

# Legislação Ambiental Brasileira: Evolução Histórica do Direito Ambiental\*

ANN HELEN WAINER

## SUMÁRIO

1. *Introdução.* 2. *Legislação portuguesa vigente à época do descobrimento do Brasil: As Ordenações Afonsinas (4 e 5).* 3. *Brasil-Colônia.* 4. *As Ordenações Manuêlinas.* 5. *As Ordenações Filipinas.* 6. *Legislação abundante e ineficaz.* 7. *Regimento sobre o pau-brasil e a legislação complementar.* 8. *Domínio holandês no Nordeste brasileiro e a legislação ambiental.* 9. *Medidas contra a monocultura: a questão da fome no Brasil-Colônia.* 10. *Legislação madeireira: causas da ineficácia de sua aplicação.* 11. *Legislação ambiental após a independência do Brasil.* 12. *Conclusão.*

### 1. *Introdução*

As discussões de temas como a escassez de recursos naturais, a poluição das águas, o dano ambiental, a exploração e o povoamento do solo se intensificaram a passos largos às vésperas da Rio-92.

Contudo, esses assuntos não são inéditos. Basta estudar com mais acuidade a partir, inclusive, da Bíblia, para verificarmos a atualidade do trato dado, no passado, às questões ambientais. Na verdade, novo é o tratamento global com que essas matérias passam a ser discutidas.

Em outubro de 1991, foi realizada a *Conferência Internacional de Direito Ambiental*<sup>1</sup>, sob a organização do Superintendente do Meio Ambiente do Município do Rio de Janeiro, Fernando Walcacer. De notar-se,

---

\* Este texto é um resumo do livro "Legislação Ambiental Brasileira: Subsídios para a História do Direito Ambiental", publicado pela Editora Forense.

A continuidade dos estudos sobre a origem das normas ambientais, pela autora, só foi possível graças às pesquisas realizadas nas bibliotecas do Environmental Law Institute e da Loyola Law School.

1 O Professor Alexandre Kiss, Presidente do Conselho Europeu de Direito Ambiental, defende em seu trabalho sobre a "Proteção internacional da camada de ozônio" apresentado na referida Conferência que:

"a etapa mais recente no desenvolvimento do Direito Internacional do Meio Ambiente é a globalização dos problemas".

entre tantos outros aspectos, a necessidade constatada de um tratamento que extrapole até limites continentais, de forma a alcançar dimensões mundiais.

Nesse sentido, o cientista Jacques Cousteau<sup>2</sup> recentemente rogou a todos os povos que assinem uma petição apoiando a emenda à Carta das Nações Unidas, a fim de introduzir uma Lei de Direitos Ambientais: “proteger o meio ambiente é um problema mundial que tem de ser enfrentado não pelas 166 nações, mas por um conjunto de leis”.

Sem dúvida, o Direito Ambiental é um novo ramo da Ciência do Direito<sup>3</sup>. Entretanto, a proteção da natureza através das leis ambientais já existe há vários séculos, testemunhando a História que o maior número de leis era produzido nos períodos em que ocorriam ameaças ao abastecimento de gêneros alimentícios.

Podemos afirmar que a evolução das leis ambientais no Brasil começa em Portugal e em sua rica legislação, já que fomos colônia até o início do século XIX.

Portanto, em primeiro lugar, objetiva este estudo um exame simultâneo da história e das normas jurídicas portuguesas, de modo a produzir um concreto entendimento da legislação ambiental que aqui vigorou a partir do período colonial. Essas normas visavam a proteger as riquezas brasileiras que supriam a metrópole, sobretudo em madeiras empregadas para impulsionar a marinha mercante.

## 2. *Legislação portuguesa vigente à época do descobrimento do Brasil: as Ordenações Afonsinas* (4 e 5)

Ao tempo em que o Brasil foi descoberto, vigoravam em Portugal as Ordenações Afonsinas, primeiro Código legal europeu, cujo trabalho de compilação foi concluído no ano de 1446.

---

2 *Jornal do Brasil*, de 19 de novembro de 1991.

3 O Professor Michel Prieur, em seu livro *Droit de l'environnement*, Dalloz, 1984, páginas 14 a 18, justifica a autonomia do Direito Ambiental por ser um ramo que trata de questões próprias tal como o estudo de impacto ambiental.

4 Ordenações Afonsinas, edição Calouste Gulbenkian, pp. 224, 229 e 231. Esta edição, de 1972, é uma reprodução *fac-simile* da realizada pela Real Imprensa da Universidade de Coimbra.

5 Recomendamos o livro *Ensaio sobre a História do Governo e da legislação de Portugal para servir de Introdução ao Estudo do Direito Pátrio*, de Manuel Antonio Coelho da Rocha, 3ª edição, Coimbra, 1851, que realizou uma pesquisa profunda sobre as Ordenações Afonsinas, bem como sobre as Ordenações Manóelinas.

Para a confecção dessas Ordenações, cujo nome homenageia o rei que ocupava o trono, D. Afonso V, seus compiladores tiveram como fonte básica o Direito Romano e o Canônico.

A legislação ambiental portuguesa, naquela época, era muito evoluída. A preocupação com a falta de alimentos, principalmente de cereais, data de 13 de julho de 1311, quando D. Afonso III determinava que o pão e a farinha não poderiam ser transportados para fora do reino. Para o caso de descumprimento da norma jurídica, a pena era “dos corpos e dos averes”<sup>6</sup>.

Em relação aos animais, a preocupação com as aves originou uma previsão instituída pelo rei D. Diniz, em 9 de novembro de 1326<sup>7</sup>, que equiparava o furto das aves, para efeitos criminais, a qualquer outra espécie de furto. Registre-se também o pioneirismo desta norma legal, que previa o pagamento de uma quantia pelo infrator, a fim de reparar materialmente o proprietário pela perda de seu animal. Ainda nela se estimava, de modo explícito, valores distintos para as aves, tais como: o gavião e o falcão.

Diante da escassez de gêneros alimentícios em Portugal<sup>8 e 9</sup>, foram criadas as sesmarias, através da lei de 26 de junho de 1375, no reinado de D. Fernando I, visando com esta medida a incrementar o cultivo do maior número de terras.

O texto inicial do ordenamento se assemelha a uma exposição de motivos de uma lei atual. Sua redação começa por relatar a falta de mantimentos oriundos do trigo e da cevada, para determinar a todos os que tenham terra que as lavrem e semeem, sob pena de perder a dita terra.

Caso o proprietário da terra “por alguma lidima razom” não pudesse lavrá-la, a lei ordenava que fosse dada ou aforada a pessoa “certa”, de modo a possibilitar o cultivo de toda sua extensão.

6 A norma “que non levem pam, nem farinha pera fora do regno, per mar nem per terra”, foi codificada no Livro V, sob o Título XLVIII, das Ordenações Afonsinas.

7 A lei que tipificou o furto de aves como crime foi compilada no Livro V, sob o Título LIV, das Ordenações Afonsinas.

8 Para o estudo das sesmarias, recomendamos o livro *Subsídios para a História do Direito Pátrio*, de J. Gomes Bezerra Câmara, volume 2, Livraria Brasileira, Rio de Janeiro, 1973, p. 66.

9 Veja-se também os *Donos do Poder*, de Raymundo Faoro, 3ª edição, Editora Globo, Porto Alegre, 1976, pp. 123 a 125.

De outra parte, as sesmarias estão codificadas nas Ordenações Afonsinas, Manuêlinas e Filipinas, respectivamente, da seguinte forma:

- Livro IV, título LXXXI;
- Livro IV, título LXVII e,
- Livro IV, título XLIII.

Posteriormente, nas Ordenações Manuelinas e Filipinas, as sesmarias ganham um sentido de povoamento, dada a necessidade de manter a unidade e defesa do território contra os ataques estrangeiros.

Apenas para fazer um paralelo, hoje, a Lei n.º 4.504, de 1964, que dispõe sobre o Estatuto da Terra, traz em seu texto o sentido da função social da terra (princípio consagrado no artigo 186 da Constituição Federal). A propriedade rural fica vinculada à sua função social. O Poder Público pode desapropriar a terra, quando seus proprietários não ponham em prática normas de conservação de recursos naturais. Já em relação à propriedade urbana, o artigo 44 da Lei n.º 6.766, de 1979, faculta ao Estado, ao Distrito Federal e ao Município expropriar áreas urbanas ou de expansão urbana, para loteamento, demolição e incorporação.

Ainda, um dispositivo ambiental bastante evoluído, até mesmo nos dias atuais, era a proibição do corte deliberado de árvores frutíferas<sup>10</sup>. Interessante notar que a lei ordenada por D. Afonso V tipifica o corte de árvores de fruto como crime de injúria ao rei, tamanha a preocupação com as madeiras. Aliás, tal crime era previsto na Bíblia, Deuteronômio 20:19, que proibia o corte de árvores frutíferas durante um assédio, punindo os infratores com pena de açoite.

É sob a ótica desse quadro legislativo que reflete, de forma nítida, o déficit alimentício de Portugal e sua política expansionista ultramarina que a terra do Brasil é descoberta.

### 3. *Brasil-Colônia*

O nome de nossa Pátria é, em si, ecológico.

Foi o pau-brasil a primeira riqueza permutável, geradora do primeiro contrato de arrendamento entre a Coroa Portuguesa e um consórcio de cristãos-novos.

No entanto, a margem do lucro decorrente da extração dessa madeira ficava bastante aquém do que a Metrópole auferia com a exploração e o comércio de produtos advindos do litoral africano e das Índias. Assim apenas esse atrativo não foi suficiente para motivar o Rei Dom Manuel a determinar o povoamento regular da nova terra descoberta, habitada até então exclusivamente por grupos tribais.

### 4. *As Ordenações Manuelinas*

Aliás, estava o Rei preocupado, entre outras coisas, em perpetuar seu nome numa compilação. Por essa razão, ordenou fosse realizada tal em-

---

<sup>10</sup> O corte deliberado de árvores frutíferas foi proibido através de lei editada aos 12 de março de 1393, tendo sido posteriormente compilada no Livro V, Título LIX das Ordenações Afonsinas.

preitada, cujo término oficial ocorreu em 11 de março de 1521, sob a denominação de Ordenações do Senhor Rey Dom Manoel. As leis extravagantes decretadas, no período entre 1446 (término da compilação das Ordenações Afonsinas) e 1521, foram em grande maioria incorporadas às novas Ordenações.

A estrutura — permanece a compilação em cinco livros — e a ordem na sistemática adotadas no novo Código em quase nada diferem das Ordenações Afonsinas. Mas no tocante à legislação ambiental, houve uma proteção mais detalhada e moderna. A tal ponto que foi proibida a caça de determinados animais<sup>11</sup> com instrumentos capazes de causar-lhes a morte com dor e sofrimento.

De notar, abrindo parênteses, nesse mesmo ordenamento, uma introdução do conceito de zoneamento ambiental. A caça era liberada em determinados locais e vedada em outros, tal qual disposto na Lei n.º 6.938 de 1981 (art. 9.º, incisos II e VI), que define a Política Nacional do Meio Ambiente, e na Lei n.º 6.902, de 1981, que regula a criação de áreas de proteção ambiental, alteradas pela Lei n.º 7.804, de 1989. Ressalte-se o caráter inovador da referida Lei n.º 6.902, de 1981, que permite ao Poder Público criar áreas especialmente protegidas, sem retirá-las da propriedade do particular.

Além disso, outro ordenamento protege a vida de certos animais<sup>12</sup> punindo com severidade o infrator da norma. Entretanto, ao lado deste avanço normativo, encontramos uma Justiça classista, a ponto de prever distintas penalidades físicas a serem aplicadas conforme a posição social do infrator; se fosse peão, era açoitado, e se fosse pessoa a quem não cabia açoites, era degradado pelo período de dois anos.

Hoje em dia, apesar de termos a Lei n.º 7.653, de 1988, que dispõe serem os crimes cometidos contra a fauna inafiançáveis, e a Lei n.º 7.804, de 1989, que pune com reclusão o poluidor que cause dano irreversível à fauna, não temos notícia da aplicação irrestrita destas normas a qualquer cidadão, e sim tão-somente contra uns poucos miseráveis caçadores . . .

Ainda nas Ordenações Manoelinas, em relação ao corte de árvores frutíferas, a teoria da reparação do dano apresenta nova evolução. São atribuídas severas penalidades e pagamento de distintas multas, de acordo com o valor das árvores abatidas<sup>13</sup>.

11 A caça de perdizes, lebres e coelhos era proibida no Livro V, Título LXXXIV, das Ordenações Manoelinas.

12 A proteção das abelhas, coibindo a comercialização de suas colméias pelos vendedores que não houvessem preservado a vida destes insetos, está prevista no Título XCVII, do Livro V, das Ordenações Manoelinas.

13 A lei que proíbe o corte de árvores frutíferas foi compilada no Livro V, Título C, das Ordenações Manoelinas.

Essas normas concernentes à questão do meio ambiente, extraídas das referidas Ordenações, vão vigorar em Portugal e no Brasil-Colônia apenas até o início do século XVII. A partir de 1580, o Brasil passa para o domínio espanhol sob Filipe II, que começou a reinar em Portugal sob o nome de Filipe I.

## 5. *As Ordenações Filipinas*

Em junho de 1595, o monarca espanhol expede um alvará mandando compilar todas as leis de Portugal. Pouco antes do término das novas Ordenações, falece o rei, tendo sido seu sucessor o seu filho de igual nome que, em janeiro de 1603, expedia a lei pela qual ficavam aprovadas as Ordenações Filipinas. Esta codificação tornou-se obrigatória no Reino e nas colônias portuguesas, tendo vigorado em parte no Brasil, até o advento do Código Civil.

Dos dispositivos relativos à matéria ambiental, inclusive quanto a questões urbanísticas, destacamos os seguintes:

— determinação de programas de obras públicas para construção de calçadas, pontes, chafarizes, poços, bem como o incentivo do plantio de árvores em terrenos baldios<sup>14</sup>. Da mesma forma, nos dias atuais, a exemplo do passado, em nível federal, dispomos do Programa Nacional de Arborização Urbana, instituído pela Lei n.º 7.563, de 1986, e, no nível municipal, temos o plano diretor;

— a tipificação do corte de árvores de fruto, como crime, é mantida, prevendo a lei para o infrator o cumprimento de pena de degredo definitivo para o Brasil<sup>15</sup>;

— proteção a determinados animais<sup>16</sup>, cuja morte “por malícia” também acarretava ao infrator cumprimento de uma pena de degredo para sempre no Brasil. . . ;

— proteção aos olivais e pomares do dano causado pelo pasto de animais de vizinhos, estabelecendo multas e penas que variavam desde o açoite (para os indivíduos escravos a lei era ainda mais dura, sendo a pena de “dez açoites ao pé do Pelourinho”) ao pagamento de multas e perda dos animais.

---

14 A determinação para construção de pontes, calçadas, fontes, está regulada no Livro I, Título LVIII (parágrafos 42, 43 e 46) combinado com o Título LXVI (parágrafos 24, 25 e 26) das Ordenações Filipinas.

15 A tipificação do corte de árvores de fruto como crime, nas Ordenações Filipinas, está contida no Livro V, Título LXXV.

16 A proteção da vida de certos animais foi compilada nas Ordenações Filipinas, no Livro V, Título LXXVIII.

Durante o período colonial, já se aplicava a teoria da responsabilidade subjetiva pelo dano causado "com malícia" por animais a pomares vizinhos, expressa no alvará de 2 de outubro de 1607, reiterado pela lei de 12 de setembro de 1750, sobre o mesmo objeto. *A contrario sensu*, a lei de 24 de maio de 1608 expressa a teoria da responsabilidade objetiva para os danos causados pelo gado nos olivais vizinhos, sem culpa do dono ou de seu empregado<sup>17</sup>.

Da mesma maneira, tais noções eram conhecidas e postas em prática pela Bíblia, no Livro Êxodo 22:4, que regulava os prejuízos causados por um animal durante as colheitas.

O conceito de poluição também estava de forma precursora previsto nessas Ordenações<sup>18</sup>. A determinação era de proibir a qualquer pessoa que jogasse material que pudesse matar os peixes e sua criação ou sujasse as águas dos rios e das lagoas.

No presente, algumas leis tratam da poluição de um modo geral, e, especificamente, da poluição das águas. São elas:

— Decreto n.º 50.877, de 1961 — dispõe sobre o lançamento de resíduos tóxicos ou oleosos nas águas interiores ou litorâneas do País;

— Decreto-Lei n.º 221, de 1967 — dispõe sobre a proteção de estímulo à pesca;

— Decreto-Lei n.º 1.413, de 1975 — dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais;

— Decreto n.º 79.437, de 1977 — promulga a Convenção Internacional sobre a responsabilidade civil em danos causados por poluição por óleo;

— Lei n.º 6.938, de 1981 — institui a Política Nacional do Meio Ambiente, acrescentando ao conceito de poluição as degradações da qualidade ambiental resultantes de atividades que, direta ou indiretamente, afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente (esta Lei foi regulamentada pelo Decreto n.º 99.274, de 1990).

Ademais, as Ordenações Filipinas proibiam a pesca com determinados instrumentos e em certos locais estipulados, de modo semelhante à proibição da pesca em espécie, contida na Lei n.º 7.679, de 1988<sup>19</sup>.

17 As leis citadas podem ser estudadas no Índice Civil, Criminal, das leis, alvarás, decretos, cartas-régias, compilado por Domingos Alves Barreto, em 1º de agosto de 1814.

18 O conceito de poluição está inserido no Livro V, Título LXXXVIII, parágrafo sétimo, das Ordenações Filipinas.

19 A proibição da pesca em determinadas épocas e com certos instrumentos foi proibida na lei compilada nas Ordenações Filipinas, no Livro V, Título LXXXVIII, parágrafo sexto.

Vale registrar que inúmeras normas previam uma recompensa para quem delatasse seu infrator, de modo a estimular o povo a cuidar do patrimônio público português. Da mesma forma, infelizmente, não estavam enraizados o conceito e o valor de bem público no espírito e na vida prática do homem que nas terras brasileiras se estabelecia.

O Padre Antônio Vieira, em seu *Sermões*, apresentava essa denúncia, quando avisava ao rei que seus próprios ministros não vinham para as terras brasileiras buscar o bem, e sim, os bens. Anteriormente, da mesma forma, Duarte Coelho, a quem coube a Capitania de Pernambuco, em carta datada de dezembro de 1546, rogava ao rei que o livrasse dos degredados, que “nenhum fruto nem bem fazem na terra...”. O Capitão não teve seu pedido atendido e os degredados não foram daqui afastados. Em conseqüência, chegaram, em nossas terras, grandes contingentes humanos de baixa qualidade intelectual e moral que se aventuravam a vir para cá trabalhar e se estabelecer.

#### 6. *Legislação abundante e ineficaz*

Apesar do grande número de normas jurídicas ambientais, não se tem evidência de sua aplicação. Um dos motivos pode ser a centralização dos documentos pela Metrópole lusa, muitos dos quais foram destruídos no incêndio de 1.º de novembro de 1755.

Na Espanha, encontra-se a maioria dos documentos pertinentes ao período de dominação espanhola, chamado de União Peninsular.

Em poder dos holandeses está toda a documentação legal e administrativa vigente durante o período de “conquista” do Nordeste brasileiro.

#### 7. *Regimento sobre o pau-brasil e a legislação complementar*

Em 12 de dezembro de 1605, foi editada a primeira lei protecionista florestal brasileira, o “Regimento sobre o pau-brasil”<sup>20</sup>, que continha penas severíssimas para aqueles que cortassem a madeira sem expressa licença real.

A partir daí, a preocupação com o desmatamento é uma constante e foi inserida no Regimento da Relação e Casa do Brasil, de março de 1609<sup>21</sup>, sendo esse o primeiro Tribunal instalado na cidade de Salvador, com jurisdição em toda a Colônia.

De notar que os legisladores portugueses sempre lançaram mão de regimentos para proteger as madeiras, como fizeram com o “Regimento

20 O original do “Regimento sobre o pau-brasil” pode ser encontrado no livro de Registro de Regimentos e Alvarás nº 541, volume primeiro, do Arquivo Nacional.

21 In *Boletim do Conselho Ultramarino*, volume I, Lisboa, Imprensa Nacional, pp. 192 a 203.

novo das madeiras para a Ilha da Madeira”, de agosto de 1562<sup>22</sup>. Observe-se o caráter precursor dessa legislação, ao justificar, no início do texto, a necessidade de sua publicação, alegando serem as madeiras “*be commu*” dos moradores da ilha, tal qual exposto no artigo 225 da Constituição Federal brasileira. Nesse, o meio ambiente é considerado “bem de uso comum do povo” e essencial à sadia qualidade de vida.

Por outro lado, para proteger a exploração e regulamentar o comércio das riquezas naturais e o trabalho da mão-de-obra escrava de índios e negros no Brasil-Colônia, foram sendo editadas leis suplementares, conhecidas por legislação extravagante, às Ordenações Filipinas e aos forais. Nela destacavam-se, além dos regimentos, as cartas de leis, alvarás, cargas régias, provisões e avisos reais.

As cartas de leis, ou simplesmente leis, eram de caráter geral, por tempo indeterminado, muitas vezes confundidas com os alvarás, que deveriam ter eficácia por um ano. Entretanto, tal regra legislativa nem sempre era observada e um alvará muitas vezes tinha o mesmo valor de uma carta de lei. Nesse sentido, localizamos o de 2 de outubro de 1607, atribuindo a responsabilidade ao dono do animal que causasse dano ao pasto de propriedade vizinha, reiterado por uma lei de 12 de setembro de 1780.

De outra forma, é interessante frisar a estreita complementação de uma norma contida em uma carta de lei e em um alvará. A lei de 6 de junho de 1755, que restituiu aos índios do Grão-Pará e Maranhão a liberdade das suas pessoas, bens e comércio, foi estendida, através de alvará de 28 de maio de 1758, a todos os índios que habitavam o continente do Brasil.

Em relação à legislação florestal, em maio de 1773, é, através de uma carta-régia, que D. Maria I ordena ao Vice-Rei do Brasil proteção para as madeiras nas matas. Esse ordenamento é reiterado de forma ampla, em março de 1797, quando expediu ao Capitão do Rio Grande de São Pedro outra preciosa carta, para que se redobrasse o cuidado na conservação das matas e arvoredos, especialmente naquelas que tivessem árvores de pau-brasil<sup>23</sup>.

Assinale-se que atualmente no Brasil, a Lei n.º 4.771, conhecida como o Código Florestal, através de seu art. 2.º, letra c, protege as florestas e as demais formas de vegetação situadas nas nascentes, ainda que intermitentes, e a Lei n.º 7.754, de 1989, estabelece medidas para proteção das florestas existentes nas nascentes dos rios.

22 *História das Ilhas do Porto-Sancto, Madeiras, Desertas e Selvagens*, anotada por Álvaro Rodrigues de Azevedo, Typ. Funchalense, 1873, p. 464.

23 *Suplemento à Coleção da Legislação Portuguesa*, pelo Desembargador Antonio Delgado da Silva, Typografia de Luiz Correia da Cunha, Lisboa, 1847, pp. 127-128.

## 8. *Domínio holandês no Nordeste brasileiro e a legislação ambiental*

Não foram apenas os nossos colonizadores que produziram uma legislação dessa natureza bastante avançada, mesmo que com o objetivo de proteger a sua fonte de gêneros tropicais de grande valor econômico.

Também os holandeses, no curto período de conquista<sup>24</sup> das terras brasileiras, editaram uma das legislações mais ricas daquela época.

Proibiram o abate do cajueiro, determinaram o cuidado com a poluição das águas e obrigaram os senhores de terras e lavradores de canaviais a plantarem roças de mandioca proporcionalmente ao número de seus escravos.

Atesta Eérgio Buarque de Holanda<sup>25</sup> que, em 5 de março de 1642, os holandeses não permitiam o lançamento do bagaço de cana nos rios e açudes, a fim de proteger as populações pobres que se alimentavam dos peixes de água doce. Aliás, esta norma é semelhante à precursora proteção portuguesa, constante do parágrafo sétimo do Título LXXXVIII do Livro V das Ordenações Filipinas, que assim rezava: "pessoa alguma não lance nos rios e lagoas, em qualquer tempo do anno... cocca, cal, nem outro algum material, com que fe o peixe mata".

Na atualidade, o Decreto-Lei n.º 221, de 1967, através do art. 35, proíbe a pesca com o emprego de explosivos e de substâncias tóxicas, estabelecendo a Lei n.º 7.679, de 1988, a punição para os infratores.

No tocante às terras<sup>26</sup>, o Governo holandês deliberou que aquelas sem proprietário, ou que estivessem desertas e incultas, seriam dadas a colonos que as cultivariam e ficariam com seus frutos.

Essa deliberação é bastante parecida com a contida no parágrafo terceiro, Título XLIII, das Ordenações Filipinas, que regulamenta as sesmarias, instituídas no território brasileiro, com grandes adaptações de seu texto original. Como estudamos, o objetivo precípua das sesmarias em Portugal era o cultivo da terra, ao passo que no Brasil visava-se, essencialmente, à povoação das grandes extensões territoriais.

Também a caça ganhou especial cuidado das autoridades holandesas, que a permitiam, desde que as espécies não fossem "exterminadas" por uma perseguição excessiva<sup>27</sup>; e mais: apoiaram a conservação das espécies

---

24 Sobre esse período, veja-se o livro *Fontes para a História do Brasil Holandês*, José Antonio Gonçalves de Mello, Fundação Nacional Pró-Memória, Recife, 1985.

25 *A Época Colonial*, tomo I, 1.º volume, 5.ª edição, Difel, São Paulo, 1978.

26 *Revista do Instituto Archeológico, Histórico e Geográfico*, volume 5, 1886, n.ºs 30-31.

27 *Revista do Instituto Archeológico, Histórico e Geográfico*, volume 5, n.ºs 30-31.

existentes, introduzindo outras que ainda não haviam na região e que nela podiam ser aclimatadas.

A exemplo do passado, em nossa época, o sentido da diversidade biológica assume uma dimensão necessariamente mundial. Na referida Conferência Internacional de Direito Ambiental, em que se reuniram seiscentas pessoas oriundas de 31 países, em torno deste assunto, concluiu-se que:

a) é necessária uma relação de reciprocidade entre os Estados utilizadores e os Estados onde se encontram recursos biológicos. Neste sentido, respeitando a soberania dos Estados, deve-se desenvolver uma cooperação mundial, de modo a estabelecer responsabilidades na conservação da diversidade biológica;

b) deve-se promover o reconhecimento de zonas de maior importância para o patrimônio biológico mundial;

c) é preciso criar um Fundo Internacional de Conservação da Diversidade Biológica.

Assim sendo, com o simples cotejo entre as disposições governamentais holandesas daquela época e as normas jurídicas de hoje, através do estudo e do confronto de nossa História, é que devemos refletir sobre a riqueza de lições que podemos extrair do passado para instruir as posturas das gerações presentes e futuras.

#### 9. *Medidas contra a monocultura: a questão da fome no Brasil-Colônia*

A falta de víveres era um dos problemas enfrentados pelos holandeses, que tanto combateram a monocultura no Nordeste brasileiro.

Em “atenção ao bem público”, várias normas impunham o plantio de mandioca. Diante de uma situação de “calamidade pública” ocasionada pela fome, especialmente dos negros escravos da lavoura canavieira, ordenava-se aos donos dos engenhos que tomassem uma atitude para a solução desse problema.

Após a expulsão dos holandeses, nossos colonizadores prosseguiram com o combate à fome e à monocultura. Os reis editavam normas obrigando à plantação de milho, feijão e mandioca. Entretanto, os senhores de engenho, à revelia do rei, continuaram destinando suas melhores terras para as rendosas plantações de cana-de-açúcar.

No presente, preocupados com a questão da falta de alimentos das classes menos favorecidas, no Município do Rio de Janeiro existem projetos de plantação de horas comunitárias na Zona Oeste da Cidade, de modo a tentar reverter o quadro de fome dessas camadas da população.

Ainda no período colonial, de modo a impedir o “damno ao bem público”, foi expressa uma determinação para que as terras novas, a maior parte

muito fértil, fossem tomadas dos proprietários que não as lavrassem<sup>28</sup>. É interessante perceber que a expressão “utilizada” consta da doutrina e legislação brasileira, no § 1.º do art. 14 da Lei n.º 6.938, de 1981, e na Lei n.º 7.347, de 1985.

Com efeito, a Lei n.º 6.938, que regula a Política Nacional do Meio Ambiente, prevê a obrigatoriedade da reparação do *dano* causado ao meio ambiente pelo poluidor, sendo que a segunda lei citada disciplina a ação civil pública de responsabilidade por *danos* causados ao meio ambiente e a bens de valor artístico, histórico, turístico e paisagístico (os grifos são nossos).

#### 10. *Legislação madeireira: causas da ineficácia de sua aplicação*

Sempre houve uma preocupação com a escassez das madeiras, tanto na Metrópole lusa quanto no Brasil-Colônia. Especialmente para cumprimento em nosso País, as primeiras regulamentações estavam contidas nas cartas de doação e nos forais, ao tempo das Capitânias Hereditárias. Depois, no Regimento do Governador-Geral Thomé de Scuza, de 1548, para, em um documento único, ganhar a proteção no “Regimento sobre o pau-brasil”, datado de 1605, que foi a primeira lei brasileira exclusivamente florestal.

Devido à grande extensão das terras, difícil era a veiculação e eficácia do Regimento, até porque este protegia apenas a madeira do pau-brasil. Sendo assim, várias normas foram sendo editadas, esparsamente, ao longo do século XVIII, para proteger as outras espécies de madeira.

Através da provisão ao Governador do Rio de Janeiro, em 7 de agosto de 1738, não se podia exportar madeira tapinhoã para fora do porto da Capitania, à exceção apenas das fábricas de navios de guerra. O motivo desta expedição residia no grande consumo da madeira que “em poucos anos faltaria para nossa Armada”.

Nova provisão foi editada em maio de 1743, para a Capitania do Rio de Janeiro, quando proibiu-se o corte de manguê vermelho, que deveria ser utilizado somente nas construções de edifícios.

Em outubro de 1751, foi instituída a Relação do Rio de Janeiro<sup>29</sup>, ampliando-se a jurisdição até então restrita à Bahia. O regimento deste Tribunal, cuja área de atuação compreendia desde a Capitania do Espírito Santo à de São Pedro do Rio Grande, continha precursora norma ambiental. Determinava ao Governador que tivesse especial cuidado com as queimadas das lenhas e com os cortes de madeiras.

<sup>28</sup> Exemplificando, a ordenação para cultivo da terra está contida no Regimento de Roque Barreto, transcrito na *Revista Trimestral de História e Geografia*, 2ª edição, tomo I, Typografia de João Ignacio da Silva, Rio de Janeiro, 1863, p. 323.

<sup>29</sup> Regimento para o Capitão-Geral dos estados do Brasil, compilado por Antonio Telles, de 1642 a 1753.

Tais ordenamentos foram sucedidos por incontáveis alvarás e provisões, que visavam a reerguer a Cidade de Lisboa, arruinada pelo terremoto de 1755<sup>30</sup>.

Assim é que, no ano de 1756, de modo a revitalizar a cidade destruída, vários alvarás foram baixados, isentando de impostos os portugueses de Lisboa que importassem madeiras para utilização na construção de embarcações e casas.

A exposição de seus motivos possibilita o entendimento da crescente preocupação com as matas brasileiras, donde se extraíam as madeiras para abastecer o carente mercado português, depauperado pelo terremoto. E uma enxurrada de leis ineficazes foram editadas...

O alvará de outubro de 1795 proibiu as sesmarias nas terras litorâneas aos mares e rios, onde ainda havia madeiras de construção. A Coroa portuguesa caberiam as referidas terras que ainda não tivessem proprietários.

No ano de 1797, durante o reinado de D. Maria I (cognominada "a louca", no Brasil, embora em Portugal fosse conhecida como piedosa), várias cartas-régias foram expedidas aos Governadores das Capitanias. Todas ordenavam que se protegessem, por meio de severa fiscalização, as matas e os arvoredos localizados perto dos mares ou nas margens dos rios<sup>31</sup>.

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 população.

### 11. *Legislação ambiental após a Independência do Brasil*

Em 25 de março de 1824, foi outorgada a Constituição Imperial do Brasil<sup>32</sup>. Por ela determina-se a elaboração de um Código Civil e Criminal (artigo XVIII), pois as Ordenações Filipinas continuavam a vigorar por falta de Códigos próprios.

Por esse motivo, em 1.º de janeiro de 1916, foi promulgado o Código Civil, tendo sido revogadas expressamente as Ordenações, alvarás, leis, decretos, resoluções, usos e costumes concernentes às matérias de direito civil neles reguladas.

---

30 *Enciclopédia Mirador Internacional*, Cia. Melhoramentos de São Paulo, S. Paulo, 1976.

31 *As Cartas-Régias de D. Maria I estão transcritas no Suplemento à Coleção da Legislação Portuguesa*, do Des. Antonio Delgado da Cunha, 1847.

32 *Constituição do Brasil*, de Adriano Campanhole e Hilton Campanhole, 9ª edição, Ed. Atlas, São Paulo, 1987.

O Código Civil, até pela data de sua edição, quando a expressão "ecologia" — criada por E. HAECKEL, em 1866 — tinha apenas algumas décadas, não trata de forma expressa as questões ambientais. Contudo, os arts. 554 e 555, na seção relativa aos Direitos de Vizinhança, reprimem o uso nocivo da propriedade. O proprietário ou inquilino de um prédio pode impedir que o mau uso da propriedade vizinha prejudique a segurança, o sossego e a saúde. Também é assegurado ao proprietário, através do art. 555, o direito de exigir do dono do prédio vizinho a demolição ou reparação necessária, quando a construção estiver ameaçada de ruir.

Cumpre notar o entendimento de AGUIAR DIAS<sup>33</sup>, que defende essa limitação posta pela lei na proximidade de prédios como de interesse social público, tendo em vista a harmonia das relações e interesses de proprietários vizinhos.

No tocante à proteção das águas, o Código Civil vai ser complementado pelo art. 109 do Código de Águas, de 1934, que classifica como ato ilícito a contaminação deliberada da água. Hoje, a Lei n.º 8.072, de 1990, avança ainda mais nessa proteção, prevendo duras penalidades para o crime de envenenamento de água potável.

Foi o Código Civil editado após a promulgação da primeira Constituição Republicana brasileira, no ano de 1891, que era omissa em relação à proteção dos bens públicos naturais, artificiais e culturais, posteriormente amparados pelo Decreto-Lei n.º 25, de 1937, e pela Constituição Federal de 1988.

Sendo a norma jurídica o reflexo das aspirações e dos ideais de uma sociedade, foi certamente com a Proclamação da República que, lentamente, o sentido de valorização do bem público se exacerbou. Quando repensamos um modelo econômico ligado a valores e propostas de preservação do meio ambiente nacional, estamos, com toda certeza, protegidos por uma das legislações mais avançadas do mundo.

Além da ação civil pública disciplinada pela Lei n.º 7.347, de 1985, o art. 5.º, inciso LXXIII, da Constituição Federal, possibilita a qualquer cidadão propor em Juízo ação popular que vise a anular ato lesivo ao meio ambiente. Essa última ação, que já havia sido regulamentada pela Lei n.º 4.717, de 1965, nas palavras de SEABRA FAGUNDES<sup>34</sup>, permite que "qualquer cidadão possa ingressar na lide como litisconsorte ou assistente do autor. Com isto se objetiva facilitar a soma de esforços para a defesa da legalidade e moralidade dos atos relacionados com a adminis-

---

<sup>33</sup> José de Aguiar Dias, *Da Responsabilidade Civil*, vol. II, 7ª edição, Ed. Forense, Rio de Janeiro, 1983, p. 524.

<sup>34</sup> Miguel Seabra Fagundes, *O Controle da Administração pelo Poder Judiciário*, 6ª edição, Ed. Saraiva, RJ, 1984, p. 317.

tração e o patrimônio públicos, ou com atos de pessoas de direito privado equiparados, por motivos diversos, aos atos administrativos”.

Na Carta Magna o tema meio ambiente ganhou uma previsão ampla sob diversos modos. Destaco o seguintes aspectos<sup>35</sup>:

Foi contemplado no Capítulo VI — Do Meio Ambiente —, do Título VIII — Da Ordem Social. O art. 225 assegura a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, considerando-o como bem essencial de vida, concedendo ao Poder Público e à coletividade o dever de defesa e preservação para evitar a escassez dos recursos naturais.

Também estabelece no § 1.º, inciso 4.º, do referido artigo, o poder de polícia da União, Estados e Municípios no controle da produção, comércio e fiscalização de produtos agrotóxicos, posteriormente regulado pela Lei n.º 7.802, de 1989 (esta lei foi regulamentada pelo Decreto n.º 98.816, de 1990).

O estudo de impacto ambiental determinado pela Lei n.º 6.803, de 1980, e regulamentado pela Resolução n.º 1, de 1986, do Conselho Nacional do Meio Ambiente, encontra-se regido no § 1.º, inciso 4.º.

Ressalte-se o mérito da SOBRADIMA<sup>36</sup> que, através de seu sócio fundador, PAULO AFFONSO LEME MACHADO, em 1980, solicitou a Deputados Federais e Senadores que apresentassem emendas inserindo o estudo de impacto ambiental no projeto de lei que dispunha sobre o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição.

Por conseguinte, toda a obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente deve ser precedida de um estudo prévio de impacto ambiental<sup>37</sup>.

Vale notar a importância atribuída à educação ambiental até então prevista na Lei n.º 6.938, de 1981, que recebe tratamento no inciso VI do dispositivo constitucional referido.

Finalmente, merece destaque a função institucional do Ministério Público, legitimado para promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do meio ambiente (art. 129 da Constituição Federal

---

35 Para um detalhado estudo sobre os aspectos ambientais na Constituição Federal, veja-se o artigo nesta apostila de Francisco José Marques Sampaio.

V. também Luis Roberto Barroso, “A proteção do meio ambiente na Constituição Federal”, *Revista Forense* n.º 317, Ed. Forense, 1992.

36 A Sociedade Brasileira do Direito do Meio Ambiente é uma associação civil criada em Piracicaba, São Paulo.

37 Veja-se, sobre essa matéria, Antônio Herman V. Benjamin, “Os princípios do estudo de impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa”, *Revista Forense* n.º 317, Ed. Forense, 1992.

combinado com a Lei n.º 7.347, de 1985). De acordo com essa última norma jurídica, o juiz pode determinar, em mandado liminar, com ou sem justificativa prévia, a cessação de atividade nociva ao meio ambiente.

Importante notar que, para a propositura da ação civil pública, não há adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas.

## 12. Conclusão

Ao final deste estudo, apresentamos o levantamento da evolução das leis ambientais brasileiras. Com efeito, essas leis não consolidadas dificultam uma rápida aplicação e solução da lei, sobretudo na área penal. Entretanto, não acreditamos que a resposta para essas questões esteja apenas em um Código Nacional do Meio Ambiente.

Ao longo desta pesquisa, verificou-se que em determinadas épocas existiam dispositivos ambientais muito avançados. Contudo, esses ordenamentos eram ineficazes, pois a população não tinha um sentimento de amor e valorização da coisa pública nacional. A História nos mostra que há vários séculos já havia a noção do bem público de uso comum do povo. No entanto, o individualismo e a ganância de certos segmentos da sociedade se sobrepuseram ao interesse coletivo.

A vista disso, torna-se necessário promover a educação ambiental, não somente nas bases, mas também em nível de escolaridade obrigatória. Paralelamente, impõe-se uma maior veiculação nos instrumentos preventivos e repressivos existentes na legislação constitucional e ordinária em defesa do meio ambiente<sup>38</sup>.

A Carta Magna especifica que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao meio ambiente. Para que cada vez mais possamos dar eficácia a esse mandamento legal, é básico o conhecimento da lei. Isso posto, fazendo uma analogia ao artigo do Desembargador MIRANDA ROSA, que tão bem se aplica ao estudo, transcrevo dele um pequeno trecho que se intitula "A lei, esse mistério"<sup>39</sup>:

"O conhecimento básico da linguagem, da matemática e das normas sociais, das quais as jurídicas são o tipo mais exigente, é algo que se impõe. São urgentes uma reflexão a propósito e a tomada de medidas práticas com esse objetivo. A lei não deve continuar um mistério."

---

38 Na Conferência de Limoges, realizada em novembro de 1990, concluiu-se que o desconhecimento das regras já existentes em matéria de meio ambiente constitui uma das causas da falta de eficácia do Direito Ambiental.

39 Felipe Augusto de Miranda Rosa, in *Jornal do Brasil*, de 4 de janeiro de 1990.