

PROTEÇÃO AMBIENTAL E SEUS INSTRUMENTOS JURÍDICOS

ARMANDO HENRIQUE DIAS CABRAL
Procurador do Estado do Rio Grande do Sul
Professor Assistente de Direito Administrativo
na Faculdade Porto-Alegrense de Ciências Administrativas
Especialista em Direito Administrativo

INTRODUÇÃO

Esta monografia tem por objetivo apontar o poder e os instrumentos operacionais jurídicos de que dispõem os administradores públicos, para efetivarem a proteção ambiental.

Do ponto de vista jurídico, essa matéria se insere no âmbito do Direito Administrativo: é o Poder Público quem normatiza, previne e reprime os abusos de atividades que poluem o meio ambiente.

Todavia, de onde provém essa competência administrativa?

O Estado e o Município podem legislar sobre poluição?

Quais os instrumentos jurídicos pertinentes à proteção ambiental?

A resposta a essas indagações é o desenvolvimento deste trabalho, que tem por tema

"Proteção Ambiental, e seus Instrumentos Jurídicos".

1. POLUIÇÃO E PROTEÇÃO AMBIENTAL

1.1. – Conceitos

Poluir é sujar.

Quando essa sujeira atinge a níveis insuportáveis, capazes de pôr em risco a saúde das pessoas, o Poder Público intervém, limitando certas atividades contempladas em lei como poluentes, tendo em vista o interesse público.

Trabalho premiado no Concurso de Monografias
Prêmio de Ecologia Cidade de Curitiba, promovido pela Prefeitura Municipal de Curitiba através da
Fundação Cultural de Curitiba – 1978

No mundo moderno, os despejos poluentes atingem aglomerados humanos pelas águas, pela sonoridade, pela atmosfera e pelo solo.

O mecanismo legislativo de defesa do Estado nem sempre é eficaz, mas deve-se reconhecer a preocupação dos administradores públicos, e os esforços de sociedades privadas conservacionistas, uns e outros legislando e esclarecendo a opinião pública sobre esse problema.

Note-se que as normas legislativas sobre o controle da poluição do meio ambiente são recentes. (1)

As leis tecnicamente mais atualizadas ao conceituarem poluição pertencem aos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo. (Anexo 1)

Há ainda conceito doutrinário de poluição, eminentemente orientador dos intérpretes das leis que se abstêm de enunciar essa idéia. (2)

A defesa contra a poluição é que se chama, nesta monografia, de proteção ambiental, "abrangendo a preservação da Natureza em todos os seus elementos essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico." (3)

Este conceito está em harmonia com a proclamação e os princípios a que chegou a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (reunida em Estocolmo, em junho de 1972). (4)

1.2. – Águas

"En définitive, le milieu aquatique – qu'il s'agisse des eaux marines ou des eaux continentales – est un milieu vivant; dans un cas comme dans l'autre, la pollution constitue donc une véri table atteinte à la vie".

Jean Lamarque, Droit de la Protection de la Nature et de l'Environnement, p.700.

Desnecessário é frisar a extensão atual do fenômeno da poluição das águas: dejetos humanos e industriais, produtos químicos e radioativos são bastante perigosos para a qualidade das águas naturais.

(1) Lei Federal nº 5.318, de 26/9/67; Lei Federal nº 1.413, de 14/8/75; Decreto-Lei do Estado do Rio de Janeiro, nº 134, de 16/6/75; Lei do Estado do Rio de Janeiro, nº 126, de 10/5/77; Lei do Estado de São Paulo, nº 997, de 31/5/76; Lei Municipal de Porto Alegre, nº 12, de 7/1/75.

(2) Hely Lopes Meirelles, em Direito Administrativo Brasileiro, 4ª ed., p. 536, doutrina: "Em sentido amplo, poluição é toda a alteração das propriedades naturais do meio ambiente, causada por agente de qualquer espécie, prejudicial à saúde, à segurança ou ao bem-estar da população sujeita aos seus efeitos". Esse mesmo conceito reaparece em sua obra Direito Municipal Brasileiro, 3ª ed., 1977, p. 653.

(3) Hely, op. cit., p. 535.

(4) V. texto integral da Declaração de Estocolmo, in Diogo Figueiredo Moreira Neto, Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico.

As conseqüências desse tipo de poluição são de gravidade reconhecida, mas nem todas substâncias poluentes são conhecidas, particularmente em sua repercussão sobre a saúde humana.

As águas naturais constituem meios vivos, e abrigam, normalmente, grande quantidade de organismos vegetais e animais. Para que essa vida se mantenha, o meio deve ser suficientemente oxigenado, eis que o oxigênio é necessário à respiração dos organismos aquáticos, e à realização do fenômeno de auto-purificação das águas.

Quando os despejos de dejetos se tornam excessivos, o teor do oxigênio dissolvido diminui, e as águas se tornam impróprias à vida; enquanto no passado rios e lagos "digeriam" os despejos, hoje não ocorre em face da saturação das águas pelo lixo.

Alguns aspectos da poluição sobre o meio aquático podem ser resumidos assim:

a) toxidez:

a toxidez de numerosos compostos sintéticos pode trazer atrás de si profundas alterações nas funções vitais dos organismos aquáticos (pode afetar a multiplicação celular, a reprodução, etc.);

b) radioatividade

também pode causar graves danos, inclusive alterações genéticas nos organismos aquáticos, e no homem que os consuma;

c) biodegradabilidade nula

ou insuficiente, caracterizada também por várias substâncias de síntese. Essas substâncias resistem à ação dos organismos que as decompõem; elas não são eliminadas (ou são eliminadas muito lentamente) do meio receptor pela autodepuração, e seu teor tende a aumentar muito rapidamente;

d) eutroficação

este fenômeno é devido ao enriquecimento excessivo das águas por sais nutritivos (nitratos, fosfatos, oriundos de detergentes, p. ex.) e provenientes de terras agrícolas ou de despejos industriais e urbanos;

e) degradação das qualidades organolíticas das águas

numerosos dejetos despejados contribuem para lhes dar gosto ou cheiro desagradável que desanimam o consumidor, e cuja eliminação é difícil e onerosa. Esta degradação repercute nas qualidades alimentares dos organismos aquáticos, notadamente de peixes que se tornam inconsumíveis;

f) a temperatura

os organismos aquáticos são desprovidos, em sua maior parte, de mecanismos de regulação térmica; assim, suas atividades vitais (respiração, nutrição, reprodução) e sua sobrevivência estão estreitamente dependentes da temperatura das águas. Pode-se falar de uma "poluição térmica", quando os dejetos ("rejets") de águas quentes provenientes de esgotos e de câmaras de resfriamento industrial modificam o regime térmico das águas, afetando a fauna e a flora aquática;

g) poluição "mecânica"

por esta expressão se designam as alterações, produzidas por excesso de matérias em suspensão na água;

h) poluição bacteriana

o dejetos de águas servidas contém numerosos germes patogênicos.

1.3 – Ruídos

O excesso de ruído é nefasto. Suas conseqüências psíquicas e psicológicas são conhecidas: causa fadiga nervosa e perturbação das reações musculares, pode dar origem a impulsos bruscos de violência, e ocasionar problemas de personalidade; pode, ainda, causar efeitos temporários ou a longo prazo na audição, no aparelho respiratório e o cardiovascular, e na fisiologia digestiva.

A nocividade do ruído está em função de sua duração, de sua repetição, e, sobretudo, de sua intensidade, a qual é aferida em decibéis.

O decibel é a unidade de medida correspondente à menor variação de intensidade de um som perceptível por um indivíduo, ficando entendido que o "zero" decibel não corresponde ao silêncio absoluto, mas ao limite mínimo de perceptibilidade de um ouvido normal.

Os especialistas estimam, geralmente, que a zona de fadiga começa ao redor de 75 decibéis, que a faixa de alerta atinge a 85 decibéis (5), que a faixa de perigo está a 90 decibéis e que a intensidade sonora se torna dolorosa a partir de 120 decibéis.

As normas legais de prevenção do ruído costumam ter muita flexibilidade para abranger os ruídos de automóveis, em ruas centrais de cidades, os ruídos de fábricas, e os de aeronaves em aeroportos, dentre outros.

1.4 – Atmosfera

A poluição atmosférica põe em relevo o direito da pessoa humana a uma quantidade de ar puro.

Sem o ar e seus elementos essenciais (oxigênio, azoto, gás carbônico, e vapor de água) não haveria vida possível. É o ar que protege a terra, conserva o calor irradiado pelo sol, e propaga produtos provenientes de múltiplas trocas biológicas entre a água, a terra, a energia solar, os animais e os vegetais.

Portanto, o equilíbrio estabelecido após milhões de anos entre os integrantes naturais do ar se encontra comprometido pelo desenvolvimento e pelos excessos da civilização industrial. Chaminés de usina e veículos automotores despejam na atmosfera quantidades inquietantes de poeiras e de gases poluentes que podem ser extremamente nocivos.

1.5 – Áreas verdes

As áreas verdes exercem influência primeiramente sobre o clima. Desde que tenham certa extensão, elas podem determinar em seu ambiente um verdadeiro microclima que se caracteriza por temperatura média anual mais baixa, por variações de menor amplitude, bem como um grau higrométrico do ar mais elevado; elas tendem a aumentar as precipitações locais pela condensação da umidade, sob a forma de orvalho e de cerração; elas mantêm a temperatura mais constante, e a carência de áreas verdes aumenta a aridez e o calor da atmosfera no verão, e a intensidade do frio no inverno.

As áreas verdes agem sobre o solo de várias maneiras: contribuem à formação do húmus, protegem contra o vento (que enfraquece solos móveis, secando superficialmente a terra, e que, principalmente na zona litoral, põe em perigo

(5) A Lei nº 126, de 10/5/77, do Estado do Rio de Janeiro, dispendo sobre proteção contra poluição sonora, "considera prejudiciais à saúde, à segurança ou ao sossego públicos quaisquer ruídos que atinjam, no ambiente exterior ao recinto em que tem origem, nível sonoro superior a 85 decibéis, medidos no curso "C" do "Medidor de Intensidade de Som", de acordo com o método MB-268, prescrito pela ABNT" (art. 2º, inciso I).

culturas e construções pela formação e deslocamento de dunas); as áreas verdes permitem lutar contra a erosão de solos pela ação das águas, e participam de saneamento de solos úmidos determinando um abaixamento das águas subterrâneas.

Elas também asseguram a regularização do regime das águas. Modificam a penetração das águas, graças ao sistema radicular das árvores. A conservação de maciças áreas verdes é um elemento importante na política das águas.

As áreas verdes participam da luta contra a poluição do ar; esta provém de fumaças portadoras de poeiras, e de gases provenientes de combustão. As áreas verdes têm uma ação de filtragem e de absorção da poeira. Mas, sua principal função é a assimilação do gás carbônico: as áreas verdes retêm gás carbônico, e liberam oxigênio.

Por essas razões, a presença de áreas verdes ao redor das cidades torna-se imperiosa necessidade. Cidades como Montevidéu e Buenos Aires dispõem de excelentes arborizações nas ruas, avenidas e praças, ao contrário de São Paulo, e de outras capitais. Todavia, municípios brasileiros têm-se preocupado em proteger (e desenvolver) áreas verdes, inclusive legislando a respeito (6).

Áreas verdes mais extensas (constituindo parques nacionais, estaduais, municipais, ou mesmo particulares) também preservam a fauna, elemento indispensável ao equilíbrio natural entre vegetais, animais e seres inferiores organizados. (7).

Todavia, as próprias áreas verdes estão sujeitas aos perigos da poluição que tende a matá-las, suprimindo sua função essencial de regeneradores do ar.

2. NORMOLOGIA E COMPETÊNCIA

2.1 – Regramento constitucional

A Constituição do Brasil, na qualidade de Lei Maior, é que enumera, em matéria legislativa, a quais pessoas pertence legislar.

(6) A Lei municipal nº 2.826, de 13/9/76, de Salvador, na Bahia, regulou a proteção, uso, conservação e preservação de árvores e de áreas verdes situadas no território daquele Município.

(7) A Lei nº 2.440, de 2/10/54, do Estado do Rio Grande do Sul, considera reservas florestais e transforma em Parques Estaduais as matas que, sendo do domínio do Estado, tenham área igual ou superior a 250 hectares; esses Parques se destinam a preservar as reservas florestais nativas do Estado; ao reflorestamento de todas as essências nativas para garantir a perenidade das matas naturais; ao cultivo, a título experimental, de essências exóticas que possam oferecer interesse econômico; ao refúgio e sobrevivência dos espécimes da fauna selvagem.

Esta Lei proíbe a caça e a pesca nas áreas dos Parques Estaduais

Assim, certas matérias são privativas da União (p.ex., legislar sobre direito civil, conforme o art. 8º, inciso XVII, letra b), outras são da competência legislativa complementar, isto é, os Estados-membros e a União podem elaborar normas sobre a mesma matéria, "respeitada a lei federal" (diz a Constituição), exemplificativamente, sobre **normas gerais de defesa e proteção da saúde** (Constituição, art. 8º, inciso XVII, letra c, e seu parágrafo único).

Por este caminho, caberia aos Estados-membros legislar sobre a poluição ambiental, complementando as normas federais vigentes. (8)

Mais adiante, a Constituição contemplou a autonomia municipal assegurada pela eleição direta de prefeito, vice-prefeito e vereadores, e pela administração própria, no que diz respeito ao seu peculiar interesse, especialmente quanto à organização dos serviços públicos locais (art. 15, incisos I e II, letra b).

2.2 – Regramento infraconstitucional

Hierarquicamente logo abaixo da Constituição vigente, inúmeros diplomas legais federais regeram o tema do controle da poluição ambiental, embora nem sempre seja este, propriamente, o **nomen juris** utilizado.

Assim, o Código Civil (Lei nº 3.071, de 1º/1/1916) mencionou a matéria ao disciplinar o direito de vizinhança (referindo-se ao uso nocivo da propriedade, nos artigos 554 e 555), e ao dispor sobre o direito de construir (artigo 584); o Código de Águas (Decreto-Lei nº 24.643, de 10/7/1934) proibiu que as águas fossem conspurcadas ou contaminadas, em prejuízo de terceiros (artigo 109); o Código Nacional de Trânsito (Lei nº 5.108, de 21/9/66) determinou o uso de aparelhos, nos veículos automotores, que diminuam ou impeçam a poluição do ar (artigo 5º, inciso XVI).

Todavia, de maior relevo parece ser a Lei Federal nº 5.318, de 26/9/67, que enunciou a Política Nacional de Saneamento (abrangendo **expressamente** o controle da poluição ambiental, a teor de seu artigo 2º, letra c), e as disposições do Código Penal (tipificando o crime de poluição de água potável) e da Lei de Contravenções Penais (contemplando como figura delituosa a emissão abusiva de fumaça, vapor ou gás).

O Código Penal diz:

"Art. 271 – Corromper ou poluir água potável, de uso comum ou particular, tornando-a imprópria para o consumo ou nociva à saúde:
Pena: reclusão, de 2 a 5 anos.

(8) A Lei nº 1.476, de 23/10/67, do antigo Estado da Guanabara, dispunha sobre o despejo de óleo e lixo na Baía de Guanabara. A Lei pernambucana nº 6.058, de 29/11/67, dispõe sobre o controle da poluição das águas interiores do Estado de Pernambuco.

Parágrafo único: – Se o crime é culposo:
Pena: detenção, de 2 meses a 1 ano”.

A Lei de Contravenções Penais enuncia:
"Art. 38 – Provocar abusivamente, emissão de fumaça, vapor ou gás,
que possa ofender ou molestar alguém:
Pena: multa de quatrocentos a quatro mil cruzeiros”.

Constata-se, assim, uma multiplicidade de normas federais; a par dessa legislação, Estados-membros e Municípios, notadamente os que sediam capitais, têm legislado sobre o assunto, dentro da esfera de suas atribuições. (9)

2.3 – Competência administrativa

A competência administrativa é o poder de que dispõe a Administração para agir, com legitimidade, positivamente (fazendo algo), ou negativamente (proibindo que se faça alguma coisa).

A competência decorre sempre, e necessariamente, da lei. E a lei máxima, sobretudo em matéria de competência administrativa, dirigida à União, aos Estados-membros, e aos Municípios, é a Constituição da República. (10)

A Carta Magna outorga à União a competência privativa de legislar sobre direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho (artigo 8º, inciso XVII letra b); noutras matérias, a União traça "normas gerais", v. g., em direito financeiro, previdência social, regime previdenciário, **defesa e proteção da saúde**, as quais normas gerais podem ser complementadas pelos Estados-membros (artigo 8º, inciso XVII, letra c, e seu parágrafo único).

As normas de direito administrativo não estão contempladas na competência privativa da União; logo, as outras unidades infra-estatais (Estados-membros, e Municípios), têm liberdade para legislar sobre matéria administrativa de suas respectivas competências ressaltando o acatamento a preceito constitucional, que é de hierarquia superior, quando houver (exemplificativamente, o artigo 108 da Constituição, que disciplina funcionalismo público dos Estados, Distrito Federal, dos Territórios, e dos Municípios).

(9) A Lei nº 4.805, de 29/9/65, do Município de São Paulo, dispôs sobre ruídos urbanos, localização e funcionamento de indústrias incômodas nocivas ou perigosas.

(10) "... a primeira noção que recebemos de competência flui das cartas constitucionais dos regimes políticos que se constitucionalizam. O que ocorre depois, nos distintos planos da organização administrativa, reflete imposição no reconhecimento de situações condicionadas às realidades nacionais" CF. Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, Da Competência Administrativa, p. 36.

É pertinente ao direito administrativo "a ordenação dos serviços públicos e a regulamentação das relações entre a Administração e os administrados". (11)

Já por definição, e tendo em vista o interesse público, se constata que a disciplina jurídica da proteção ambiental pertence ao campo de abrangência do direito administrativo, para o qual são competentes, tendo-se em vista a Constituição, a União Federal, os Estados-membros, e os Municípios, cada um destes dois últimos, legislando dentro de sua autonomia estadual (artigo 13, da Constituição) e municipal (artigo 15 dessa mesma Carta), respeitando os Estados-membros as "normas gerais de defesa e proteção da saúde", baixadas pelo legislador federal, quando for o caso, e legislando amplamente, sem essa restrição, nas demais hipóteses.

Os Municípios, por não disporem dessa mesma competência supletiva, têm apenas que cumprir as normas baixadas pela União e pelo Estado supletivamente, quando se tratar de "defesa e proteção da saúde", mas terão competência plena, quando se tratar de assunto de seu peculiar interesse (como p. ex., no zoneamento de indústrias poluentes) e, no caso de organização de serviços públicos locais (p. ex., a criação de um órgão de fiscalização de tais indústrias).

2.4. – Peculiar interesse municipal

É característica constitucional expressa da autonomia assegurada ao Município, a administração própria de assunto que diga respeito a seu **peculiar interesse**.

Por essa expressão "peculiar interesse" não se há de entender que o interesse é privativo do município; o que se há de compreender é que o interesse seja **predominantemente** local, mas não conclui o interesse concomitantemente da União e do Estado-membro. (12)

Aquilo que repercute diretamente na vida do município, é de seu interesse peculiar, no caso, tratar do assunto poluição ambiental, embora isso não seja alheio ao interesse do Estado-membro e da União, simultaneamente. (13)

O município, pessoa jurídica de direito público interno, tem legitimidade para legislar nas matérias de sua competência, arrimado no que seja pertinente ao seu peculiar interesse.

(11) Laferrière, Cours Théorique et Pratique de Droit Public et Administratif 1854, p. 578, apud Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro, 4. ed. 1976.

(12) Cf. Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, 3. ed., p. 114, e 155. / Idem Cretella Jr., Direito municipal, p. 71, nota nº 41

(13) Hely, op. cit., p. 116.

A Lei Orgânica dos Municípios do Estado do Paraná, ao dispor sobre a competência, expressamente consignou que lhes cabe a atribuição de

"dispor sobre a poluição urbana, em todas as suas formas"

(artigo 18, inciso XXXIII, da Lei Complementar paranaense nº 2, da 18/6/73).

Mas, a generalidade das leis orgânicas municipais não são tão claras, o que não impede que o assunto poluição ambiental seja tratado, eis que todas referem a competência municipal para disciplinar saúde, higiene, atividades comerciais e industriais que molestem o sossego, e prover a defesa da flora e da fauna. (14)

2.5 – Poder de polícia administrativa

A limitação do exercício dos direitos individuais ocorre pelo exercício do poder de polícia pela Administração, tendo em vista o interesse público.

A lei define assim:

"Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão do interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do poder público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal, e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder".

Artigo 78 e parágrafo único, da Lei Federal nº 5.176, de 25/10/66.

(14) A Lei Orgânica do Município de Porto Alegre (de 1971) enuncia que "cabe ao Município, no exercício de sua autonomia, organizar-se juridicamente, decretar leis, atos e medidas de seu peculiar interesse" (artigo 8º, inciso I, e que "cabe ainda, ao Município (...) zelar pela saúde, higiene e assistência públicas" (artigo 9º, inciso I).

No mesmo sentido, as Leis Orgânicas Municipais do Rio de Janeiro (Lei Complementar nº 1, de 17/12/75, artigos 35, inciso XV, e 36, inciso VI e VIII), de São Paulo (Decreto-Lei Complementar nº 9, de 31/12/69, artigo 4º, incisos I, III e VII), do Pará (Decreto-Lei nº 164, de 23/1/70, artigos 39, incisos XIV, e 40, incisos I e II), além de outras.

O agir do poder público de qualquer grau só é legítimo quando está amparado por lei; afastando-se dela, o administrador ingressa no terreno da ilegalidade, materializando um abuso ou um desvio de poder.

O poder da polícia administrativa não significa o mesmo poder de polícia judiciária, que tem por fim apurar as infrações penais e sua autoria, nos termos do artigo 4º do Código de Processo Penal.

O poder da polícia administrativa está presente em todas as pessoas públicas, quando guardam edifícios públicos, praças e jardins, quando fiscalizam construções, quando verificam a situação da higiene e de salubridade de atividades comerciais e industriais.

Os Estados-membros e os Municípios, desde que tenham normas locais de conteúdo administrativo, dispõem de legitimidade, fundamentados em seu poder de polícia administrativa, para disciplinar e sancionar atividades poluentes.

Além disso, nada impede que autoridades estaduais e municipais representem ao Ministério Público e à Polícia, solicitando inquérito contra alguém, pelo crime de poluição de água potável, capitulado no artigo 271 do Código Penal (ou pelo ilícito tipificado no artigo 38 da Lei de Contravenções Penais: emissão abusiva de fumaça, vapor ou gás), que é de ação pública, vale dizer, qualquer do povo pode levar a notícia da infração à autoridade competente, e esta é obrigada a agir de ofício, impulsionando a investigação.

Manifestações públicas de prejudicados são inócuas, do ponto de vista jurídico, porque, embora possam motivar terceiros para uma tomada de consciência do problema, não sancionam os infratores, o que só é possível através de pronunciamentos administrativos ou de sentenças judiciais, após as autoridades terem sido provocadas pelos interessados.

Conviria lembrar que é garantia constitucional a apreciação, pelo Poder Judiciário, de qualquer lesão a direito individual (artigo 153, parágrafo 4º, primeira parte, da Constituição), ressalvados os atos praticados pelo Comando Supremo da Revolução de 1964 (artigo 181), o que não alcança a matéria em exame.

3. INSTRUMENTOS JURÍDICOS DA PROTEÇÃO AMBIENTAL

Esses instrumentos são os institutos sempre ao alcance do administrador.

Neste capítulo, são-lhes apontados como instrumentos operacionais, para proteger o meio ambiente, os convênios administrativos, as limitações ao uso da propriedade, e a expropriação por utilidade pública.

3.1 – Convênios administrativos

O problema da poluição do meio ambiente nem sempre é isolado e local; muitas vezes alcança extensa região, compreendendo mais de um município, ou mais de um Estado-membro. O esforço isolado de cada um pode resultar deficiente; daí existir a possibilidade constitucional de as pessoas administrativas poderem "**celebrar convênios** para execução de suas leis, serviços ou decisões" (Constituição, artigo 13, parágrafo 3º).

Na órbita federal, a Reforma Administrativa previu que a execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada, e posta em prática, "da Administração Federal para a das unidades federadas quando estejam devidamente aparelhadas, e mediante convênio" (Decreto-Lei nº 200, de 25/2/67, artigo 10, parágrafo 1º, letra b).

Todavia, um convênio administrativo pode ser celebrado, legitimamente, tendo por objetivo prevenir, disciplinar ou reprimir os efeitos nocivos da poluição, entre a União, os Estados e os Municípios; ou, ainda, entre qualquer ente público, e um ente particular.

O convênio é mero acordo; não é contrato. O interesse dos participantes é comum, e todos participam dele numa mesma posição jurídica, podendo cada um se retirar sem sofrer sanções. Assinado um convênio, não surge um novo ente com personalidade jurídica, embora tenha de existir alguém (pessoa de direito privado, ou algum dos convenientes) para executar o convênio⁽¹⁵⁾.

Aquele que vem firmar convênios administrativos tem que ter autorização legislativa, e dispor de recursos pecuniários, quando for o caso, para cumprir sua parte nos encargos que lhe couberem no instrumento de convênio⁽¹⁶⁾.

3.2 – Limitações ao uso da propriedade

O direito de propriedade está assegurado constitucionalmente (artigo 153, parágrafo 22), bem como a **função social da propriedade**, princípio que embasa o desenvolvimento nacional e a justiça social, finalidades da ordem econômica contemplada na Magna Carta vigente (artigo 160, inciso III).

As limitações administrativas, que podem ser usadas pelo poder público de qualquer grau, têm uma origem constitucional: decorrem do princípio de disciplinar

(15) No atual Estado do Rio de Janeiro, compete à Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente exercer a fiscalização do cumprimento das normas sobre controle da poluição ambiental, inclusive a fiscalização das normas federais, mediante convênio, consoante os Decretos-Leis estaduais nºs 134 e 167, ambos de 16/6/75, e Resolução da Secretaria Estadual de Obras e Serviços Públicos nº 20, de 31/7/75.

(16) Quando o acordo for só entre Estados, ou só entre Municípios, e suas respectivas administrações indiretas, o instituto jurídico será o **consórcio administrativo**, valendo os mesmos princípios acima esboçados para o convênio.

o uso do bem privado, tendo em vista sua função social. Mas essas limitações administrativas também têm um balisamento constitucional, no sentido de não suprimir o direito de propriedade do particular.

Exercendo uma limitação administrativa, a Administração protege o interesse público, defendendo a coletividade de um dano (no caso, de sofrer os efeitos da poluição ambiental), que seria decorrente da utilização da propriedade do particular (p. ex., a instalação de uma indústria poluente em certo bairro).

De regra, a limitação administrativa decorre do exercício do poder de polícia da pessoa administrativa, coagindo o particular em benefício do bem-estar coletivo, a fazer, não fazer, ou deixar fazer alguma coisa. No primeiro caso, o particular faz o que lhe é imposto pelo Poder Público; no segundo, ele se abstém de fazer o que lhe é proibido; no terceiro, ele tem que permitir que se faça alguma coisa em sua propriedade.

As limitações administrativas têm de estar constando em lei ou em regulamento, porque o primeiro dever da Administração Pública é agir dentro do princípio constitucional da legalidade (fazendo, ou deixando de fazer algo em virtude de lei, consoante expressamente dispõe a Constituição, no artigo 153, parágrafo 2º).

Por outro lado, a propriedade privada não se tornou algo intocável; desde que seu uso se desancontre de sua função social, vale dizer, do interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, à tranquilidade pública, ao respeito às demais propriedades, à estética urbana, e aos direitos individuais ou coletivos, seja, ou não, por matéria ou energia poluente, o Poder Público tem o **dever de limitá-la administrativamente**. Não o fazendo, a Administração se torna civilmente responsável por eventuais danos sofridos por terceiros em virtude de sua ação (permitindo o exercício de atividade poluente, em desacordo com a lei vigorante), ou de sua omissão (negligenciando o policiamento dessas atividades poluentes).

Em síntese, a limitação administrativa do uso da propriedade, no exercício do poder de polícia pela Administração Pública de qualquer âmbito (União, Estados, ou Municípios) é instrumento jurídico hábil para disciplinar atividades poluentes, em benefício da população atingida.

3.3 – Expropriação por utilidade pública

A forma mais violenta de intervenção na propriedade particular pelo Poder Público, é através da expropriação. Esta é a perda forçada da propriedade, nos casos contemplados em lei como necessidade pública, utilidade pública, ou interesse social.

O Decreto-Lei nº 3.365, de 26/6/41, conhecido como a Lei Geral de Desapropriações, ao exemplificar casos de utilidade pública ensejadores do

procedimento expropriatório, enunciou "a salubridade pública" (artigo 5º, letra d). Por esta expressão se há de compreender as condições favoráveis à saúde pública dos aglomerados populacionais.

Pelas conseqüências afetadoras dos organismos vivos, refletindo-se direta ou indiretamente no homem, a poluição, seja por quê veículo for, atinge a salubridade pública.

Quando as medidas preventivas são burladas, ou se mostram inadequadas, e as limitações administrativas se tornam descumpridas pelos seus destinatários, a Administração tem de lançar mão do instituto expropriatório, desapossando o particular da propriedade que se tornou nociva à salubridade pública, por emitir matéria poluente.

A expropriação, de regra, é efetivada mediante prévia e justa indenização em dinheiro. (17)

É uma medida onerosa, ao contrário da limitação administrativa, que é gratuita.

4. CONCLUSÃO

A poluição vem oportunizando a inutilização do meio ambiente, e, ultima ratio, fazendo perigar a vida no planeta, quer pela extinção da flora e da fauna, quer pelas enfermidades que causa à espécie humana.

O mecanismo jurídico de atuação do Poder Público para proteger o ambiente emana da Constituição da República, e se dinamiza em inúmeras leis.

A União, os Estados e o Municípios têm competência administrativa para disciplinarem a matéria, não apenas zoneando a localização de atividades poluentes, mas também atuando repressivamente, no exercício de seu poder de polícia.

A proteção ambiental pode ser preservada pelo manejo de instrumentos jurídicos adequados: os convênios administrativos, que são acordos para o cumprimento e fiscalização de normas jurídicas de prevenção e de repressão às atividades poluentes; as limitações administrativas ao uso da propriedade privada, pelas quais o Poder Público impeça o dano causado por atividades poluentes às populações; e, pela maneira mais severa de atingir o particular, tendo presente o interesse público: a expropriação por motivo de utilidade pública, tendo por fundamento legal a salubridade pública.

(17) Por exceção, só a União pode expropriar propriedade territorial rural, indenizando com títulos especiais da dívida pública, com cláusula de correção monetária (Constituição, artigo 161).

ANEXO ""

Os conceitos legais de poluição vigentes no Estado do Rio de Janeiro e no de São Paulo, são os seguintes, respectivamente:

"... considera-se poluição qualquer alteração das propriedades físicas, químicas ou biológicas do meio ambiente causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas, que direta ou indiretamente:

- I – seja nociva ou ofensiva à saúde, à segurança e ao bem-estar das populações;
- II – crie condições inadequadas de uso do meio ambiente para fins públicos, domésticos, agropecuários, industriais, comerciais e recreativos;

III – ocasione danos à fauna, à flora, ao equilíbrio ecológico, às propriedades públicas e privadas ou à estética;

IV – não esteja em harmonia com os arredores naturais.

Considera-se como meio ambiente todas as águas interiores ou costeiras, superficiais ou subterrâneas, o ar e o solo."

(Art. 1º e parágrafo único, do Decreto-Lei estadual nº 134/75).

A Lei paulista nº 997/76 considera

"...poluição do meio ambiente a presença, o lançamento ou a liberação, nas águas, no ar ou no solo, de toda e qualquer forma de matéria ou energia, com intensidade, em quantidade, de concentração ou com características em desacordo com as que foram estabelecidas em decorrência desta Lei, ou que tornem ou possam tornar as águas, o ar ou o solo:

I – impróprios, nocivos ou ofensivos à saúde;

II – inconvenientes ao bem-estar público;

III – danosos aos materiais, à fauna e à flora;

IV – prejudiciais à segurança, ao uso e gozo da propriedade e às atividades normais da comunidade." (Art. 2º)

Essa mesma Lei considera poluente toda e qualquer forma de matéria ou energia que, direta ou indiretamente, cause poluição na água, no ar ou no solo (é a prescrição do parágrafo único do art. 3º).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ATHENIENSE, Aristóteles. Legitimidade e conveniência da repressão judicial à poluição sonora. **Rev. dos Tribunais**, São Paulo, (457): 289 – 296. Nov., 1973.
- ALMEIDA, Rubem Bittencourt de. Uso e ocupação do solo. In: ENCONTRO NACIONAL DE PROCURADORES MUNICIPAIS, 9. Santos. Anais... Instituto Brasileiro de Direito Municipal, 1977. p. 100-105.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. SIMPÓSIO SOBRE POLUIÇÃO AMBIENTAL, 1. Brasília. Anais... 1971.
- BERNARDES, Lysia. Política e proteção ambiental. **Rev. de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, (146) 53-61, jan./mar, 1978.
- BREDA, Nircles Monticelli, **Legislação Aplicada ao Controle da Poluição**. Juriscredi, São Paulo, s. d.
- CRETELLA JR., J. **Direito Municipal**. São Paulo, Editora da Universidade de Direito, 1975.
- FERRAZ, Sérgio. Direito ecológico, perspectivas e sugestões. **Rev. da Consultoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, (4) : 43-52, 1972.
- Instrumentos jurídicos do direito urbanístico. **Rev. da Consultoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, (7): 61-76, 1973.
- FRANCO SOB^o, Manoel de Oliveira. Da competência administrativa. São Paulo. Res. Univ. 1977.
- GALBINSKI, Clarita. Proposição de um sistema nacional de controle da poluição ambiental. In: CONGRESSO NACIONAL DE PROCURADORES DE ESTADO, 4. Vitória, Anais... Governo do Estado do Espírito Santo, 1972. p. 85-9.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Fundamentos legais para o combate à poluição das águas. **Rev. de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, (14): 56-62, 1965.
- , **Direito Administrativo Brasileiro**, 4. ed. São Paulo. Rev. dos Tribunais, 1976.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 3 ed. São Paulo. Rev. dos Tribunais, 1977.

— Aspectos legais relacionados com a poluição do ar. In: **Estudo e pareceres de direito público** São Paulo, Rev. dos Tribunais, 1971. p. 125-133.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico**. Rio de Janeiro, Forense, 1975.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. Apontamentos sobre a repressão legal da poluição. **Rev. dos Tribunais**. São Paulo, (458): 279-287, dez., 1973.

— Poluição por resíduos sólidos, implicações jurídicas. **Rev. dos Tribunais**. São Paulo, (485): 30-37. Mar., 1976.

LAMARQUE, Jean. **Droit de la protection de la nature et de l'environnement**. Paris, LGDJ, 1973.

NUCCI, Nelson R. L., et alii Esgotos – Solução Ecológica. **Boletim do Interior**. São Paulo, (52): 13-16, nov. 1977.