossim, essa afirmação parte da análise de questões atinentes à democracia, na qual surge a consciência acerca dos direitos humanos, que só foi possível graças à limitação do poder político com a admissão da existência de direitos, sendo estes inerentes à condição humana.

Nessa esteira, deu-se a necessidade de internacionalização dos direitos humanos nos ordenamentos dos países. Diante do processo histórico que o mundo havia passado e ainda seguindo a tendência do constitucionalismo contemporâneo atinados à democracia, a Constituição brasileira de 1988 foi formada sob a égide da dignidade da pessoa humana como princípio fundamental.

¹² MAZZUOLI, , *op. cit* p. 144.

¹³ COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São paulo: Saraiva, 4 ed., 2006, p. 11.

A CF/88 em seu art. 5, § 2 deu um grande passo rumo à abertura do sistema jurídico brasileiro ao sistema internacional dos direitos humanos na medida em que afirma a tendência de se igualar hierarquicamente os tratados de proteção dos direitos humanos às normas constitucionais ao estatuir que: “Os direitos e garantias expressos nesta 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.”

De forma expressa, a Constituição atribuiu aos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos, devidamente aprovados pelo Estado brasileiro, a condição de norma constitucional. Com isso, tais tratados passam a ter a mesma eficácia e igualdade das demais normas constitucionais, expressas ou implicitamente, consagradas pelo texto constitucional.¹⁴

A Emenda Constitucional 45/2004 trouxe algumas reformas para o Poder Judiciário, o que, conseqüentemente, foi sentido na Constituição Federal vigente. Dentre as alterações relevantes, está a inserção do § 3º ao artigo 5º da Carta Magna, segundo o qual: "Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais." Nesse sentido, permite a constitucionalização dos tratados que versam sobre os direitos humanos.

A edição da EC nº. 45 supra transcrita permitiu a resolução de algumas problemáticas no que concerne à matéria de incorporação de convenções e tratados internacionais no nosso ordenamento jurídico, trazendo um procedimento especial para a incorporação das convenções internacionais sobre direitos humanos em âmbito interno com equivalência de emenda constitucional.

Para muitos doutrinadores a inserção do § 3º no art. 5º da CF foi um verdadeiro retrocesso para o ordenamento jurídico e político no que concerne a esta matéria, uma vez que engessa o sistema de recepção de tratados *jus cogens*, além de restringir a abrangência do § 2, do mesmo artigo.¹⁵ Na verdade, o que se percebe é que

¹⁴ E esta dualidade de fontes significa que, em caso de conflito, deve o intérprete optar preferencialmente pela fonte que proporciona a norma mais favorável à pessoa protegida, pois o que se visa é a otimização e a maximização do sistema (interno e internacional) de direitos e garantias individuais.

¹⁵ REDIN, Giuliana. **Crítica ao § 3, do art. 5 da CF/88 à luz da internacionalização dos direitos humanos**. Revista de direito constitucional e internacional. nº 59, 2007, p.355.

este dispositivo veio somente com a função de destacar a importância de incorporação das normas que versam sobre os direitos humanos com *status* constitucional.¹⁶

Ocorre que as discussões sobre a hierarquia desses documentos internacionais não se esgotaram com promulgação da EC n°. 45, mas, ao revés, encontra-se rejuvenescida por nossa Corte Suprema. Com efeito, a doutrina de que admitiu que os tratados de direitos humanos contam com *status* constitucional nunca foi consagrada na nossa Corte Suprema que, agora, começa a discutir o assunto. O STF, em recente posicionamento liderado pelo Min. Gilmar Mendes¹⁷, resta a favor da supralegalidade das normas internacionais em relação às normas infraconstitucionais, pondo fim à paridade dos tratados de direitos humanos com lei ordinária. Isto, sem dúvida, em muito contribuirá para a maior efetividade de proteção aos direitos humanos.

3. IMPLEMENTAÇÃO DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Com a finalidade de incorporar as normas dos tratados internacionais relativos ao meio ambiente, a legislação ambiental nacional, incorporou novas leis ambientais, bem como surgiram os primeiros diplomas legais de peso ligados a questão ambiental.

3.1 Quadro legal ambiental brasileiro

O Estado brasileiro em 31.08.1981 promulgou a Lei Federal n° 6.938, a qual dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA, contendo princípios, objetivos e instrumentos com a finalidade de proteger e recuperar o meio ambiente, os

¹⁶ Apesar de toda a discussão “não se pode compreender o § 3, do art. 5 da CF/88 como um retrocesso, haja vista a posição jurisprudencial do Suprema corte a respeito. O objetivo desse dispositivo foi o de realçar a importância de se incorporar ao sistema jurídico nacional, com *status* constitucional, as normas internacionais protetoras de direitos humanos.” MIGUEL, Alexandre. , *op. cit*, p.323.

¹⁷ “Entendo que, desde a ratificação, pelo Brasil, sem qualquer reserva, do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (art. 11) e da Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica (art. 7º, 7), ambos no ano de 1992, não há mais base legal para prisão civil do depositário infiel, pois o caráter especial desses diplomas internacionais sobre direitos humanos lhes reserva lugar específico no ordenamento jurídico, estando abaixo da Constituição, porém acima da legislação interna. O *status* normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos subscreitos pelo Brasil, dessa forma, torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de ratificação. Assim ocorreu com o art. 1.287 do Código Civil de 1916 e com o Decreto-Lei n° 911/1969, assim como em relação ao art. 652 do Novo Código Civil (Lei n° 10.406/2002).” (RE n° 466.343/SP, Rel. Min. Cezar Peluso, 22.11.2006)

quais serão tratados adiante. Além da PNMA, essa mesma lei instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, o qual vai ser prontamente abordado no próximo ponto.

Outrossim, os preceitos e princípios dos tratados em questão foram intrinsecamente incorporados pela CF/88, principalmente, em face do seu art. 225, que contém regras, diretivas e finalidade da proteção ambiental pretendida pelo Brasil e do art. 170, o qual se remete aos princípios da atividade econômica e em seu inciso VI que vela sobre a defesa do meio ambiente.

Outra lei em destaque, foi a Lei nº 9605, publicada em 13 de fevereiro de 1998 e entrou em vigor em 30 de março do mesmo ano, dispondo sobre sanções penais e administrativas lesivas ao meio ambiente e estabelecendo uma nova estruturação para a repressão penal e administrativa dos ilícitos ambientais. Ademais, buscou regulamentar as práticas passíveis de serem inseridas no âmbito dos crimes ambientais, visando responsabilizar de maneira penal, civil e administrativamente tanto do ponto de vista de pessoa física e pessoa jurídica.

A Lei nº 9.985, de 18 de junho de 2000, instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), regulamentando o art. 225, § 1º, incisos I, II, III, e VII da Constituição Federal. O SNUC apresenta grande importância por ser o primeiro instrumento legal que busca elencar e definir as diferentes categorias de unidades de conservação existentes no território nacional, sistematizando classificações.¹⁸ Esse sistema foi intrinsecamente influenciado pelos ditames abarcados pela Conferência de Estocolmo, principalmente, o princípio do desenvolvimento sustentável e o princípio do meio ambiente como direito humano fundamental.

Portanto, o processo de incorporação consolidado, tornou-se ferramenta indispensável ao desenvolvimento das atividades de administração do meio ambiente e, por conseguinte, da formulação e implantação de políticas ambientais. O ponto que segue, delimita-se ao sistema institucional brasileiro, o SISNAMA, o qual desenvolve a atividade de gestão ambiental.

3.2 Quadro institucional: SISNAMA

¹⁸ “Um dos paradigmas socioambientais fundamentais, que permeia a Lei 9.985/2000, é a articulação entre biodiversidade e sociodiversidade.”SANTILLI, Juliana. **A Lei 9.985/2000, que instituiu o sistema nacional de unidades de conservação da natureza (SNUC):** uma abordagem socioambiental. Revista de Direito Ambiental, n. 10, 2005, p. 92.

Como já foi mencionado anteriormente, a Lei nº .6.938, de 31 de agosto de 1981 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, que é constituído de órgãos que se integram estruturalmente.

Tal sistema foi criado com o intuito precípua de tornar efetivo o direito aplicável à matéria através de uma gestão ambiental. Nessa esteira, esse processo de tutela administrativa consolidado, tornou-se ferramenta indispensável ao desenvolvimento das atividades relativas ao meio ambiente, e, por conseguinte, na formulação e implantação de políticas ambientais. Ademais, deve ser entendido como a realização de um grande passo quanto à implementação das questões ambientais no sistema jurídico brasileiro, constituindo-se um grande difusor de informações de cunho ambiental, além de atuar através de órgãos internos investidos de autoridade para fazer valer a devida gestão ambiental.

O SISNAMA que veio na envergadura da PNMA, consubstancia-se na articulação dos órgãos ambientais existentes e atuantes em todas as esferas da Administração Pública.¹⁹ Ou seja, é composto pelo conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, dos Territórios, dos Municípios e Distrito Federal, bem como pelas fundações instituídas pelo poder público responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental²⁰, dentro de uma estrutura constitucional que engloba, nos termos da Lei. nº 6.938/81:

I - o Conselho de Governo, órgão superior, com a função de assessorar o presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e recursos naturais;

II - o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), órgão consultivo e deliberativo, presidido pelo Ministro do Meio Ambiente, com a finalidade de assessorar, estudar e propor o Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;

¹⁹ MILARÉ, *op. cit.*, p. 293.

²⁰ MILARÉ, *op. cit.*, p. 295.

III – a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da república, órgão central, com o fito de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

IV – o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, órgão executor, com a finalidade de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

V – Órgãos Seccionais que representam órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;

VI – Órgãos locais são os órgão ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições.

Assim, cada nível da federação tem o encargo de proteção ambiental de acordo com a legalidade²¹, além de todos eles têm o exercício do poder de polícia em matéria ambiental, o que ocasiona, infelizmente, a hipertrofia da fiscalização tornando-a pouco eficiente²².

Em âmbito estadual, conforme análise da legislação atinente, observa-se que o Estado desempenha uma função de execução de políticas públicas ambientais e fiscalização de normas de proteção ambiental através dos órgãos seccionais. Portanto, cabe a cada Estado a criação de órgãos e entidades estaduais para assegurar a proteção ambiental no seu território em função de uma legislação que leva em consideração as peculiaridades de cada um deles. Ademais, consoante a Lei supramencionada, incumbe aos Estados, no âmbito de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, a elaboração de normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA.

Desta forma, atenta-se que os órgãos e entidades estaduais que integram o SISNAMA consubstanciam-se em meios para implementação de políticas ambientais definidas tanto na esfera federal quanto na estadual. E para a efetiva implementação dessas políticas ambientais por esses órgãos, o art. 9 da Lei 6.938/81 indica 13

²¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 103.

²² ANTUNES. ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 7 ed. 2004, p. 99.

instrumentos, todavia apesar do crescente empenho público em concretizá-los, nem todos encontram aplicação prática, seja por omissão estatal, seja por falta de compromisso civil.²³

Como um dos principais instrumentos, o Licenciamento Ambiental encontra-se regado de acordo com os ditames do art. 1º da Resolução nº. 237 do CONAMA, de 19 de dezembro de 1997, na qual é estabelecido como um procedimento administrativo por meio do qual o órgão ambiental competente, considerando as disposições e normas técnicas aplicáveis ao caso, licencia os empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, em termos de localização, instalação, ampliação e operação.

O CONAMA, por meio da Resolução 001 de [23 de janeiro de 1986](#), institui e regulamenta o Estudo Prévio de Impactos Ambientais - EIA e o Relatório de Impacto Ambiental - RIMA como instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. O EIA é permeado por um conjunto de procedimentos e técnicas de gestão ambiental, com o fim de identificar, prever e interpretar os efeitos e impactos sobre o meio ambiente decorrentes de determinados atos humanos. Já o RIMA é a parte mais visível (ou compreensível) do procedimento, verdadeiro instrumento de comunicação do EIA ao administrador e ao público. Destina-se especificamente ao esclarecimento das vantagens e conseqüências ambientais do empreendimento, refletirá as conclusões daquele”²⁴

É certo que esses instrumentos, dentre outros que não foram citados neste trabalho, são fruto da conscientização da sociedade em torno da necessidade de aplicação do conceito de desenvolvimento sustentável. No entanto, embora esses

²³ São os instrumentos da PNMA: “I- o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental (normas baixadas pelo CONAMA); II – o zoneamento ambiental (Lei nº 6.803, de 2-7-1980 e Dec. nº 4,297, de 10-7-2002); III – a avaliação dos impactos ambientais (art.225, § 1, IV, da CF, e Res. nº 001/86 e 237/97 do CONAMA); IV – o licenciamento e a revisão de atividades potencialmente poluidoras (Res. nº 237/97 do CONAMA); V – os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia voltados para a melhoria da qualidade ambiental; VI – criação de espaços territorialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como: áreas de proteção ambiental, áreas de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas (Lei nº 9.985, de 18-7-2003); VIII – o cadastro técnico federal de atividades e instrumentos de defesa ambiental; IX – as penalidades disciplinadas ou compensatórias ao não cumprimento de medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental; X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA (Lei nº 9.605, de 12-2-1998, e Dec. nº 3.179, de 21-9-1999); XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes; (Lei nº 10.650, de 16-4-2003); XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais.; XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros. (Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006).”

²⁴ MILARÉ. *op. cit.*, p. 363.

instrumentos sejam dotados de normas para a efetivação da tutela jurídica do meio ambiente, existe, por outro lado, a dificuldade da sua efetiva aplicação mediante as fraudes e, até no despreparo dos órgãos competentes.

4 CONCLUSÃO

Com a constatação de que as questões ambientais não podem ser mais tratadas como problemas regionais ou locais em virtude de sua abrangência em âmbito global, o papel desses vários tratados e acordos internacionais ambientais têm sido de essencial importância na medida em que carregam o fim precípua que é o de cooperação entre as nações em favor das gerações presentes e futuras.

Para fazer frente a esse cenário, através da implementação desses tratados cada vez mais há a concepção de instrumentos mais avançados, como a PNMA e propriamente, o SISNAMA que prevêem mecanismos jurídicos expressos em metas quantitativas que vinculam as partes. Na verdade, o Brasil adotou legislações de direito ambiental e se dotou de instrumentos institucionais.

De fato, os poderes da administração pública têm que perceber que a operacionalização ou implementação das normas dos tratados internacionais ambientais no ordenamento interno é a saída para uma efetiva aplicabilidade dos preceitos sustentáveis de desenvolvimento, uma vez que o desenvolvimento de uma nação deve sempre estar arraigado a preservação do meio ambiente.

Em uma visão não otimista, mas sim realista, no desenrolar do século XXI as implicações e desdobramentos dos problemas ambientais, bem como o tratamento a ser dado a tais questões serão de importância estratégica e, por essa razão, o Direito Internacional tem sido chamado a preencher os setores institucionais que contemplem os diversos aspectos que estão envolvidos, incluindo a estrutura nacional em conjunto com a sociedade civil e a negociação multilateral. Já não é de se estranhar que, apesar do envolvimento da sociedade civil, ainda é constante a clivagem entre as etapas de tomada de decisão, formulação das políticas globais e a etapa da implementação.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 7 ed. 2004.

COMPARATO, Fábio konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 4. ed., 2006, p.

MILARÉ, Edis e ARTIGAS, Priscila Santos. **Compensação ambiental: questões controvertidas**. Revista de Direito Ambiental. Ano 11, julho-setembro, 2006, p. 101-114.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2004

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Renovar, V. 1 e 2, 15. ed., 2004.

MIGUEL, Alexandre. **A Constituição brasileira e os Tratados internacionais de direitos humanos**. Revista de Direito Constitucional e Internacional. Ano 14, abril-junho, 2006, 55. p. 286-326.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MORAES, Luís Carlos Silva de. **Curso de direito ambiental**. São Paulo: Atlas, 2002.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. **Desenvolvimento Sustentável do Brasil e o Protocolo de Quioto**. Revista de Direito Ambiental. Ano 10, n. 37, 2005, p. 145-159.

REDIN, Giuliana. **Crítica ao §3º do art. 5º da CF/88 à luz da internacionalização dos direitos humanos**. Revista de Direito Constitucional e Internacional. Ano 15. Abril-Junho. 2007.59. p. 345-358.

SANTILLI, Juliana. **A lei 9.985/2000, que instituiu o sistema nacional de unidades de conservação da natureza (SNUC): uma abordagem socioambiental**. Revista de Direito Ambiental. Ano 10, outubro-dezembro, 2005, p. 79-123.

SILVA, Solange Teles da. **Direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: avanços e desafios**. Revista de Direito Ambiental. Ano 12, outubro-dezembro, 2007, p. 225-243.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente: Emergência, obrigações e Responsabilidades**. 2. ed. São Paulo: Atlas S.A., v. 1.,, 2001.

_____. **A proteção internacional do Meio Ambiente**. Barueri – SP: Manole, vol 2, 2003.

TREVIZAN, Cláudio A. Bonfim. **Das origens e da natureza das normas constitucionais sobre o direito fundamental ao meio ambiente.** Revista de Direito Constitucional e Internacional. Ano 15, n. 60, julho-setembro, 2007, p. 35-64.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direitos humanos e meio ambiente:** paralelo dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabri, 1993.