



Edis Milaré

Direito do Ambiente

A Gestão Ambiental em foco

Doutrina. Jurisprudência. Glossário

De acordo com o Novo Regulamento das Infrações e
Sanções Administrativas Ambientais – *Decreto 6.514/2008*

6.^a edição

revista, atualizada e ampliada

Prefácio à 5.^a edição

Ada Pellegrini Grinover

EDITORA 
REVISTA DOS TRIBUNAIS

TÍTULO III Aspectos do Patrimônio Ambiental

O Patrimônio Ambiental Nacional, conjunto de bens caracterizados como tais e destinados ao usufruto da comunidade, é bastante diferenciado por força mesmo da concepção holística do meio ambiente, que compreende muitos outros elementos além daqueles que são estritamente chamados de naturais.

Não entramos aqui na definição da propriedade do bem, que é de “uso comum do povo” (CF, art. 225, *câput*), mas sim na sua caracterização por valores ambientais específicos e na sua destinação para fruição social.

Neste contexto, o patrimônio ambiental nacional compreende os elementos – ou componentes – naturais, os culturais e os artificiais. É sobre esse conjunto de bens, recursos e valores que nos concentraremos nos capítulos seguintes.

Capítulo I

PATRIMÔNIO E BENS AMBIENTAIS

SUMÁRIO 1. Patrimônio ambiental – 2. Bens ambientais.

1. Patrimônio ambiental

Desde tempos imemoriais, a família de estrutura patriarcal procurou cuidar do seu patrimônio (do latim, *patris + munus*, incumbência do chefe e patriarca, o *paterfamilias* dos romanos), de modo que ela garantisse não só a subsistência do clã familiar mas, ainda, a sobrevivência e o prestígio deste último e do seu chefe.

No regime tribal o patrimônio ainda era dos grupos familiares. Mas, com a organização mais elaborada das sociedades, o conceito e a prática do patrimônio (privado e público) desenvolveram-se ao longo do tempo, até chegar à configuração dos Estados modernos. O que importa nessa evolução é que o patrimônio e suas variantes ultrapassaram os núcleos familiar e tribal e ficaram associados também às organizações sociais, inclusive as mais complexas, sobressaindo o Estado, expressão da sociedade e guardião maior dos interesses públicos e dos cidadãos.

Evidentemente, os conceitos e as práticas relativas a patrimônio, especialmente o coletivo, variaram muito, adaptando-se aos tempos, usos e costumes. O Estado moderno, a partir da Renascença, consagrou a noção e a instituição de patrimônio público.

Essa evolução atingiu, por fim, o meio ambiente, que, nas Constituições nacionais modernas, ocupa um lugar de proeminência como uma realidade superior e transcendente, cujo sentido e função social tendem mesmo a modificar os limites geopolíticos e as considerações de cunho meramente nacional para alcançar dimensões planetárias. Esse alargamento da visão de meio ambiente é uma das peculiaridades do que se passou a chamar de “pós-modernidade”, a era do global.

No Estado brasileiro, tanto a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938, de 31.08.1981, art. 2.º, I) como a Constituição Federal de 1988 (art. 225, *caput*) conferem especial proteção ao meio ambiente, seja ele “patrimônio público” ou “bem de uso comum do povo”, tendo-se sempre em vista o bem-estar coletivo.

Assim, o meio ambiente em seu conjunto, com ênfase nos bens ambientais (recursos naturais e outros), passou a constituir o *Patrimônio Ambiental Nacional*, de que tratamos no presente Título III. À guisa de considerações introdutórias são retomadas algumas noções fundamentais de patrimônio, patrimônio ambiental e bens ambientais, necessárias à clareza do entendimento jurídico para a aplicação da legislação e para a formulação de políticas ambientais.

A proteção desse patrimônio é função tanto pública quanto privada. Essa função, naturalmente, é exercida segundo as várias circunstâncias e na medida das atribuições específicas dos agentes, conforme se trate do Poder Público ou da sociedade através de seus diferentes segmentos, com ênfase no setor produtivo.

A dominialidade do meio ambiente, em sua totalidade ecossistêmica e peculiaríssima, com seu caráter de patrimônio público, não pode ser atribuída aos indivíduos, nem mesmo às pessoas de direito público interno, mas pertence à sociedade como uma categoria difusa. Em sua totalidade o meio ambiente é, pois, realidade difusa e imaterial e, por isso mesmo, intangível e inquantificável, impossível de valorar. Nisso difere dos *bens ambientais*, que são tangíveis, quantificáveis e, até certo ponto, valoráveis econômica, financeira e monetariamente.

Já não se discute mais, a não ser teoricamente, que sobre a propriedade (qualquer que seja ela) pesa uma “hipoteca social”, originada da sua função social. Isso vale *a fortiori* para o meio ambiente, cuja saúde e higidez são indispensáveis à vida e aos sistemas vivos dos ecossistemas com todos os seus componentes. Afinal, é imprescindível que nosso Planeta, a “casa comum”, permaneça firme e saudável, propícia à saúde e à vida. Daí os mecanismos preventivos e corretivos da poluição e da degradação ambientais que funcionam como mecanismos de defesa do patrimônio ambiental como um todo.

Os serviços prestados pelos ecossistemas devem ser retribuídos à natureza. E os danos que a ela são impingidos devem, por imposições do Direito, da Ética e da Ciência, ser reparados, sanados ou compensados, sob pena de sério comprometimento das estruturas e funções dos ecossistemas naturais.

Há, porém, uma outra dimensão do meio ambiente a ser levada em conta: o seu caráter global e, ademais, planetário. Em outras palavras, é o que induz à *visão holística*, ou seja, a percepção da totalidade. Com efeito, a organização do Planeta em “redes” – em especial dos ecossistemas e da biosfera – faz com que haja uma solidariedade intrínseca do todo com as partes, e destas entre si e com o todo. É o que se entende por *visão* ou *abordagem sistêmica*, profundamente radicada na Ciência. Uma tal característica científica requer uma equivalente proteção jurídica, proteção essa a ser exercida mediante as diferentes tutelas preconizadas pelo Direito do Ambiente. É a coesão interna dos sistemas vivos, que garante a estrutura fundamental do Planeta com todos os seus recursos. E, no entanto, apesar dessa estrutura fabulosa, a Terra não tem “armas” para se defender da voracidade da sua espécie dominante, a não ser com a força da Ética e do Direito Ambientais.

A partir dessas considerações é possível avançar na abordagem do meio ambiente como um *bem unitário* e indivisível que transcende fronteiras geopolíticas. Neste sentido, observa José Heder Benatti: “... há uma nova categoria de bem público, os bens públicos globais. São considerados bens públicos globais aqueles cujos benefícios são usufruídos além da fronteira dos países e das gerações. Podem ser considerados também bens públicos globais a manutenção do clima global, a redução de emissão de gás CFC (clorofluorcarbono), a proteção do ar, a erradicação de doenças contagiosas etc. O importante é que os benefícios desses bens (materiais ou imateriais) sejam globais, ou seja, que seus benefícios sejam aproveitados por toda a humanidade, pelas gerações atuais e futuras, mesmo que dependa da ação de um país ou seu domínio esteja circunscrito a um território determinado”.¹

Esses ensinamentos nos levam a concluir que, ao zelarmos pelo Patrimônio Ambiental Nacional, não podemos perder de vista também a responsabilidade superveniente, aquela que nos incumbe, ao menos solidariamente, em relação ao que se encontra fora de nossas fronteiras geopolíticas. Isso porque, de algum modo, essa parte do patrimônio ambiental do Planeta nos diz respeito, assim como a qualidade ambiental delimitada por nossas fronteiras nacionais deve interessar aos povos de outras partes da Terra.

Retomando a reflexão sobre o valor transcendental do meio ambiente como bem maior e patrimônio comum, tem-se que certos usos devem ser proibidos ou controlados, ao passo que determinados outros continuam sendo soberanos. Para François Ost, conhecido jurista ambiental da União Européia, o patrimônio ambiental possui três características principais:

a) é uma *instituição transtemporal*: o desenvolvimento sustentável busca assegurar a estreita relação entre o legítimo desejo de desenvolvimento atual e a

1. O meio ambiente e os bens ambientais. *O direito e o desenvolvimento sustentável: curso de direito ambiental*. Org. Aurélio Virgílio Veiga Rios e Carlos Teodoro Huguency Irigaray. São Paulo: Peirópolis, 2005, p. 208.

também legítima proteção do meio ambiente para que este seja usufruído pelas gerações futuras. O meio ambiente é o patrimônio que assegura a existência da atual geração, e tem a obrigação de garantir que a geração futura também possa desfrutar das mesmas benesses;

b) é uma *instituição translocal*: a natureza transcende as escalas de propriedade, região e país. A escala será a mais variável possível, sendo definida segundo o tipo de bem que se pretende proteger ou o tipo de uso que se dará ao recurso natural. Pode tratar-se de uma mata privada, cujas funções ecológicas favoreçam uma comunidade; pode ser um rio nacional ou internacional, ou até mesmo pássaros migratórios que precisam utilizar recursos naturais localizados em diferentes propriedades privadas. Os exemplos podem ser os mais variados possíveis – no caso brasileiro, temos a Floresta Amazônica e a Bacia do Prata em franca evidência;

c) é uma *instituição supra-individual*. Há uma superposição de interesses. Mas interesses distintos e até certo ponto conflitantes (indivíduo/sociedade, Estado/humanidade) coexistem em uma única figura. A idéia é assegurar que nenhum dos interesses em jogo alcance o monopólio ou exclua outro interesse. O compromisso que o indivíduo e a sociedade têm com as gerações futuras impõe que a utilização dos recursos naturais seja realizada de forma responsável e sustentável.²

Uma palavra, agora, sobre os *bens ambientais*, corolário natural das considerações exaradas acima sobre o patrimônio ambiental.

2. Bens ambientais

No trato do meio ambiente, e tendo em vista a sua natureza de bem difuso, podemos entender que o patrimônio ambiental é, enquanto tal, intangível por natureza, consistindo mais em uma categoria abstrata, uma espécie de rubrica etérea que serve como *griffe* para caracterizar determinadas espécies de bens. Esses bens, por sua vez, são dotados de muitos valores diferentes, entre os quais o valor econômico, como os recursos hídricos e os florestais, pelo que entram na categoria de insumos para os processos produtivos. O *objeto material* (o bem) é o mesmo, a saber, aquele determinado recurso; mas o *objeto formal* se diferencia conforme as lentes através das quais o mesmo bem é observado: as visões do jurista, do poeta, do cientista, do negociante, do religioso, do político, do cidadão...

Não é, pois, este ou aquele recurso isolado, por mais valioso que seja, nem sequer o seu conjunto, ou a soma de todos eles, que faz a característica de patrimônio da coletividade, mas a sua organização por meio de relações *ecossistêmicas*. Esta última é que constitui o meio ambiente como bem *difuso* de interesse coletivo.

É óbvio que o Direito do Ambiente focaliza o patrimônio ambiental ou os recursos naturais de maneira bem diferente daquela adotada por um empresário,

o que, por conseguinte, vai trazer divergências e tensões no processo de licenciamento ambiental e na gestão do meio ambiente. Uma conciliação é necessária; mas, como se sabe, em caso de conflito o equilíbrio ecológico e o valor sócio-ambiental terão a primazia.

Não é este, porém, o objeto de nossa análise, embora seja útil e oportuno registrar as muitas diferenças de visão a respeito de um mesmo objeto. Se, de um lado, essa visão plural é enriquecedora, por outro lado ela abre flancos para contradições e conflitos. O nosso foco está na natureza mesma do patrimônio ambiental e na sua destinação para usos múltiplos, salvaguardadas as normas decorrentes do ordenamento natural.

Se podemos considerar o patrimônio ambiental – como, aliás, também o patrimônio nacional em sentido amplo – como uma categoria abstrata, essa categoria já não se aplica aos *bens ambientais*, que são concretos, *res tangibiles ac sensibiles*, perceptíveis por um ou mais sentidos, e até mesmo quantificáveis e valoráveis economicamente em alguns casos.

Ao se falar em bem ambiental, a primeira idéia que ocorre é o próprio meio ambiente, naquela sua totalidade passível de ser percebida de imediato, ainda que não em sua plenitude de sentido e de alcance. No que tange à sua destinação última, o art. 225 da Constituição nos leva aos conceitos “patrimonial e coletivo”; assim também a Lei 6.938/1981, ao instituir a Política Nacional do Meio Ambiente, no-lo apresenta como “patrimônio da coletividade”.

Se o meio ambiente, em seu todo, é um bem “maior” e difuso – por conseguinte intangível –, os seus componentes vêm a ser bens “menores” e, em contrapartida, concretos e tangíveis. Por isso, são estes últimos que se configuram como objeto precípua do Direito do Ambiente e da Gestão Ambiental, áreas que operam com concretudes e coisas reais. O bem-estar, as influências benéficas resultantes, são valores de outras ordens, que decorrem, como efeitos, das ações jurídicas e gerenciais, ou seja, da proteção conferida pelo Direito, assim como da destinação correta proporcionada pela administração ambiental. Na verdade, esses resultados positivos e almejados constituem o objetivo e o escopo de tais ações (ou seja, do Direito e da Gestão), até mesmo porque o benefício perseguido é de natureza eminentemente *social* (o bem-estar da coletividade), como quer a nossa Carta Magna.

Nesta altura, é preciso conceituar os bens aqui implicados. Não se trata do bem moral nem do social, não obstante estarem ambos implicados no Direito do Ambiente e na Ética Ambiental. Trata-se, sim, de bens e recursos naturais considerados na condição de elementos e objeto do ordenamento jurídico.

Como entender, na doutrina e na prática jurídicas, a diferença entre meio ambiente como “bem de uso comum do povo” e os seus componentes como recursos naturais e bens ambientais?

O meio ambiente como bem, em seu conjunto, caracteriza-se pelo equilíbrio ecológico e pela saúde ambiental dele decorrente. Aí se acha o fundamento da

2. *Naturaleza y derecho: para un debate ecológico en profundidad*. Bilbao: Ediciones Mensajero, 1996, p. 314.

“sadia qualidade de vida” a que todos têm direito. Aí se encontra, precisamente, o *bem maior* a ser preservado e usufruído pela sociedade. É certo; mas, e os seus componentes, o conjunto dos seres bióticos (fauna, flora e populações humanas) e dos abióticos (ar, água e solo)? Qual o seu papel? Merecem a mesma atenção? É claro: de fato, eles são bens menores, porém devem, da mesma forma, ser mantidos saudáveis, o que acontece quando se lhes permite manterem suas características naturais no contexto das relações ecossistêmicas, a salvo dos efeitos da poluição, da predação e das várias formas de degradação ambiental, vale dizer, da ação antrópica nociva. Já as populações humanas, para serem saudáveis e sustentáveis, têm como direito usufruir da boa qualidade ambiental e, na contrapartida, o dever de manter essa mesma qualidade, seja para os humanos, seja para os demais seres que constituem a base física e relacional dos ecossistemas. Anote-se: o ambiente responderá e corresponderá ao homem na medida e nos moldes em que for por ele tratado. Sim, a natureza tem o seu preço e as suas condições. Não há alternativa para a lei ou ordenamento da natureza, da qual, aliás, a espécie humana é parte integrante e solidária, apesar de nem sempre reconhecê-lo e aceitá-lo de bom grado.

Assim leciona José Afonso da Silva: “A Constituição, no art. 225, declara que todos têm direito ao *meio ambiente ecologicamente equilibrado*. Veja-se que o objeto do direito de todos não é o meio ambiente em si, não é qualquer meio ambiente. O que é objeto do direito é o meio ambiente qualificado. O direito que todos temos é à qualidade satisfatória, ao equilíbrio ecológico do meio ambiente. Essa qualidade é que se converteu em um bem jurídico. Isso é que a Constituição define como *bem de uso comum do povo* e essencial à sadia qualidade de vida”.³

Os elementos constitutivos do meio ambiente precisam ser sãos como partes de um todo sadio, e a recíproca é verdadeira. Se eles adoeceram ou perderam a sua sanidade, passam a ser alvo e objeto de *saneamento*, um processo que vai torná-los novamente sãos e propícios à vida, seja a vida própria, seja a vida de outros elementos aos quais se ligam pela estrutura ecológica – por isso, ademais, há um cuidado relativo à sua destinação a outros usos selecionados pela sociedade, ou seja, para uso humano.

Anota ainda o supracitado professor: “... pode-se dizer que tudo isso significa que esses atributos do meio ambiente não podem ser de apropriação privada mesmo quando seus elementos constitutivos pertencem a particulares. Significa que o proprietário, seja pessoa pública ou particular, não pode dispor da qualidade do meio ambiente a seu bel-prazer porque ela não integra a sua disponibilidade”.⁴ Vale dizer, mesmo que o proprietário possa dispor desse bem no modo e na medida que lhe faculta a lei, jamais poderá “dispor” da sua qualidade intrínseca e de uso, a qual já não lhe pertence por ser constitucionalmente reservada para o bem-estar das presentes e futuras gerações.

3. *Direito ambiental constitucional*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 83 e 84.

4. *Idem*, p. 84.

Nos termos do Código Civil, os bens podem ser públicos ou particulares. Entre os primeiros encontram-se os bens de uso comum do povo (espaços e logradouros públicos, mares, rios, estradas e outros), os bens pertencentes à União, aos Estados, aos Municípios e, com toda a evidência, ao Distrito Federal e às autarquias. Quaisquer outros bens fora dessas rubricas serão particulares, não importa a quem pertençam.⁵

Visto que o meio ambiente não existe senão em seus constitutivos, não paira dúvida de que estes últimos (os elementos que o compõem), mesmo que objeto de propriedade privada, estão sujeitos ao controle da qualidade ambiental porque, esta sim, é inalienável e inseparável do bem comum. Por isso há medidas legais, legítimas e necessárias que se estabelecem em vista da salvaguarda. Não se nega que existe, no caso, limite ao uso e ao gozo da propriedade; porém, essa limitação se impõe em vista do interesse social maior – e, também, do interesse planetário e de toda a família humana –, sem o que nem o Planeta nem nossa espécie poderiam sobreviver. Não importa que as restrições sejam locais e delimitadas, o que na realidade se verifica; importa, sim, o fato incontestado de que as relações existentes nos ecossistemas e, por igual, no meio ambiente como um todo são sistêmicas, isto é, os elementos constitutivos estão ligados por teias e redes de interdependência, de modo que a alteração de um ou de alguns deles repercute nos demais, seja em que escala for. Daí a solicitude por as áreas a serem particularmente protegidas, porquanto elas são a garantia de perpetuação dos sistemas vivos.

A propósito da propriedade dos bens e da sua vinculação com a qualidade do meio ambiente, anota José Heder Benatti: “A inquietação crescente com a proteção dos bens ambientais decorre da escassez desses bens, considerados recursos críticos e finitos. Se, num primeiro momento, a imposição de limites ao acesso e ao uso dos recursos naturais era considerada uma ‘restrição ao domínio’, o direito evoluiu e chegou aos nossos dias com uma concepção completamente distinta da dos séculos passados. Hoje, o conceito de ‘coisas comuns’ é revisto, e o acesso aos bens ambientais concedido, mas limitado para assegurar a proteção ambiental. O meio ambiente interessa não somente ao indivíduo, mas também à coletividade e às gerações futuras. Pode-se então concluir que já não há a livre esfera individual de apropriação e de uso dos recursos naturais, ou seja, a privatização já não é absoluta e exclusiva, a fruição dos bens é condicionada ao fim social, e as ações privadas serão orientadas para mais bem protegê-los”.⁶

A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer as bases da Ordem Econômica (Título VII, Capítulo I), não se omitiu do pressuposto ambiental e seus requisitos na utilização dos recursos naturais para a produção de bens econômicos.

A esse respeito assim se expressa Patryck de Araújo Ayala: “Os atributos econômicos e ecológicos são reunidos pela Constituição brasileira na condição de

5. Cf. CC/2002, arts. 98 e 99.

6. *O meio ambiente e os bens ambientais*, cit., p. 208.

princípios gerais da atividade econômica, admitindo que *todos* são relevantes para a finalidade de se atribuir valor a determinado bem. A Constituição econômica admite, portanto, que o conceito de valor não é uma categoria tipicamente econômica. A proteção da utilidade econômica dos recursos naturais através da propriedade privada dos mesmos constitui apenas *uma das referências* que fundamentam a ordem econômica nacional. Não é a única e tampouco a principal. Ao lado de sua proteção, também foi atribuída igual hierarquia a atributos eminentemente coletivos, que se reportam a interesses relacionados a toda a sociedade”.⁷

Neste ponto surge a controvertida valoração dos bens ambientais que se prestam a múltiplos usos e funções. Qual é a função precípua de um determinado bem ambiental? Como priorizar esta ou aquela destinação? Como atender a esta ou àquela função? Como conciliar o interesse econômico com o social, ou vice-versa? Neste particular, Ayala esclareceu com precisão: “A obrigação de defesa do meio ambiente e a função social da propriedade *condicionam* a forma de valoração dos bens para a finalidade de apropriação. Definem uma nova modalidade de apropriação dos bens, que complementa o sentido econômico, fazendo com que seja integrada à dimensão econômica uma dimensão que poderia ser chamada de dimensão de *apropriação social*. Nessa perspectiva, qualquer relação de apropriação deve permitir o cumprimento de duas funções distintas: uma individual (dimensão econômica da propriedade) e uma coletiva (dimensão sócio-ambiental da propriedade). No entanto, essas funções nem sempre se impõem de forma simultânea”.⁸

Diante dessa conceituação inovadora, o trato do Patrimônio Ambiental Nacional nos leva mais adiante. Note-se que, ao se falar de bens ambientais, a mesma solicitude se dirige para outras sortes de bens, embora se privilegie os recursos naturais. Tal preocupação decorre do fato de o Patrimônio Ambiental Nacional ser tripartido em *natural*, *cultural* e *artificial*. Por conseguinte, há bens culturais que são protegidos pelas cláusulas ambientais, não por sua pertinência ao meio estritamente natural dos bens tangíveis, mas – de outra forma – por representarem criações do espírito humano e, assim, figurarem como produto específico da nossa espécie. Esses bens recordam sempre a nossa presença nos ecossistemas naturais e no *habitat* próprio da nossa espécie, que são as cidades e outros assentamentos humanos. As paisagens notáveis são igualmente registradas como bem cultural por aquilo que significam para a cultura de homem.

Difícil é, nesses casos, discernir quais bens culturais e artificiais podem ou devem integrar o Patrimônio Ambiental Nacional. E mais: de que modo? Em que medida? Em quais condições? Os Conselhos de Defesa do Patrimônio (histórico, artístico, cultural e outros) têm a seu encargo zelar por tantos espécimes de tais

bens. No caso do Patrimônio Ambiental Artificial, constituído pelo espaço urbano e suas edificações, o que se busca é a qualidade daquele meio em função da sua espécie dominante, isto é, a sociedade humana. Os principais requisitos do meio ambiente artificial podem ser encontrados na Política Nacional Urbana, cognominada de “Estatuto da Cidade”, a Lei 10.257, de 10 de julho de 2001.⁹

Dada a complexidade de noções envolvidas nesta temática, cremos oportuno esboçar uma síntese dos conceitos que são trabalhados nesta e em outras explicações a respeito do patrimônio ambiental. Vejamos:

1. O meio ambiente, bem de uso comum do povo, consistente no equilíbrio ecológico e na higidez do meio e dos recursos naturais, é bem público essencial, considerado *communes omnium*. É bem comum, geral, difuso, indissociável da qualidade dos seus constitutivos e, por conseguinte, indivisível, indisponível e impenhorável. Esse bem é alvo necessário da solicitude do Poder Público e da coletividade, que devem, em conjunto, zelar continuamente por ele.

2. Os *recursos naturais* de origem biótica ou abiótica, que ordinariamente mantêm interrelações se inseridos num determinado ecossistema, são bens ambientais considerados *res communes omnium*; significa que são bens tangíveis, reificados ou “coisificados”, vale dizer, são “coisas”. E, na medida em que se inserem no bem maior – que, no caso, é a qualidade ambiental decorrente do equilíbrio entre as partes –, eles são objetos de legislação específica, no que tange à propriedade, à preservação, à manutenção, ao domínio, ao usufruto, à sustentabilidade e a outros itens mais. Da proteção desses bens depende a qualidade geral do meio.

3. Os bens chamados de *culturais*, que, sem dúvida, integram o patrimônio ambiental nacional, devem ser definidos como tais por meio de atos jurídicos e de gestão ambiental e, por isso, protegidos, mantidos e perpetuados. Sem embargo, devem ser tratados como *res communes omnium*, na medida em que traduzem criações especiais do espírito humano e da sociedade, representam a memória nacional, alimentam valores de ordem cultural e espiritual e contribuem para a qualidade de vida tomada como fato biológico ou como fato existencial.¹⁰

4. Em virtude da visão holística do meio ambiente, é necessário rever o conceito de “bens ambientais”: são aqueles que integram o Patrimônio Ambiental Nacional, não apenas os bens “naturais”. Assim, todo recurso ou bem natural é ambiental; porém, nem todo bem ambiental é natural. De fato, o patrimônio ou os bens culturais não figuram no elenco dos elementos naturais, embora constituam objeto do Direito e da Gestão do Ambiente, sendo também alvo das políticas ambientais e da avaliação de impactos (EIA-RIMA).

7. Deveres ecológicos e regulamentação da atividade econômica na Constituição brasileira. *Direito constitucional ambiental brasileiro*. Org. José Joaquim Gomes Canotilho e José Rubens Morato Leite. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 265.

8. *Idem*, p. 265.

9. Cf. Título VI – Outras Políticas Nacionais Relativas ao Meio Ambiente, Capítulo III – Política Nacional Urbana.

10. A respeito do assunto, ver José de Ávila Aguiar Coimbra, *O outro lado...*, cit., p. 49 e 65-72.

5. A lição da Ecologia insiste em que nenhum dos seres presentes no Planeta é, em absoluto, inútil e desconectado com os demais. A Física e a Biologia mergulham, cada vez mais, no estudo das redes que tecem as estruturas dos sistemas vivos. A indivisibilidade do bem ambiental *commune omnium* funda-se, por conseguinte, nas ciências ecológicas e cosmológicas desde muito, antes mesmo que se pudesse formular o ordenamento jurídico.

6. A visão do patrimônio ambiental e dos bens ambientais será ampliada de modo a incluir, no Direito do Ambiente e na Gestão Ambiental, a tese da sustentabilidade do meio natural com seus recursos. Concomitantemente, cabe deixar claro que o desenvolvimento sustentável do País pressupõe o respeito aos limites impostos pela Natureza e suas leis. As ofertas e as demandas devem manter-se em círculo fechado ou, em outro dizer, faz-se mister um processo de retroalimentação para que o equilíbrio ecológico seja mantido, de forma a contrabalançar a produção de resíduos e a prevenir a exaustão de recursos.

7. É oportuno lembrar que o meio ambiente e seus elementos constitutivos requerem, nesta fase atual chamada de globalização, que conceitos e ações sejam aperfeiçoados e partilhados. "Por causa da crescente preocupação com a proteção ambiental, com o dever constitucional de proteger o meio ambiente e coibir práticas lesivas ao equilíbrio ecológico, a tendência do direito nacional e internacional é cada vez mais regular a apropriação e o uso dos bens ambientais, impondo restrições ou orientando comportamentos para a utilização desses bens. São várias as convenções internacionais e as leis nacionais que têm como objeto específico a água, a floresta, a flora, a fauna e a biodiversidade."¹¹

Embora a legislação ambiental brasileira seja considerada uma das legislações ambientais mais avançadas da atualidade, a concepção de meio ambiente e da sua política nacional carecem ainda de retoques conceituais e operacionais. Obviamente, este quadro abrange, por igual, patrimônio e bens ambientais, sabendo-se que o tratamento da temática está presente em outras legislações nacionais e nas internacionais.

Capítulo II

PATRIMÔNIO AMBIENTAL NATURAL

SUMÁRIO: Seção I: Ar – 1. Aspectos gerais da poluição do ar – 2. Impactos e efeitos na qualidade da atmosfera – 3. Os padrões de qualidade do ar – 4. Efeitos globais – 5. Ações sobre a qualidade do ar – 6. Aspectos especiais – 7. Legislação aplicável: 7.1 Controle da qualidade do ar; 7.2 Fontes industriais de poluição do ar e o

11. José Heder Benatti. *O meio ambiente e os bens ambientais*, cit., p. 207.

zoneamento; 7.3 Poluição do ar por veículos automotores; 7.4 Poluição por tabagismo; 7.5 Camada de ozônio; 7.6 Uso de fogo em tratos culturais; 7.7 Crime de poluição atmosférica; 7.8 Infração administrativa – Seção II: Água – 1. Aspectos gerais – 2. Usos múltiplos e qualidade dos recursos hídricos – 3. Bacias hidrográficas – 4. Águas subterrâneas – 5. Legislação aplicável: 5.1 Proteção das águas; 5.2 Ambiente marinho; 5.3 Poluição das águas por lançamento de óleos; 5.4 Crime de poluição hídrica; 5.5 Infração administrativa – Seção III: Solo – 1. Solo como recurso natural – 2. Solo como espaço social – 3. Perspectivas para o uso do solo – 4. Legislação aplicável: 4.1 Tutela da vegetação como meio de proteção do solo; 4.2 Atividades agrícolas e degradação do solo; 4.3 Solo urbano; 4.4 Disposição de resíduos e contaminação do solo; 4.5 Extração mineral; 4.6 Estudo de contaminação de solo; 4.7 Crime de contaminação e degradação do solo; 4.8 Infrações administrativas – Seção IV: Flora – 1. Conceitos gerais: 1.1 Significado do termo "flora"; 1.2 Significado do termo "vegetação"; 1.3 Significado do termo "floresta" – 2. Significado ecológico das florestas – 3. Riscos e danos relacionados com a flora – 4. Legislação aplicável: 4.1 Espécimes vegetais isolados ou concentrações arbóreas; 4.2 Florestas nativas e plantadas e sua exploração; 4.3 Mata Atlântica; 4.4 Áreas verdes urbanas; 4.5 Crimes contra a flora; 4.6 Infrações administrativas – Seção V: Fauna: 1. Conceitos gerais – 2. Importância da fauna – 3. Legislação aplicável: 3.1 Caça, pesca e atividades correlatas; 3.2 Zoológicos e instituições oficiais de finalidade científica; 3.3 Crimes contra a fauna; 3.4 Infrações administrativas.

Consideraremos, aqui, os elementos abióticos e bióticos em sua generalidade, encontrando em todo o Planeta. Trata-se, por conseguinte, dos recursos naturais de característica planetária. De fato, em toda a superfície do globo terrestre encontramos elementos ou ambientes naturais, cuja composição e concentração variam conforme as diferentes regiões. Apesar dessas diferenças, são estreitamente relacionados e, exatamente por isso, constituem ecossistemas.

Tais componentes são: o ar, a água, o solo, a flora e a fauna.

Seção I

Ar

Ligado estreitamente aos processos vitais de respiração e fotossíntese, à evaporação, à transpiração, à oxidação e aos fenômenos climáticos e meteorológicos, o *recurso ar* – mais amplamente, a atmosfera – tem um significado econômico, além do biológico ou ecológico, que não pode ser devidamente avaliado. Enquanto corpo receptor de impactos, é o recurso que mais rapidamente se contamina e mais rapidamente se recupera – dependendo, evidentemente, de condições favoráveis.