



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE ENGENHARIA CIVIL,
ARQUITETURA E URBANISMO**

ORDEM PÚBLICA AMBIENTAL

ELSON RONEY SERVILHA

**CAMPINAS
2011**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE ENGENHARIA CIVIL, ARQUITETURA E URBANISMO**

ELSON RONEY SERVILHA

ORDEM PÚBLICA AMBIENTAL

TESE APRESENTADA À COMISSÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO DA FACULDADE DE ENGENHARIA CIVIL, ARQUITETURA E URBANISMO DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS, COMO PARTE DOS REQUISITOS PARA A OBTENÇÃO DO TÍTULO DE DOUTOR EM ENGENHARIA CIVIL, NA ÁREA DE CONCENTRAÇÃO DE SANEAMENTO E AMBIENTE.

ORIENTADORA: PROF^ª DR^ª EMILIA WANDA RUTKOWSKI

**Campinas
2011**

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DA ÁREA DE ENGENHARIA E ARQUITETURA - BAE - UNICAMP

Se69o Servilha, Elson Roney
Ordem pública ambiental / Elson Roney Servilha. --
Campinas, SP: [s.n.], 2011.

Orientador: Emília Wanda Rutkowski.
Tese de Doutorado - Universidade Estadual de
Campinas, Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e
Urbanismo.

1. Planejamento ambiental. 2. Gestão ambiental. 3.
Socioambientalismo. 4. Direito ambiental. 5. Saúde
ambiental. I. Rutkowski, Emília Wanda. II.
Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de
Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo. III. Título.

Título em Inglês: Environmental public order

Palavras-chave em Inglês: Environmental planning, Environmental management,
Social environmentalism, Environment law,
Environmental health

Área de concentração: Saneamento e Ambiente

Titulação: Doutor em Engenharia Civil

Banca examinadora: Diógenes Cortijo Costa, Heleno Rodrigues Corrêa Filho,
Jacqueline de Oliveira Muniz, Nelson de Freitas Porfírio
Júnior

Data da defesa: 29/07/2011

Programa de Pós Graduação: Engenharia Civil

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE ENGENHARIA CIVIL, ARQUITETURA E URBANISMO**

ORDEM PÚBLICA AMBIENTAL

ELSON RONEY SERVILHA

**TESE DE DOUTORADO APROVADA PELA BANCA EXAMINADORA,
CONSTITUÍDA POR:**


PROF.^a. DR.^a. EMILIA WANDA RUTKOW SKI
PRESIDENTE E ORIENTADORA – FEC/UNICAMP


PROF. DR. DIÓGENES CORTIJO COSTA
FEC/UNICAMP


PROF. DR. HELENO RODRIGUES CORRÊA FILHO
FCM/UNICAMP


PROF.^a. DR.^a. JACQUELINE DE OLIVEIRA MUNIZ
UCB / UCAM


PROF. DR. NELSON DE FREITAS PORFÍRIO JÚNIOR
UNIP / JUSTIÇA FEDERAL

CAMPINAS, 29 DE JULHO DE 2011

HOMENAGEM:

À Bandeira Nacional:



Figura 01- a bandeira nacional¹.

pelo seu presságio:

“ORDEM E PROGRESSO”,

com o **VERDE.**

*“O que mata um jardim não é o abandono!
O que mata um jardim é esse olhar vazio
de quem passa indiferente por ele.”
(Mario Quintana)*

¹ disponível em <http://viagenslacoste.blogspot.com/2011/01/bandeira-do-brasil-brazil-flag.html>, em 07/09/2011.

DEDICATÓRIA:

**À minha esposa Sueli e aos meus filhos
Beatriz e Gustavo dedico este trabalho,
que conjuntamente viveram e deram
sentido a cada palavra.**

AGRADECIMENTOS

AGRADEÇO a DEUS e aos meus pais JOSÉ MARIA SERVILLE e MATHILDE DE MORAES SERVILLE, pela vida e possibilidade de estudar.

AGRADEÇO à minha esposa SUELI MARIA BRECHESI SERVILLE, a meus filhos BEATRIZ SERVILLE BROCCHI E GUSTAVO BRECHESI SERVILLE, pelo carinho, compreensão e abnegação aos inúmeros momentos furtados ao convívio familiar e pelos inestimáveis incentivos aos estudos.

AGRADEÇO a todos os meus mestres, do primário à universidade, que iluminaram meu caminho com conhecimento.

AGRADEÇO ao Exército Brasileiro, em especial à Escola Preparatória de Cadetes do Exército, pelo acolhimento e pela excelente formação pessoal e educacional que me propiciaram.

AGRADEÇO à Polícia Militar por ter acolhido-me, formado e dado à honra de servir em suas fileiras, em especial no Policiamento Florestal e de Mananciais, atual Polícia Ambiental.

AGRADEÇO a todos meus ex-comandantes, que foram, a seu tempo, uma escola de comando; também, a todos os soldados, cabos, sargentos, sub-tenentes, tenentes, capitães, majores, tenente-coronéis e coronéis da Polícia Militar com quem servi, pelos ensinamentos que ajudaram a construir minha vida profissional e este trabalho.

AGRADEÇO à minha orientadora Profa. Dra. EMÍLIA WANDA RUTKOWSKI pela confiança que sempre depositou em mim e nos meus conhecimentos, que me fez trilhar e ajudou-me concluir este caminho; ainda, pela coragem de aceitar e enfrentar o desafio de orientar-me em tão esguieiro e indefinido tema. Minha gratidão.

AGRADEÇO a todos meus colegas do Laboratório Fluxus pela contribuição e apoio dado para a feitura deste trabalho, em especial, às colegas Graziella Cristina Demantova e Arkana Costa pelas inúmeras provas de consideração e inestimável apoio, que possibilitaram a concretização deste e de outros trabalhos. Muito obrigado.

AGRADEÇO ao Exmo Sr Dr Profº e Desembargador Álvaro Lazzarini, que foi, é e sempre será meu mestre no trato de questões sobre Ordem Pública. Minha gratidão pelos ensinamentos que amparam toda minha carreira e pela consideração e apoio na finalização deste trabalho. Muito obrigado.

AGRADEÇO Sra Paula e a todos da secretaria da pós-graduação da FEC pela atenção, orientação e consideração que sempre me dedicaram.

**“L’ordre, c’est le *climat*, le milieu naturel de la
paix, qui en est la cause et le résultat”**

“ A ordem é o *clima*, o meio natural da paz, da qual é a causa e o resultado”

(tradução nossa)

P. Bernard (1962 : 275)

RESUMO

SERVILHA, Elson Roney. **Ordem Pública Ambiental**. Campinas: Faculdade de Engenharia Civil - UNICAMP, 2011. 129p. Tese (Doutorado) - Faculdade de Engenharia Civil, UNICAMP, 2011.

O presente trabalho discute Ordem Pública. Ele apresenta uma definição de ordem pública ambiental [OPA] a partir dos componentes segurança pública, salubridade pública e tranquilidade pública. Analisando as variáveis sociais, econômicas, políticas e ambientais, apresentam-se os instrumentos da OPA. A compreensão dos instrumentos de gestão territorial, que visam a proteção do ambiente e a promoção do bem-estar social, é baseada na compreensão da construção do processo de sustentabilidade ambiental facilitado pelo conhecimento da OPA. Este tema interdisciplinar interliga o conhecimento técnico-científico e os saberes sociais no âmbito da decisão do Estado como um aliado para a constituição de uma consciência nacional em um Estado democrático. Esta tese foi desenvolvida através de metodologia qualitativa, a partir da análise da literatura especializada e da observação participante, resultando em uma reflexão teórico-conceitual sobre a ordem pública ambiental. A trilogia clássica da Ordem Pública — segurança pública, salubridade pública e tranquilidade pública — é abordada sob a perspectiva do desenvolvimento sustentável. A segurança pública, atualmente o componente de maior destaque, proposto como um elemento ambiental, lida com recursos que permitem assegurar valores, particularmente, o direito à vida — a vida humana, aos bens ambientais e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Estas características permitem também proteger a vida em todas as formas, bem como para garantir os direitos sócioambientais. A componente salubridade ambiental tem como objeto a análise da higiene ambiental e salvaguarda a saúde pública ambiental. Além disso, a tranquilidade pública ambiental é reconhecida pelas ações em segurança e salubridade públicas, o que caracteriza a boa ordem e a tranquilidade do ambiente. A boa ordem leva ao reconhecimento de que o meio ambiente não seja perturbado, enquanto a tranquilidade ambiental é constatada quando não há riscos físicos, nem naturais por atividades antrópicas ao meio ambiente. Como conclusão, demonstra-se que a Ordem Pública ambiental reflete um Estado cujas ações assumem o meio ambiente como um valor a ser protegido e defendido, essenciais para a prosperidade geral, e combinam preocupações de equidade para a harmonia e disposição equitativa, a fim de estimular a manutenção da paz entre os povos. Este trabalho não é um fim em si mesmo. Pesquisas futuras deveriam se aprofundar na natureza da OPA, a partir de qualquer campo: legal, filosófico ou estético. Além disso, aprofundar nos objetos da EPO e as regras a desempenhar. A Ordem Pública ambiental existe, mas carece de uma fundamentação teórica.

PALAVRAS CHAVES: Planejamento ambiental, Gestão ambiental, Socioambientalismo, Direito ambiental, Saúde ambiental. .

ABSTRACT

The present work discusses Public Order. It presents a definition of environmental public order [EPO] from the components public security, public salubrity and public tranquility. Analyzing social, economic, political and environmental variables, the instruments for EPO are presented. The comprehension of territorial management instruments, which aim both environmental protection and social welfare promotion, is based on the understanding of the environmental sustainability process construction facilitated by the EPO knowledge. This interdisciplinary subject interconnects science-technical and social knowledges for the scope of State ruling as an allied for the constitution of a national consciousness in a democratic State. This thesis was developed through qualitative methodology, based on the analysis of the specialized literature and participant observation, resulting in a theoretical and conceptual model for environmental public order. The classical Public Order trilogy — public security, public salubrity and public tranquility — is approached from the sustainable development perspective. The public safety, currently the most highlighted component, proposed as an environmental element, deals with features that allow to ensure values, particularly, the right of life — human life, of environmental goods and of an ecologically balanced environment. These features allow also to protect life in all forms as well as to ensure socio-environmental rights. The environmental salubrity component has as an object the environmental hygiene analysis and safeguards the environmental public health. In addition, the environmental public tranquility is recognized by safety and salubrity public actions, which characterizes the good order and the environmental tranquility. The good order leads to the recognition that the environment is undisturbed, while the environmental tranquility is noticed when there are no physical or natural risks by anthropogenic activities to the environment. As a conclusion, there is a demonstration that the environmental Public Order reflects a State whose the actions assume the environment as a value to be protected and defended, essential to general prosperity, and combine equity concerns to harmony and equitable disposition, in order to stimulate the maintenance of peace among people. This work is not an end in itself. Future researches should deepen into EPO nature, from whatever field: legal, philosophical or esthetic. Also, deepen into EPO objects and the rules to perform. The environmental Public Order exists but lacks a theoretical support.

KEY WORDS: Environmental planning, Environmental management, Social environmentalism, Environment law, Environmental health.

SUMÁRIO

	PÁGINA
RESUMO	viii
ABSTRACT	ix
LISTA DE ILUSTRAÇÕES	xiii
LISTA DE ABREVIATURAS	xiv
INTRODUÇÃO.....	01
CAPÍTULO I	
1. OS CONCEITOS DE ORDEM PÚBLICA.....	07
1.1 considerações preliminares.....	07
1.2 dos conceitos da ordem pública.....	08
1.2.1 análise sobre os conceitos de ordem pública.....	11
1.3 temas construtores da nova ordem pública, a ambiental	13
1.4 outras considerações.....	20
CAPÍTULO II	
2. DEFINIÇÃO PARA A ORDEM PÚBLICA AMBIENTAL, SEUS ELEMENTOS E INSTRUMENTOS.....	21
2.1 considerações iniciais.....	21
2.2 uma definição.....	22
2.2.1 análise da concepção.....	22
2.3 os elementos da ordem pública ambiental	25
2.3.1 a segurança pública ambiental.....	25
2.3.2 a salubridade pública ambiental	30

2.3.3 a tranqüilidade pública ambiental	35
2.4 seus instrumentos	37

CAPÍTULO III

3. CONSTRUCTO TEÓRICO E A PRÁTICA DA ORDEM PÚBLICA AMBIENTAL.....	51
3.1 considerações preliminares	51
3.2 constructo teórico	52
3.2.1 seu caráter	52
3.2.2 seu caráter jurídico.....	53
3.2.3 suas matérias, leis e coisas julgadas.....	54
3.2.4 suas jurisprudências.....	55
3.2.5 seu papel, objeto e objetivo.....	55
3.2.6 seus agentes.....	59
3.2.7 suas associações.....	60
3.3 a prática	63
3.3.1 a administração pública da ordem pública ambiental	63
3.3.1.1 o poder de polícia ambiental (limitações administrativas)	69
3.3.1.2 o controle externo de validade da noção de ordem pública ambiental.....	71
3.3.2. das ações excepcionais	76
3.3.2.1 das ações em circunstâncias de urgência	77
3.3.2.2 das ações em casos excepcionais e de grave perigo ambiental.....	78
3.3.2.3 medidas e motivos em circunstâncias excepcionais	80
3.3.2.4 das responsabilidades do Estado	82
3.3.3 da Administração Pública ambiental em tempos de guerra	83
3.3.3.1 a ordem pública ambiental e a defesa nacional.....	84
3.3.3.2 a ordem pública ambiental e o estado de guerra	86

CAPÍTULO IV

DISCUSSÃO	89
4.1 sobre a ordem pública ambiental praticada	94

CONCLUSÃO 99

REFERÊNCIAS 103

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE FIGURAS

	PÁGINA
FIGURA 0.1 - bandeira nacional.....	iv

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1.1 – dos países, autores e conceitos sobre ordem pública	10
QUADRO 2.1 – Os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.....	39
QUADRO 2.2 - Instrumentos da Política Nacional de Reforma Agrária.....	39
QUADRO 2.3- Instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos.....	40
QUADRO 2.4- Instrumentos da Política Nacional da Saúde.....	40
QUADRO 2.5- Instrumentos da Política Nacional Urbana.....	41
QUADRO 2.6 - Instrumentos da Política Nacional de Saneamento Básico.....	42
QUADRO 2.7 - Instrumentos da Política Nacional dos Resíduos Sólidos.....	43
QUADRO 2.8 – Novos instrumentos	44

LISTA DE TABELAS

TABELA 1.1 matriz de tranqüilidade pública da ordem pública.....	11
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS

AEM – Avaliação ecossistêmica do milênio;
ANPES - Associação Nacional de Programação Econômica e Social;
Art. – artigo;
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento;
BNH – Banco Nacional da Habitação;
BTN - Bônus do Tesouro Nacional;
Cap – Capítulo;
CDMAALC - Comissão de Desenvolvimento e Meio Ambiente da América Latina e do Caribe;
CETESB - Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental;
CF/88 – CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988;
CIP - Conselho Interministerial de Preços;
CMMAD - Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento;
CONAMA - Conselho Nacional de Meio Ambiente;
CONASP - Conselho Nacional de Segurança Pública;
CORDE - Coordenadoria para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência;
DF - Distrito Federal;
ed. – edição;
Ed. – Editora;
Ex. – exemplo;
Extr. – extraordinário;
FEEMA – Fundação estadual do meio ambiente;
FGV – Fundação Getúlio Vargas;
FSB - Fundo Soberano do Brasil;
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada;
MPOG - Ministério de Planejamento Orçamento e Gestão;
MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra;
NAE - Núcleo de Assuntos Estratégicos;
Nº, nº - número;
NCz\$ - novo cruzado;
ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio;
OMS – Organização Mundial da Saúde;
ONG – Organização Não Governamental;
ONU - Organização das Nações Unidas;
Org. – organização;
OTN – obrigações do tesouro nacional;
p. – página;
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento;
PAEG - Plano de Ação Econômica do Governo;

PED -Programa Estratégico de Desenvolvimento;
PIB – Produto Interno Bruto;
PLANASA - Plano Nacional de Saneamento;
PM – Polícia Militar;
PND - Plano Nacional de Desenvolvimento;
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento;
PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente;
PPA - Planos Pluri-Anual;
Rec. – recurso;
Res. – Reservado;
SAE - Secretaria de Assuntos Estratégicos;
SALTE - Saúde, Alimentação, Transporte e Energia;
SEAC - Secretaria de Ação Comunitária;
SEAP - Secretaria de Abastecimento e Preços;
SECIN, Secretaria Central de Controle Interno;
SELIC - Sistema Especial de Liquidação e de Custódia;
SEMOR - Secretaria de Modernização Administrativa;
SENASP - Secretaria Nacional de Segurança Pública;
SEPLAN – Secretaria de Planejamento;
SEPLANSEG - Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública;
SEST - Secretaria de Controle das Empresas Estatais;
N/I – não identificada;
SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente;
S/Nº , s/nº - sem número;
SUNAB - Superintendência Nacional de Abastecimento;SPLP - Secretaria de Planejamento de Longo Prazo;
t. – tomo;
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro;
Unan. – unânime;
US\$ - dólar americano;
v. – volume;
Vot. – votação;

INTRODUÇÃO

“outro nome para designar as novas e aperfeiçoadas formas de convívio humano é a construção da ordem.”

Bauman (2005: 42).

Em termos sociais muito se tem falado e escrito sobre a insegurança pública, sobre a falta de tranquilidade pública, a perda das referências morais, dos costumes, entre outros, inclusive da perda do direito à própria vida. Em termos ambientais, sobre a poluição de toda ordem, desmatamentos, caça (e destruição de animais), destruição da camada de ozônio, efeito estufa, entre outros, inclusive sobre o fim das espécies, inclusive da própria espécie humana.

Seja qual for o campo que se aborde, um dos denominadores comuns das discussões sobre essas mazelas conduz para a falta de ordem. A ordem existente ao privilegiar a segurança, inclusive, como definidora do estado psicossocial das pessoas, dos modos de vida e dos seus elementos constitutivos, não se mostra suficiente para estabelecer a tranquilidade requerida. Por outro lado, ao privilegiar ações comando-controle na gestão ambiental, a ordem procurada tem-se mostrado insuficiente para garantir a preservação do ambiente, gerando um certo descrédito com os ordenamentos legais e impunidade, o que tem contribuído e levado à sua diuturna destruição. A ordem definidora do estado das coisas e do meio, seja natural ou antrópico, e seus elementos constitutivos, não se mostram suficientes para estabelecer a tranquilidade ambiental.

Com uma formação em Engenharia Civil e Acadêmica Policial Militar¹, profissões cujo exercício requer ordem e disciplina, que foram definidoras de minha vida profissional, não me poderia isentar de estudar cientificamente essas inquietações sociais.

Debruçamos sobre a noção de Ordem Pública, nosso objeto. Um objeto reconhecido, principalmente no campo do direito administrativo, de conteúdo pluri e interdisciplinar. Estudamos a Ordem Pública sob ótica ambiental, levando-se em conta a indissociabilidade entre o social e o meio.

A escolha do tema deveu-se ao fato da ordem pública ser vocacionada para trabalhos policiais, levar-se em consideração a questão ambiental, quando adentra pelo campo da salubridade ambiental, contribuindo para a gestão territorial, com a sustentabilidade ambiental; ainda, decorrente da vivência como profissional de ordem pública, o tema permitiu-me desenvolver seu estudo, metodologicamente, como um observador participante.

A construção de uma *ordem pública ambiental* está em curso para um novo tempo, um tempo que se apresenta de movimento, ubiqüidade, vibração e energia com um marco ambiental na Declaração do Ambiente Humano, documento da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano de Estocolmo, 1972. Entretanto, permanece a noção de Rolland (1947), que ordem pública, incluso a ambiental, nada mais é que a tranquilidade pública (paz nas ruas), a segurança pública (estado anti-delitual) e a salubridade pública. Importante que se leve em conta os alargamentos progressivos, mas limitados, de Bernard (1962: 26 a 44): a existência de uma ordem pública estética, moral, econômica e política. Os conceitos sobre Ordem Pública, utilizados entre as décadas de 60 e 90, do século passado, não coadunam com o presente e não há, na doutrina brasileira, nenhum outro conceito de Ordem Pública que responda pela realidade, daí a crise instituída, paradoxalmente, gerando um clima de intranqüilidade, insegurança num estado de insalubridade, comprometedora da vida social e do meio ambiente.

O Estado brasileiro pouco ou quase nada experimentou quanto às noções tradicionais de ordem pública, em especial os seus fundamentos basilares, como a salubridade e a tranqüilidade

¹ aproximadamente três anos servido ao Exército Nacional e 27 anos na Polícia Militar do Estado de São Paulo, nesta 14 anos em policiamento florestal e de mananciais.

pública. Estabeleceu-se uma ordem pública fundada, quase somente, sobre sua noção imediata e tradicional “*l’absence de troubles*”², privilegiando seu elemento *segurança pública*, que pela constância e quase exclusão dos outros elementos, mostrou-se e mostra-se insuficiente para garantir a almejada tranquilidade pública.

A ausência da questão ambiental resulta para o Estado e para o seu território somente a leitura antropológica, sem traduzir a leitura do meio. A ordem pública traduzida por Bernard (1962), com o alargamento de sua noção, carece de um *contrato natural*, numa perspectiva de se impor à noção de responsabilidade com a natureza, impedindo não só “*a guerra de todos contra todos*” (Hobbes, 1983), mediados pelo contrato social, também “*a guerra de todos contra tudo*” (Serres, 1991), a ser mediada por um contrato sócioambiental.

A ordem pública ambiental nasce e apresenta-se legítima para a gestão do Estado, num estado de direito³. À medida que a dimensão social integra-se ao ambiente, alcança-se a dimensão ambiental, torna-se cada vez mais de forma indissociável, dando conta de uma Ordem Pública Ambiental.

Uma pergunta conceitual (Salomon, 2000: 282) decorrente, que remete à sua essência, que se tornou **nossa problematização**: *o que é Ordem Pública Ambiental*, quais seus elementos e instrumentos e como se dá a sua prática? Nesta conformidade, armamos

a hipótese:

“a definição e a prática da ordem pública ambiental está diretamente relacionada com o quadro teórico da Ordem Pública, aos seus elementos e instrumentos e a indissociabilidade entre meio social e ecológico”,

e nosso objetivo principal:

“construir uma definição de ordem pública ambiental.”

² *l’absence de troubles*: a ausência de perturbações.

³ O conceito de estado de direito que adoto é o que traz a questão ambiental, é o entendido por SILVA (2007:172), é Estado de liberdade, é Estado de igualdade, é Estado de consciência ecológica. O Estado de fraternidade, apregoado desde a Revolução Francesa, embora ausente no conceito, introduzo-o, atualizando como a fraternidade espontânea: a solidariedade. É o Estado de solidariedade.

Esse objetivo foi alcançado através dos

objetivos específicos:

- *analisar a contextualização da ordem pública e da ordem pública ambiental;*
- *analisar o caráter e a prática da ordem pública ambiental;*
- *analisar os elementos e instrumentos da ordem pública ambiental.*

A problematização, apresentada no início da investigação, deu-nos conta de estarmos diante de algo que é problema de conhecimento, se confrontado com nosso conhecimento prático até aquele momento e com a indigência doutrinária sobre Ordem Pública (Moreira Neto, 1987: 130). A estratégia metodológica adotada: utilização dos conhecimentos teóricos decorrentes de uma revisão sobre os conceitos de Ordem Pública, doutrina e doutrinadores, suscetíveis de superar-se no trânsito dialético do saber (Salomon, 2000: 282); opor-se parcialmente, a partir de conhecimento anterior tendo como quadro de referência o Direito Administrativo da Ordem Pública, a partir dos conceitos desenvolvidos por Louis Rolland (1947), Paul Bernard (1962), Alvaro Lazzarini (1987) e Moreira Neto (1987).

O problema encaminhou à metodologia qualitativa e à pesquisa bibliográfica, a partir da literatura especializada, buscando os conceitos de ordem pública. A observação participante ocorreu da situação qualificada que a ordem pública pretende realizar nos *lugares*, coletando os dados e material necessário nos livros, nos *sites* da internet, entrevistas e em outros meios.

O método dedutivo (Salomon, 2000: 301), com procedimentos analíticos, apresentou-se decorrente na pesquisa bibliográfica, e indutivo a partir da observação participante, da experiência profissional, para articulá-los, com pensamentos e conceitos existentes, numa definição de Ordem Pública Ambiental.

Nesta conformidade, o trabalho está estruturado em 4 capítulos, a saber: Capítulo I: os conceitos de ordem pública; Capítulo II: uma definição para a ordem pública ambiental, seus elementos e instrumentos: traz uma proposta de definição sobre ordem pública ambiental, uma

análise de sua concepção e um olhar sobre os tradicionais elementos e instrumentos da ordem pública; Cap III: constructo teórico e uma prática para a ordem pública ambiental: traz sobre seu caráter, seu papel, objeto e objetivo, seus atores e suas associações, sobre a ordem pública ambiental praticada, das responsabilidades do Estado, da Administração Pública ambiental em tempos de guerra, a ordem pública ambiental e a defesa nacional e a ordem pública ambiental e o estado de guerra; Cap IV: Discussão: traz uma análise sobre sua concepção, seus elementos, seus instrumentos, o que se precisa para atingir a ordem pública ambiental e sobre os conceitos precedentes da ordem pública, e a ordem pública praticada; e, finalmente, a Conclusão, em que, além das considerações que lhes são pertinentes, mostra a necessidade de que pesquisas futuras sobre a ordem pública ambiental se aprofundem em sua natureza, seja ela jurídica, estética ou filosófica; em seu objeto e o papel que desempenha, estudos estes que levem à construção de uma teoria sobre ordem pública ambiental e, dentro desta, seu conceito.

CAPÍTULO I

1. OS CONCEITOS DE ORDEM PÚBLICA.

1.1 considerações preliminares

Moreira Neto (1987: 129) considera que “*A Ordem Pública é desses conceitos extremamente usados, mas pouco estudados, não obstante a sua longa trajetória histórica e reconhecida importância*”.

Para Servilha (2003: 88 a 94), na literatura jurídica, dos que enfrentaram o desafio de conceituar ordem pública, a referência mais importante é o Dr Paul Bernard, autor da obra *La notion d’ordre public em droit administratif*, de 1962.

No Brasil, encontramos o livro *Direito Administrativo da Ordem Pública* (editora Forense), de 1987, fruto de uma coletânea de estudos específicos, apresentados como monografias, por iniciativa da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, que versa, além de outros temas, sobre a conceituação da Ordem Pública. Também apresenta o pequeno grupo de doutrinadores que se dedicaram e se dedicam a construir uma doutrina sobre o tema, como

Álvaro Lazzarini, Caio Tácito, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Hely Lopes Meirelles, José Cretella Júnior e Sérgio de Andréa Ferreira.

Identificar e entender esses e outros conceitos de ordem pública em diferentes países, sua coexistência no tempo, torna-se necessário para a construção conceitual da ordem pública, e em especial para este trabalho, da ordem pública ambiental.

1.2 dos conceitos da ordem pública

Bernard, (1962: 250 e 271 a 273) e Moreira Neto (1987: 128-129) trazem um pequeno resumo histórico da ordem pública, que possibilita uma análise e comparação da noção, no Direito comparado; ainda, mostram que as diversas formas de seu entendimento descansam sobre o mesmo fundamento: a superioridade do interesse geral, mas cada uma leva a marca dos interesses essenciais de cada país.

PAÍS	AUTOR	CONCEITO
ITALIA	Fortunato Lazzaro	<i>Há, em cada sociedade, uma ordem conforme o interesse de todos: a ordem pública está a indicar os princípios fundamentais, pelos quais o seu cumprimento depende o desempenho da vida social e se constitui como o eixo de cada sistema jurídico”</i> (tradução nossa). 1960.
FRANÇA	Louis Rolland	a imediata e tradicional definição “ <i>l’absence de troubles</i> ” (ausência de perturbação-tradução nossa). “ <i>asseverar a Ordem Pública é assegurar a tranqüilidade pública, a segurança pública, a salubridade pública, pois a Ordem Pública é tudo aquilo, nada mais do que aquilo</i> ”. 1947

FRANÇA	<p>Paul Bernard</p> <p>Waline</p> <p>Vedel</p> <p>Knapp</p>	<p>Alargamento da noção: existência da ordem pública estética, moral, econômica e política. 1959.</p> <p><i>“A noção de ordem pública é extremamente vaga e ampla. Não se trata, apenas, da manutenção material da ordem na rua, mas também da manutenção de uma certa ordem moral”</i>. 1963.</p> <p><i>“a noção de ordem pública é básica em direito administrativo, sendo constituída por um mínimo de condições essenciais a uma vida social conveniente. A segurança dos bens e das pessoas, a salubridade e a tranqüilidade formam-lhe o fundamento. A ordem pública reveste-se também de aspectos econômicos (luta contra o monopólio, o açambarcamento, a carestia) e também estético (proteção de lugares e de monumentos)”</i>. 1973.</p> <p><i>“de acordo com a definição clássica do Tribunal federal, a ordem pública compreende a ordem pública como tal, a saúde, a segurança, a moralidade e a tranquilidade públicas, bem como a boa fé nos processos [...] a ordem pública propriamente dita é a ausência de desordem, atos de violência contra as pessoas, os bens ou mesmo contra o próprio Estado”</i> (tradução nossa). 1980.</p>
BRASIL	De Plácido e Silva	<p><i>“a situação e o estado de legalidade normal, em que as autoridades exercem suas precípua atribuições e os cidadãos as respeitam e acatam, sem constrangimento ou protesto. Não se confunde com a ordem jurídica, embora seja uma consequência desta e tenha sua existência formal justamente pela derivada”</i>. 1963.</p>

BRASIL	Franco Sobrinho	<p><i>“quanto à ordem pública, não sendo uma figura jurídica e nem uma instituição, é, no entanto, uma noção concreta, já que, na sua inteligência, fala de saúde, de trânsito, de costumes, de jogos, de espetáculos e de atividades fiscais. Não se pode dar sentido à noção de ordem pública sem o conhecimento de pressupostos reais que realizam a função administrativa, pois a expressão genérica desdobra-se em funções variadas de interesse público que se efetiva como interesse jurídico protegido”</i>. 1979.</p>
	Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro	<p><i>“Ordem pública é o estado de paz social que experimenta a população, decorrente do grau de garantia individual ou coletiva propiciado pelo poder público, que envolve, além das garantias de segurança, tranqüilidade e salubridade, as noções de ordem moral, estética, política e econômica, independentemente de manifestações visíveis de desordem ”</i>. 1982.</p>
	Decreto Federal nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, Art. 2º, 21	<p><i>“Ordem Pública conjunto de regras formais que emanam do ordenamento jurídico da nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizada pelo poder de polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduz ao bem comum”</i>. 1983.</p>
	Moreira Neto	<p><i>“Ordem Pública, objeto da Segurança Pública, é a situação de convivência pacífica e harmoniosa da população, fundada nos princípios éticos vigentes na sociedade”</i> (Princípios éticos vigentes na sociedade: o direito, a moral e os costumes). 1987.</p>

Quadro 1.1 – dos países, autores e conceitos sobre ordem pública

1.2.1 análise sobre os conceitos de ordem pública

No item anterior, de forma sumária, apresenta-se um conjunto de autores e de conceitos sobre os quais debruçamos, nossa problemática.

Esses conceitos estão dentro da lógica política, que busca os benefícios da ordem pública, através da regulação (o direito) e da questão cultural (a moral e os costumes).

Esses conceitos, embora pensados até o final da década de 80, do século passado, têm base os pensamentos da década de 40/50, particularmente dos administrativistas Louis Rolland e Paul Bernard: deste os alargamentos da noção de ordem pública (estética, moral, econômica e política); daquele, a trilogia consagrada: salubridade, segurança e tranqüilidade pública.

Os elementos constituintes da ordem pública que pretendem esses autores não são da mesma dimensão, não são da mesma ordem; ainda, a ordem pública que idealizam não se realiza com a sua somatória. A trilogia clássica de ordem pública, por exemplo, apresenta-se com sensações diferentes: duas subjetivas – a segurança e a tranqüilidade; e uma material – a salubridade. A prática, entretanto, mostra que esses elementos apresentam-se dissociados entre si e do meio, que induz políticas públicas com alcances parciais na busca da pretendida tranqüilidade pública. A tabela 1.2, abaixo, mostra as resultantes parciais práticas que esse conceito pode induzir:

Tranqüilidade	Salubridade social (inclusão social)	Salubridade do meio
Segurança social	Tranqüilidade social	Tranquilidade individual
Segurança do meio	Tranqüilidade ambiental	Tranqüilidade do meio

Tabela 1.1 – Matriz de tranqüilidade

A sensação de tranquilidade pública, entretanto, advém de estarem presentes concomitantemente a tranquilidade social, ambiental, individual e do meio. A ordem pública inclui, também, a noção de “*boa ordem*”, pois se funda nas relações de interesse comum da coletividade; entretanto, não é um conceito que pode ser generosamente estendido (Morand-Deviller, 2001: 537).

No campo dos direitos fundamentais, em especial das liberdades públicas, qualquer comprometimento e/ou perturbação à ordem pública, o Estado possui instrumentos (Ex.: as leis) e ferramentas (Ex.: a polícia de ordem pública) para o seu restabelecimento e para a sua manutenção e/ou preservação.

Dessa forma, a ordem pública mostra-se em suas múltiplas facetas (tradicional e imediata: ausência de perturbação), material (segurança, salubridade e tranquilidade); ainda, moral, política, econômica e estética, que se apresentam com suas variáveis e domínio de intervenção.

Os textos legais, mais instrumentalizados para o comando e controle, importam em fixar normas e limites da ação dos administrados, ainda, da Administração Pública, para assegurar uma ordem pública, que, na prática, não garante uma paz social, somente dota uma pluralidade de autoridades públicas de competência que lhes permitem responder somente pelas exigências concretas de perturbação do momento.

No Brasil, a pesquisa deu conta de estar a Ordem Pública atrelada à ordem regradada pelo estado constitucional brasileiro; também, nos ditames do capitalismo e do liberalismo nas posturas de governo, deste, quando da sua hipotrofia ou hipertrofia, daquele, decorrente da menor ou maior influência e adoção de suas exigências econômicas e sociais, principalmente quanto às restrições aos direitos fundamentais.

Sem se ater às fundamentações doutrinárias, sempre se privilegiou a segurança, buscando nesse elemento a garantia da ordem pública. O Estado, entretanto, nunca se ocupou da segurança e da salubridade pública em termo de planejamento territorial do Brasil. A ordem pública nas

constituições brasileiras mostra essa deficiência. Daí o porquê a ordem pública, muitas das vezes, ser tomada como dela integrante.

Entretanto uma nova questão apresenta-se para a ordem pública: a ambiental.

temas construtores da nova ordem pública, a ambiental

O conceito de ordem pública acompanha o modelo de desenvolvimento capitalista, que entra em debate nos fóruns políticos internacionais, a partir da Conferência de Estocolmo, promovida pela Organização das Nações Unidas, em 1972. Começa a nascer à consciência do direito coletivo. O documento dela resultante, a Declaração do Ambiente Humano, foi tomado como marco ambiental para a nova ordem pública, a ambiental.

A Declaração do Meio Ambiente Humano define a necessidade de se preservar os recursos naturais da Terra, em benefício das gerações atuais e futuras, através de *“cuidadoso planejamento e administração”*. O desenvolvimento não deve ser só econômico, como *“deve ser atribuída importância à conservação da natureza, incluídas a flora e a fauna silvestre”* (Art. IV), também ao social *“indispensável para assegurar ao homem um ambiente de vida e trabalho favorável e criar, na Terra, as condições necessárias à melhoria da qualidade de vida”* (Art. VIII) (Rutkowski,1999).

No Brasil, nas décadas de 60/70, questões de ordem pública como a segurança e salubridade pública passaram a tender para questões sócioambientais, quando colidiram com o conceito de desenvolvimento capitalista brasileiro. O desenvolvimento econômico atendeu ao capital, entretanto, teriam deixado de atender necessidades sociais: as leis urbanas básicas não eram iguais para todos, o que, na ação social, colocou em cheque os Planos Diretores. Estes

contribuíram para o surgimento das *informalidades* urbanas¹, ou, em termo de ordem pública, as *idades ilegais*.

As *idades ilegais* passaram, e ainda passam, a existir sobre as áreas vazias deixadas pelo planejamento: as áreas verdes e as institucionais. A infra-estrutura, de água e energia elétrica, na maioria dos casos, era e ainda é apropriada das redes de infra-estrutura da cidade legal, através das ligações clandestinas de água e energia elétrica; a drenagem, de águas pluviais e servidas, geralmente é a “*céu aberto*”; e o esgoto destinado às fossas rasas e/ou direto a cursos d’águas, sem tratamento, contaminando solo e água.

O padrão de ilegalidade cresceu e crescem na proporção do desenvolvimento das cidades. As *idades ilegais* trouxeram de volta a questão da *insalubridade pública* e o comprometimento da salubridade ambiental em seus territórios, pelo abandono e pela ausência do Estado Provedor, principalmente das políticas públicas de habitação, saúde, saneamento, educação e previdência.

Quanto à questão de segurança pública, um “governo autônomo”, anômico, paralelo, delitual e provedor instalou-se sob o domínio de delinquentes, do tráfico de drogas e/ou do crime organizado, comprometendo a *paz pública* manifestada pela *insegurança e intranqüilidade pública*, tanto da cidade legal, quanto da ilegal.

A questão ambiental apareceu institucionalmente através da poluição, vista como não local. A poluição foi a primeira preocupação da Secretaria Especial do Meio Ambiente, ligada ao Ministério do Interior, criada em 1973, decorrente da Conferência de Estocolmo. Esta secretaria foi uma nova estrutura legal e administrativa criada para gerir questões ambientais, que passaram a ser consideradas e exigidas em estudos, pelos organismos de financiamentos internacionais, para grandes empreendimentos (Servilha e Struchel, 2007: 26). O combate à poluição começou pela lógica tecnicista do desenvolvimento em curso; o saneamento é o saneamento básico, não havia a cultura do saneamento ambiental.

¹ No Brasil, entende-se por esse termo habitações de favelas, cortiços e loteamentos clandestinos. A informalidade urbana diz respeito à inadequação físico-construtiva e ambiental da habitação e/ou do entorno – construções precárias, terrenos em áreas de risco ou de preservação ambiental, área útil insuficiente para o número de moradores, etc., à ausência de infra-estrutura urbana – saneamento, água tratada, luz, acessibilidade viária, etc., ou ainda à ilegalidade da posse da terra ou do contrato de uso (Ferreira, 2005: 1 - nota de rodapé).

O conceito de ordem pública passou a sofrer influência, também, de outras questões sócioambientais do pós-guerra:

- os novos movimentos sociais ligavam-se a pobres e ricos indistintamente, discutindo as mesmas coisas: homossexualismos, questões raciais, feminismos, etc.;
- o nascimento da consciência do *direito coletivo*, contrariando o pensamento vigente, que a lei deveria ser aplicada individualmente e não na perspectiva do grupo;
- a analogia e padrões de julgamento, determinados padrões ambientais, as mobilizações políticas que irão dar origem a uma nova forma de direito: o *Direito Difuso*;
- no campo social urbano e no rural, movimento sociais começam a questionar a moral frente à ética.

A ordem pública ambiental ganha, também, subsídios para a sua afirmação com:

- os resultados dos debates políticos dos fóruns internacionais, das comissões, das ações de movimentos sociais e dos novos instrumentos legais ambientais, como o alerta dos cientistas para problemas urgentes e complexos ligados à sobrevivência da espécie humana, como o aquecimento da superfície terrestre (efeito estufa), ameaças à camada atmosférica de ozônio, dentre outros;
- o conceito e a questão da sustentabilidade, bases para o processo de desenvolvimento sustentável;
- os sistemas políticos que assegurem a participação efetiva dos cidadãos na tomada de decisões e por processos mais democráticos;
- o papel da ciência e da tecnologia na questão ambiental;
- o *status* penal, através da Lei Federal 6905, de 12 de fevereiro de 1998, que torna a questão ambiental uma questão policial.
- os instrumentos legais de preservação e/ou conservação;
- a Avaliação Ecológica do Milênio², da ONU, que se traduz numa ordem pública ambiental: “*Todos, no mundo, dependem da natureza e dos serviços providos pelos ecossistemas para terem condições a uma vida **decente, saudável e segura.***” (grifo nosso),

² “*Nós, os Povos: O Papel das Nações Unidas no Século XXI*”. Iniciada em 2001, a AEM teve por objetivo avaliar as conseqüências que as mudanças nos ecossistemas trazem para o bem-estar humano e as bases científicas das

- o Estatuto das Cidades, que se materializou através da Lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana e outras providências;
- a AGENDA 21,

“proposta como um programa dinâmico que deve ser levada a cabo pelos diversos atores políticos segundo as diferentes situações, capacidades e prioridades dos países e regiões, estando, entretanto, a responsabilidade de sua execução prioritariamente com os governos” (Rutkowski,1999: 114).

- a AGENDA 21 LOCAL, que traz de volta o pensar o território e o *lugar*, como espaço de solidariedade. O território no entendimento do magistério de Santos (1988: 26), como *“[...] um conjunto indissociável de que participam, de um lado, certo arranjo de objetos geográficos, objetos naturais e objetos sociais, e, de outro, a vida que os preenche e os anima, ou seja, a sociedade em movimento”*, ainda na perspectiva do acontecer solidário:

“[...] A solidariedade orgânica, daqueles que fermentam a solidariedade humana, tão necessária aos espaços segregados pela globalização; a solidariedade organizacional, fundamental entre as empresas, para a geração e distribuição da riqueza e a solidariedade institucional, entre níveis de governo, entre países, fundamentos de uma sociedade cosmopolita, justa, universal e humana, e princípios primordiais para os tempos que estão por vir”³.

Enfim, uma gama de temas que permitem essa fusão das ordens natural e humana, que faz o território passar a adquirir o que Dubos (1984: 96) considera como *“atributo de lugar”* e faz o homem experimentar a tranquilidade ambiental, satisfações sensoriais emocionais e espirituais, que somente podem ser conseguidas mediante uma interação íntima, ou melhor, uma real identificação com os lugares onde ele vive, gerando o que Dubos (1984) considera *“espírito de lugar”*, evidenciando os padrões sociais, o condicionamento cultural, os prazeres da vida, associando-o a valores humanos, tornando-o um *“organismo vivo”* (Servilha, 2003: 99).

ações necessárias para melhorar a preservação e uso sustentável desses ecossistemas e sua contribuição ao bem-estar humano. Concluída e apresentada em 2005.

³ 1º Encontro Internacional A Metrópole e o Futuro – Reconhecendo e Planejando Campinas - 25, 26 e 27 de novembro de 2004.

A ordem pública ambiental, trazendo na sua essência esses temas, materializa-se e comunga com o pensamento de Spirn (1995: 301), para quem

“[...] é tempo de empregar um dos maiores talentos humanos, a capacidade de manipular o ambiente, para transformar um ambiente que se tornou hostil à própria vida num hábitat humano que sustente a vida e favoreça o crescimento, tanto pessoal como coletivo”.

Com esses e outros temas correlatos, constrói-se a fundamentação para a tranqüilidade, salubridade e segurança pública ambiental; ainda, promove-se o alargamento do conceito de Ordem Pública, dando conta da existência da ordem pública ambiental.

A ordem pública ambiental, no catálogo das perturbações ambientais possíveis, emprestara às complexidades da vida diferentes formas à sua manutenção e/ou restabelecimento, visto que circunstâncias diversas que se apresentam à realidade ambiental alcançam se desdobram em múltiplos perigos naturais ou antrópicos, potenciais, iminentes e/ou efetivos, e estados patológicos que podem levar a comprometer as condições de tranqüilidade pública e de preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesta perspectiva, para a ordem pública ambiental, agora estabelecida, torna-se oportuno apresentar, também, algumas considerações sobre o ambiental e o público ambiental, que auxiliarão no seu constructo teórico, na definição e na proposta de sua práxis.

o ambiental

A noção de ambiental corresponde às exigências fundamentais da natureza como um todo, do homem, enquanto indivíduo, e da sociedade. Daí a noção ambiental impor-se similarmente a todas as sociedades, porque visa assegurar o respeito ao meio ambiente, ao substrato social, e, principalmente, fazer respeitar os valores inscritos no meio ambiente em que vive qualquer coletividade humana.

A noção de ambiental objetiva realizar a conciliação entre o exercício dos direitos individuais e os coletivos humanos com as necessidades da vida das demais espécies, dando garantias em relação à vida e ao seu meio ambiente ecologicamente.

A tônica ambiental é colocada sobre a imperiosa necessidade de salvaguardar o meio ambiente, a vida de todas as espécies, em especial, a humana. O caráter ambiental está unido às matérias ou regras fundamentais de direito, cujo respeito considera-se como essencial à vida e ao meio ambiente.

Dessa forma, a noção de ambiental passa a corresponder às exigências fundamentais da natureza, do homem e da sociedade.

o público ambiental

Uma preocupação permanente deve ser condicionada pelo caráter “*público*” da Ordem e, em especial, da ambiental.

Em termos de Ordem Pública, Bernard (1962:51) observa o caráter “público” em oposição ao “privado” e distingue duas concepções que exprimem qualidades distintas: “- *d’une part, <public> signifie <collectif>; d’autre part, <public> s’identifie à <étatique> ou <social>.*” A ordem pública traz intrínsecos os valores políticos do Estado que se esboça na construção republicana do “*público*” : a “*coisa pública*”. Ainda, traz valores sociais apolíticos: a “*opinião pública*”, a “*utilidade pública*” e o “*interesse social*”.

O *público* da Ordem Pública, ainda em construção, decorre do processo de publicização, dos quais Wandelely (1996: 96), ressalta

“[...] alguns elementos centrais agora referidos ao Estado: a universalidade – possibilidade de acesso de todos aos bens e serviços públicos e, reciprocamente, a capacidade dos poderes públicos de oferecê-los em condições satisfatória a todos; a publicidade – eliminação de segredo burocrático e transparência de atuação, ou seja, dar informação verdadeira a toda a sociedade a respeito das atividades estatais; o controle social – a ser exercido por todos os setores

sociais sobre o Estado e institucionalizado por normas conhecidas e legitimadas; a democratização da sociedade civil – base para a democratização do Estado.”

A ordem pública ambiental pressupõe uma ordem com caráter coletivo, cujos aspectos traduzem em seus próprios propósitos, *os públicos ambientais*: massa de interesses fragmentários que compõem o meio ambiente, e que a Administração Pública agrupa-os, para melhor assegurar a defesa, através do exercício da polícia administrativa.

Para a ordem pública ambiental, o público ambiental é um *bem comum*⁴, que se resguarda com toda regra sócioambiental. A ordem pública ambiental não é somente uma gama de regras fundamentais sobre as quais se apóia a sociedade, mas compreendem, também, a que salvaguardam a qualidade de vida e o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Ainda, *os públicos ambientais* são bens de uso comum do povo e essencial á sadia qualidade de vida, que a política esforça-se em defini-los, materializando-os em normas. Assim, os encontramos na Política Ambiental da Constituição Federal de 1988, no seu art. 225 e parágrafos, e nas ramificações decorrentes, que procuram guardar uma coerência e uma hierarquia no ordenamento jurídico, com caráter de gestão e de proteção do meio ambiente do país, de participação administrativa⁵ - com a conseqüente participação e controle popular; ainda, na dimensão do social; na publicidade; no caráter público da opinião; na cidadania e na publicização do privado.

Assim, *os públicos ambientais* definiram-se no arcabouço legislativo do país.

A construção do *público ambiental* também incorpora essas qualidades e valores, que se definiram num processo histórico, como o espaço de uso comum, a praça pública, ainda o espaço público moderno onde há um movimento crescente de interpenetração do espaço público pelo privado e vice-versa, de *publicização do privado*, quer pela intervenção dos poderes públicos na

⁴ bem comum compreende todas as regras que requerem o bem da coletividade (Bernard, 1962: 265).

⁵ “a participação administrativa caracteriza-se como um dos mais importantes temas relacionados ao *direito administrativo prospectivo*, ramo jurídico que se encontra em constante evolução, sobretudo para fazer frente às relações e interseções contemporâneas mantidas pelo Estado, Administração Pública e sociedade civil”. – (Oliveira, 2005: 1264).

sua regulação, quer pelo aumento da intervenção estatal em todos os domínios sociais, incluindo a regulação dos comportamentos dos indivíduos, de uma *privatização do público*, expressa pela apropriação privada dos recursos públicos, pelos contratos coletivos entre organizações sindicais, pelas coalizões partidárias, etc. (Wanderley, 1996: 98).

1.4 outras considerações

Com esses autores, com a trilogia consagrada, com os alargamentos do conceito e as vigências éticas da sociedade, levando-se em consideração a questão ambiental, há espaço para avançar em direção à construção de um conceito de ordem pública ambiental.

Para tanto, a salubridade estabelece-se como o estado das coisas, do meio e seus elementos constitutivos (Foucault, 2004: 93); não se reconhece a separação entre o social e o meio. Nesta conformidade, a ordem pública incorpora o ambiental e traduz-se numa ordem pública ambiental.

Com esse conjunto de conceitos e considerações há elementos para a construção de **uma definição** para a ordem pública ambiental, proposição de seus elementos e de seus instrumentos.

CAPÍTULO II

2. DEFINIÇÃO PARA A ORDEM PÚBLICA AMBIENTAL, SEUS ELEMENTOS E INSTRUMENTOS.

“Enquanto o homem continuar a ser destruidor impiedoso dos seres animados dos planos inferiores, não conhecerá a saúde nem a paz. Enquanto os homens massacrarem os animais, eles se matarão uns aos outros. Aquele que semeia a morte e o sofrimento não pode colher a alegria e o amor.”

Pitágoras

2.1 Considerações preliminares

Tal qual o conceito de ordem pública, a definição de ordem pública ambiental dificilmente amehara consenso, visto tratar de critérios variáveis, contingentes, histórico, nacional e, até, internacional.

Entretanto, não se pode deixar de enfrentar o desafio da formulação de uma definição, seus elementos e instrumentos que induzam a um constructo teórico e a uma prática sobre a ordem pública ambiental.

2.2 uma definição

Dos conceitos doutrinários de ordem pública, o mais adequado e que alcança uma fisionomia instrumental para uma definição ordem pública ambiental é o de Moreira Neto (1987: 138), tomado para subsidiá-la:

“Ordem Pública Ambiental, objeto do Poder Público e da coletividade, é a situação ambiental da dinâmica dos lugares e da vida das demais espécies - sua resultante territorial, decorrente da convivência pacífica e respeitosa da população para consigo mesma e com as demais espécies; ainda, para com o seu meio ambiente ecologicamente equilibrado, fundada nos princípios éticos vigentes na coletividade, na salubridade, segurança e tranquilidade pública ambiental ”

2.2.1 análise da concepção

Ao declará-la *objeto do Poder Público* faz-se vinculação operativa com todos os Poderes da República, suas estruturas administrativas e operacionais. Diferentemente da ordem pública, que praticamente se faz vinculação operativa com a segurança pública, a vinculação operativa da ordem pública ambiental dilui-se em todas as esferas do Poder e pela coletividade, porque a estes competem os deveres de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (CF/88 – Art. 225).

Ao declará-la *objeto da coletividade*, faz vinculação operativa com todas as estruturas sociais, que terão a ordem pública ambiental como um instrumento contra os perigos de toda ordem; ainda, de orientação, limitação e estimulação à subordinação dos interesses particulares e

públicos a uma função ambiental definida pelas condições ditadas pela coletividade e pelo próprio meio ambiente.

Assim, exprime-se como uma opção válida de salvaguarda dos elementos vitais à existência da vida, nivelando os valores que lhe dá suporte e freando instintos de crescimento e tendências individuais ou sociais inconsequentes com o meio ambiente, para garantir o respeito das regras fundamentais que asseguram a ordem e a harmonia da vida das espécies, em especial a humana.

Dizendo-se uma *situação*, mostra que a Ordem Pública Ambiental é um fato. É a realidade que se faz presente, realidade esta que se quis chegar, que se quer manter ou que o direito esforçou-se em realizar. Não é um conjunto de normas, nem o resultado do exercício do Poder de Polícia. É uma situação a ser mantida ou recuperada.

A condição ambiental mostra a indivisibilidade do social com o meio, referindo-se e encaminhando-se à convivência e sadia qualidade de vida de todas as espécies, em especial a humana, excluído, como visto alhures, as circunstâncias excepcionais, a violência, a guerra, o terror, a intimidação e os antagonismos deletérios, que deterioram aquela situação social e o meio ambiente.

Ao referir-se à *dinâmica dos lugares*¹ e sua resultante territorial (o espaço geográfico²), faz-se a indissociável vinculação com *a totalidade em movimento*³. Também, à dinâmica da vida das demais espécies animais e vegetais associadas aos *lugares*, num convívio harmonioso, preparando a paisagem para a natureza “natural” e humana e, desta, criando o “*espírito de lugar*”, resultante da prolongada interação das pessoas e de seu ambiente (Dubos, 1984: 103). Essa interação propicia bem-estar e qualidade de vida a todas as espécies de vida, em especial a humana, num meio ambiente ecologicamente equilibrado, que assim protegido, se preserva para as atuais e futuras gerações.

¹ “*Os lugares se formam pelas ações sociais, humanas*” (Souza, 2008: 45).

² espaço geográfico: “*um palco onde as coisas e as ações humanas se dão*” (Souza, 2008: 45).

³ *totalidade em movimento*: território entendido no seu sentido geográfico de espaço: *esta instância social, como nos ensinou Milton Santos em muitas de suas obras*” (Souza, 2008: 45).

Dizendo-se fundado *nos princípios éticos vigentes na coletividade*:

i. quanto ao *Direito*, incorpora a superioridade dos seus princípios, que estão na base da ordem, do meio ambiente, do Estado e da coletividade;

ii. quanto a *moral*, esta advinda da ética-estética, apresenta-se pela *moralidade*, mesmo quando a questiona. Pela *moralidade*, cabe à ordem pública ambiental assegurar a realidade sociológica, seja ela: humana, fitossociológica ou decorrente de uma sociologia animal, e o respeito aos fundamentos de vida dessas comunidades e os princípios comuns que regem seus membros e/ou elementos. Também, um ordenamento do meio ambiente, num sentido favorável ao desenvolvimento biológico e sociológico normal das espécies, em especial, a humana. Finalmente, pela *moralidade*, a ordem pública ambiental integra-se ao Direito, com seu conjunto de regras ideais e universais, princípios superiores, que asseguram o funcionamento normal da sociedade e leva à preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao bem-estar e à sadia qualidade de vida;

iii. quanto aos *costumes* e através deles, a ordem pública ambiental guarda um papel moralizador nas questões ambientais, atendendo às necessidades da coletividade humana e harmonizando-as com as das comunidades animal ou vegetal, ainda que seja somente em um dado momento. A ordem pública ambiental, pelos *costumes*, impõe-se na medida em que o meio social postula este imperativo.

Dizendo-se da *salubridade pública ambiental*, faz-se vinculação com a realidade material, com o estado das coisas, do meio e de seus elementos constitutivos, permitindo chegar ao “*controle de todos os fatores do meio físico das espécies, em especial da humana, que exercem ou podem exercer efeito prejudicial ao seu bem-estar físico; ainda, para a humana, efeito prejudicial ao seu bem-estar físico mental ou social.*”

Dizendo-se da *segurança pública ambiental*, faz-se vinculação operativa, alcançando o princípio jurídico que informa a atividade ou o aparelhamento da Administração Pública responsável pela preservação, manutenção ou restabelecimento da ordem pública, em especial a ambiental, nos Estados de Direito: o poder de polícia ou as limitações administrativas.

Dizendo-se da *tranquilidade pública* ambiental, faz-se vinculação com os temas jurídicos, que se definem na vida da coletividade e em seu meio ambiente, subordinando manifestações de vontade, seja privada ou pública, e a gestão ambiental às novas exigências estéticas, morais, econômicas e políticas que se apresentam.

A ordem pública ambiental, assim definida, qualifica a situação, contribui para o aperfeiçoamento e equidade da sociedade e assegura a possibilidade da vida das espécies e, estas, com a vida individual e social humana. Também, permite o estabelecimento na sociedade das condições que lhes assegurem o seu bem-estar. Isto faz com que o estabelecimento da ordem pública ambiental faça a diferença para a comunidade e para o meio.

Com a ordem pública ambiental assim definida, um constructo teórico e uma prática se apresentam, tornando-a operacional.

2.3 os elementos da ordem pública ambiental

2.3.1 a segurança pública ambiental

O dever do Estado, quanto à prevenção, adentra ao campo da segurança e da salubridade pública ambiental, devendo tomar todas as disposições para impedir a ocorrência de qualquer desordem ambiental, adotando todas as medidas para limitar suas conseqüências, buscando e impondo as condições de uma ordem harmoniosa estável.

Nessas condições cumpre ao Estado a dupla missão: *de salvaguarda*, restringindo as perturbações ambientais, através do seu poder de polícia; e, *de vigilância ambiental*, garantindo condições próprias para a sua preservação e/ou conservação.

A noção de segurança pública ambiental é aplicável aos casos comprometedores que ameaçam conjuntamente a coletividade e o meio ambiente e visa assegurar a segurança não só dos interessados diretos do ambiente, mas de qualquer pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, em especial a que se encontra na qualidade de cidadão. Bem como, a retirada de todas as obstruções e exposição do meio que possam prejudicar e/ou danificar e comprometer a incolumidade do ambiente e dos seres que nele vivem.

Ainda, em termos ambientais, a segurança pública ambiental, além da garantia e proteção contra os acidentes e calamidades ambientais que ameaçam as coletividades e os indivíduos, ganha novos contornos ao incorporar, sob o domínio público, a garantia aos interesses difusos. Ao se ter os interesses difusos, a segurança pública ambiental busca objetivos diferentes, decorrentes de sua natureza distinta: proteger a integridade material e imaterial daquilo que cobre um caráter patrimonial ambiental, que está sob domínio público; e, a mais geral, não se limita ao domínio público, dado que é aplicável ao domínio privado (passeios, jardins públicos, unidades de conservação ambiental, ...) e, às vezes, às propriedades privadas (Bernard,1962: 16).

A segurança pública ambiental por conseguinte baseia-se numa tripla preocupação:

- assegurar o direito à vida, em especial a humana, os bens ambientais, e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado;
- proteger a vida em todas as suas formas; e o meio ambiente, em especial, o humano;
- assegurar os direitos de cunho ambiental.

A segurança, assim preconizada, tem um sentido, basicamente, de preservação de valores ambientais (Moreira Neto,1987: 125 a 128); ficam implícitos na idéia:

- i. **o que se garante** (valor): a incolumidade dos ecossistemas; a vida humana e a de todas as espécies; a paisagem; os direitos difusos; os bens ambientais públicos ou particulares, as atividades ambientais lícitas, a saúde ambiental, o bem-estar do povo e o funcionamento das instituições (Estado);
- ii. **quem garante** (autor da garantia): o Estado: detentor do monopólio da força; a sociedade civil: detentora dos direitos difusos; e, os indivíduos cidadãos: detentores da cidadania;

- iii. **contra quem** (ou contra o que) se garante (perigo⁴) - seus perturbadores: as pessoas físicas e as pessoas jurídicas de direito público e de direito privado; e,
- iv. **com o que se garante** (fator de garantia): o Estado com suas Instituições, com os instrumentos legais e com o poder de polícia; a Sociedade Civil Organizada⁵ com as entidades de classes, movimentos sociais e organizações não governamentais e com os direitos difusos; e a pessoa física com a cidadania.

A evolução nas Leis e a jurisprudência ambiental no Brasil objetivam uma consonância com a estrutura de valor do Direito Ambiental e uma expansão do poder de polícia ou da limitação administrativa: a publicização do Direito Privado⁶. Os direitos de propriedade sobre bens ambientais, a partir da Constituição Federal de 1988, não se apresentam mais com o caráter absoluto do liberalismo, devendo, inclusive, a propriedade, atender à função social (Art. 5º, XIII), reserva uma condição legal suficiente para o usufruto das gerações presentes e futuras, garantindo o princípio da igualdade e a gratuidade do domínio e uso daquilo que se apresenta como interesses difusos, inclusive sua defesa. Nesta perspectiva, a questões de segurança pública ambiental incorpora os interesses difusos e provoca a existência e a aplicação, às vezes simultâneas, de várias espécies de polícia, visando proteger a vida, em especial a humana, e a integridade de bens materiais e imateriais ambientais difusos, fundado em direitos de terceira geração⁷.

Sejam essas polícias de que espécie for, suas destinações serão as de impedir os atos individuais, coletivos e/ou associativos de pessoas, que atentem contra a segurança pública

⁴ O perigo é o antivalor. Potencial ou efetivo (Moreira Neto, 1987: 126).

⁵ O conceito de Sociedade Civil Organizada adotada: "toda forma de organização espontânea ou institucional, duradoura ou não, cuja finalidade é a de expressar-se, em determinado momento, sobre a cena política" (Couffignal, 2000). Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8257>, em 14/10/2009.

⁶ denominação dada ao fenômeno alçado pelo Direito Administrativo nascente, direito de desiguais, direito de exceção, de preocupação coletiva e de cunho social (Moreira Neto, 1987: 117-118).

⁷ "Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade" (Supremo Tribunal Federal do Brasil – Pleno – MS nº 22.164/SP – Relator Ministro Celso de Mello, Diário da Justiça, Seção I, 17 nov. 1995, p. 39.206).

ambiental, mantendo a situação de garantia e normalidade que o Estado assegura, ou deva assegurar, a todos os membros da coletividade e ao meio ambiente. O *público ambiental* confere à ação dessas polícias direitos de maiores alcances porque, sobre o que esteja sob domínio público, o direito de propriedade privada não intervem para limitar os poderes de polícia ou seu entendimento mais atual, as limitações administrativas.

A segurança pública ambiental além do dever de vigilância permanente afeta ao Poder Público e a comunidade para detectar perturbações ambientais, além da prevenção e da precaução, das disposições úteis para impedir o fato prejudicial, ela limita as conseqüências, alcançando a reparação ambiental. Assim, alcança seu objetivo maior que é a prevenção de desordem ambiental futura. Para tanto, o poder público e a comunidade dispõem de meios para prevenir perturbações possíveis da ordem pública ambiental, como medidas judiciais, administrativas, cíveis, cíveis públicas, ... e, medidas materiais de coerção, que põe a força a serviço do direito à vida e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Na medida que a degradação ambiental decorrem de ação de delinqüência e/ou de grave conflito entre a comunidade e os interesses econômicos, meios extraordinários a serviço da *boa ordem ambiental* podem ser colocados em prática para manter a tranqüilidade pública e conservar o direito ambiental de todos. Entretanto, a escolha desses meios deve conciliar o máximo de eficácia com o respeito aos direitos fundamentais, sendo a regra que, em circunstâncias normais, o regime de direito é o comum.

A questão que se coloca, quanto à obrigação de intervir em defesa do meio ambiente vai além da ação por motivo de necessidade. Em termos ambientais, a ação, num dever de intervenção, deixa de ser uma obrigação estrita, ganha amplitude, constituindo-se em um dos aspectos positivos da noção, alcançando a prevenção. Para Camacho (2007:212),

“em matéria de proteção ao meio ambiente é importantíssimo o acautelamento, a antecipação, a tomada da dianteira para que sejam evitados – ou ao menos mitigados – danos irreparáveis ao meio ambiente, até porque na maioria das vezes é inevitável a reposição ao status quo ante. Com efeito, após a ocorrência in concreto da degradação do meio ambiente, sua reparação é de regra extremamente difícil e custosa, quando não impossível”,

também a precaução, esta, também entendida pelo autor, “quando não se puder estimar ou houver dúvidas acerca dos danos que determinada atividade possa causar ao meio ambiente”.

Vela-se pelo *in dubio* pró meio ambiente.

Por outro lado, o dever de intervir não restringe somente ao poder público, em caso de perigo grave ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida, mas também a toda a coletividade⁸. Mesmo fora da existência de perigo grave, permanece a obrigação tanto do Poder Público, quanto da comunidade em defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Qualquer ameaça real ou iminente à ordem pública ambiental basta para ser admitida a existência de motivos para a ação, não cabendo apreciar a sua oportunidade ou abstenção. A ordem pública ambiental constitui a medida da intervenção, o objetivo, os meios e os limites dessa ação, tornando-se fonte de poder e de condição de validade.

Nesta perspectiva, para a ordem pública ambiental e para o Estado, toda polícia objetiva a segurança, a salubridade e a tranqüilidade pública ambiental.

A polícia, enquanto administrativa ambiental, *strictu sensu*, incumbir-se-á da vigilância, a proteção do meio ambiente e a manutenção da ordem, nela implícita a segurança, a salubridade e a tranqüilidade pública ambiental; ainda, auxilia a execução de atos e decisões da Justiça e da Administração em questões ambientais. Em *lato sensu*, é inerente e se difunde por toda a Administração Pública, impondo-se ao Poder Público o dever de defender o meio ambiente e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Sendo infinitos os recursos e meios humanos capazes de perturbar, degradar e/ou destruir o meio ambiente, a atividade da polícia administrativa ambiental torna-se multiforme e imprevisível, não podendo estar limitada em todos os setores em que deve se desdobrar, para que possa intervir no momento oportuno. No conceito de polícia administrativa ambiental está

⁸ Art. 225, *caput* da Constituição Federal de 1988.

presente a noção de ordem pública ambiental, não a de infração. Assim, a polícia administrativa ambiental tem por finalidade a manutenção da ordem pública ambiental, independente da repressão das infrações (Cretella Junior, 1987: 169-170).

A polícia, enquanto judiciária, também denominada indevidamente *repressiva*⁹, incumbirá investigar os delitos que a polícia administrativa não conseguiu evitar que se cometessem, reunindo as provas respectivas e entregando os autores aos tribunais encarregados pela lei de puní-los (Cretella Junior, 1987: 171). Tem por fim investigar os crimes ambientais, descobrir seus agentes, procedendo à instrução preparatória dos respectivos processos. A noção de segurança pública ambiental, nesta perspectiva, define-se como o estado antidelitual ambiental, cuja atuação funda-se na prevenção e repressão penal e/ou administrativa.

Em suma, ensina Meirelles (1987: 153),

“[...] o que se convém fixar é que a polícia administrativa, em geral, age principalmente sobre coisas e atividades, ao passo que a polícia judiciária atua diretamente sobre as pessoas quando sua conduta caracterizar infração penal ou se revelar anti-social”.

2.3.2 a salubridade pública ambiental

Originariamente, como salubridade pública, tomada como matéria de assistência pública, foi objeto da segurança pública, em especial, da polícia de segurança pública, da qual foi distanciando-se progressivamente (Bernard, 1962: 21). Entretanto, em razão da concentração urbana, promiscuidade da vida moderna, a aproximação entre os homens e a poluição, entre outras, as causas de insalubridade ambiental passaram a ter uma amplitude crescente.

Sejam pelas condições comprometedoras à saúde humana, individual e pública, animal e/ou vegetal, sejam pelas suas repercussões sociais e no meio ambiente, a insalubridade pública

⁹ ela não reprime os delitos, mas auxilia o Poder Judiciário, nesse mister (Cretella Junior, 1987: 171).

ambiental toma, rapidamente, o aspecto de verdadeira calamidade, susceptível de perturbar gravemente a ordem pública, principalmente sob seu aspecto de segurança pública.

A problemática ambiental inserida na saúde pública, em especial a inter-relação entre saúde e meio ambiente, tem-se ocupado somente com o ser humano. Nesta perspectiva, para a Organização Mundial de Saúde, OMS:

"Saúde Ambiental é o campo de atuação da saúde pública que se ocupa das formas de vida, das substâncias e das condições em torno do ser humano, que podem exercer alguma influência sobre a sua saúde e o seu bem-estar" (Brasil - MS, 1999).

Embora para Ribeiro (2004), “[...] trata-se de um amplo campo de estudo, que envolve profissionais de diversas formações acadêmicas e técnicas, tanto das áreas biológicas quanto das ciências da natureza e das ciências exatas”, a saúde das demais espécies de vida, animal e vegetal, por si mesma, não foram consideradas. Na mesma linha vamos encontrar a definição de Saúde Ambiental apresentada na Carta de Sofia, produzida no encontro da OMS, em 1993, mesmo após a Rio-92, que, segundo Ribeiro (2004), inseriu aspectos de atuação prática:

“Saúde ambiental são todos aqueles aspectos da saúde humana, incluindo a qualidade de vida, que estão determinados por fatores físicos, químicos, biológicos, sociais e psicológicos no meio ambiente. Também se refere à teoria e prática de valorar, corrigir, controlar e evitar aqueles fatores do meio ambiente que, potencialmente, possam prejudicar a saúde de gerações atuais e futuras” (OMS, 1993).

Assim como para Saldiva (2010: 20 e 21) o ser humano é o ponto esquecido da questão ambiental, as demais espécies animal e vegetal são igualmente esquecidas pela OMS, quando se trata de saúde ambiental.

Sejam quais forem os postulados filosóficos que se postule, antropocêntricos ou ecocêntricos, este, o ambiente numa visão sistêmica e juridicamente autônoma das necessidades do homem, aquele, com o homem como figura principal e centro de todo Universo, cabendo proteger bens ambientais somente nos casos em que sua degradação possa afetar bens pessoais

(Struchel e Servilha, 2007: 18), a saúde ambiental tem que ter um caráter universal em relação a todas as espécies.

Assim, a salubridade pública ambiental, aspecto da noção de ordem pública ambiental, tem por objeto a higiene pública ambiental¹⁰ e a salvaguarda da saúde pública ambiental¹¹, em seu sentido mais amplo e apresenta-se como fator e indutora da paz social e harmonia ambiental; ainda, representa os limites, num espaço ordenado, do domínio do *tudo é permitido*.

A preocupação de assegurar a higiene pública ambiental estende-se para além de velar a salubridade dos lugares públicos, das vias públicas da rua, dos edifícios; para além de uma intervenção administrativa nos edifícios dos particulares, nos estabelecimentos industriais, nos lugares de trabalho; para além da qualidade da água, seu tratamento e evacuação, da circulação e proteção dos gêneros alimentícios postos à venda e seus respectivos estabelecimentos de venda, da alimentação; além do "*controle de todos os fatores do meio físico do homem, que exercem ou podem exercer efeito prejudicial ao seu bem-estar físico, mental ou social*"¹², devendo chegar, apoiando-se no próprio conceito de Salubridade ambiental da OMS, a um alcance maior, à salubridade pública ambiental:

“controle de todos os fatores do meio físico das espécies, em especial da humana, que exercem ou podem exercer efeito prejudicial ao seu bem-estar físico; ainda, para a humana, efeito prejudicial ao seu bem-estar físico mental ou social.”

O conceito de salubridade pública ambiental apresenta as diretrizes desse elemento da ordem pública ambiental, indutora de políticas públicas ambientais, que devem levar em conta, também, as questões de segurança pública, especialmente a ambiental.

¹⁰ higiene pública ambiental: técnica de controle e de modificação dos elementos materiais do meio ambiente que são suscetíveis de favorecer ou, ao contrário, prejudicar a saúde ambiental (nosso conceito).

¹¹ saúde pública ambiental: o conjunto de condições que propiciam o bem-estar físico das espécies de modo geral; ainda, para a humana, em especial, o bem-estar mental e social, que se traduz como qualidade de vida (nosso conceito).

¹² conceito de salubridade Ambiental da Organização Mundial de Saúde (OMS) disponível em <http://74.125.47.132/search?q=cache:GFgsI9Y8vc4J:noticias.ambientebrasil.com.br/noticia/%3Fid%3D11857+conceito+de+saneamento+ambiental&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=8&gl=br>, em 08/01/2009.

A salubridade pública ambiental compartilha com a segurança pública ambiental as causas de perigo ambiental, de segurança, de conveniência e de impacto de vizinhança. Ao assegurar a higiene do meio, instaurar as condições de salubridade exigidas por qualquer espécie de vida, em especial a coletiva humana, a salubridade pública ambiental assegura as condições de segurança pública, que se revela como consequência e não causa.

A salubridade pública ambiental relaciona-se com a atual Constituição Federal ao dialogar com a Política Nacional da Saúde, em especial com sua estratégia de promoção da saúde do Sistema Único de Saúde - SUS, e sua possibilidade de focar os aspectos que determinam o processo saúde-adoecimento em nosso País – como, por exemplo: violência, desemprego, subemprego, falta de saneamento básico, habitação inadequada e/ou ausente, dificuldade de acesso à educação, fome, urbanização desordenada, qualidade do ar e da água ameaçada e deteriorada; e potencializam formas mais amplas de intervir em saúde. Ainda, com os seus objetivos geral e específicos¹³.

¹³ **objetivo geral:** Promover a qualidade de vida e reduzir vulnerabilidade e riscos à saúde relacionados aos seus determinantes e condicionantes – modos de viver, condições de trabalho, habitação, ambiente, educação, lazer, cultura, acesso a bens e serviços essenciais.

objetivos específicos:

I – Incorporar e implementar ações de promoção da saúde, com ênfase na atenção básica.

II – Ampliar a autonomia e a co-responsabilidade de sujeitos e coletividades, inclusive o poder público, no cuidado integral à saúde e minimizar e/ou extinguir as desigualdades de toda e qualquer ordem (étnica, racial, social, regional, de gênero, de orientação/opção sexual, entre outras).

III – Promover o entendimento da concepção ampliada de saúde, entre os trabalhadores de saúde, tanto das atividades-meio, como os da atividades-fim.

IV – Contribuir para o aumento da resolubilidade do Sistema, garantindo qualidade, eficácia, eficiência e segurança das ações de promoção da saúde.

V – Estimular alternativas inovadoras e socialmente inclusivas/contributivas no âmbito das ações de promoção da saúde.

VI – Valorizar e otimizar o uso dos espaços públicos de convivência e de produção de saúde para o desenvolvimento das ações de promoção da saúde.

VII – Favorecer a preservação do meio ambiente e a promoção de ambientes mais seguros e saudáveis.

VIII – Contribuir para elaboração e implementação de políticas públicas integradas que visem à melhoria da qualidade de vida no planejamento de espaços urbanos e rurais.

IX – Ampliar os processos de integração baseados na cooperação, solidariedade e gestão democrática;

X – Prevenir fatores determinantes e/ou condicionantes de doenças e agravos à saúde.

XI – Estimular a adoção de modos de viver não-violentos e o desenvolvimento de uma cultura de paz no País.

XII – Valorizar e ampliar a cooperação do setor Saúde com outras áreas de governos, setores e atores sociais para a gestão de políticas públicas e a criação e/ou o fortalecimento de iniciativas que signifiquem redução das situações de desigualdade.

Disponível em http://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_promocao_saude_3ed.pdf. Acesso em 28/08/2011.

Assim, a noção de salubridade pública ambiental torna-se mais larga, mais compreensiva, deixando de ser exclusivamente a higiene nos lugares públicos, nas ruas e as medidas tomadas que visam apenas realizar as condições gerais, externas, de salubridade. Apoiada no entendimento de Bernard (1962: 24-25), a noção de salubridade pública ambiental alarga o seu âmbito de aplicação, alcançando:

- o plano individual — ao penetrar no domínio privado encontra no indivíduo e nas suas relações sociais as condições da sua própria realização, seja pelo modo de vida comprometedor da higiene ou saúde ambiental e alojamento; seja pelo pessoal através da higiene e proteção individual; seja, ainda, como agente de propagação de doenças contagiosas e partícipes da difusão de pragas;
- o plano coletivo — ao prescrever medidas seja de higiene pública ambiental das comunidades, dos lugares, das vias públicas, dos imóveis, penetrando no domínio do trabalho, da escola; seja de saúde pública ambiental, quando da produção de resíduos e de vetores; seja, ainda, quanto aos serviços de saúde pública ambiental relacionados às águas (águas de abastecimento (origem e acondicionamento), as servidas, as pluviais, os esgotos, seus transportes (rede pública)); à alimentação; aos resíduos (coleta, transporte e destinação); às áreas de várzeas (alagamento); às condições de moradia e de trabalho; e,
- o plano político — manifesta sob o aspecto de uma integração dos sócio-político-econômico-ambiental e cultural (educacional e patrimonial); conectada a construção de uma política ambiental e do *público ambiental*, numa solidariedade orgânica, humana, necessária aos espaços segregados; aos organizacionais, importante entre as empresas, para a geração e distribuição da riqueza; e os institucionais, entre níveis de governo, entre países, fundamentos de uma sociedade cosmopolita, justa, universal e humana.

Assim, a ordem pública ambiental, pelo seu elemento salubridade pública ambiental, identifica-se, realiza-se e fundamenta-se nas ações intersetoriais, do Plano Nacional de Promoção da Saúde envolvidas no equacionamento das questões sanitárias, de modo tornar-se possível produzir soluções inovadoras à melhoria da qualidade de vida, base de um Estado de Direito Ambiental¹⁴.

¹⁴ Estado de Direito Ambiental: “[...] *forma de Estado que se propõe a aplicar o princípio da solidariedade econômica e social para alcançar um desenvolvimento sustentável, orientado a buscar a igualdade substancial entre os cidadãos, mediante o controle jurídico do uso racional do patrimônio natural*” (Capela, 1994: 248).

2.3.3 a tranquilidade pública ambiental

“A beleza do mundo foi o sorriso dos deuses, e por esta razão acreditavam-se que os deuses estavam sorrindo, o que mostrava sua beleza e sua bondade. Por esta razão, também, as formas idealizadas da escultura clássica, que apresentavam a virtude tanto quanto a beleza.”

Hillman¹⁵ (s.d)

Como na ordem pública (Bernard, 1962: 13 a 16), a tranquilidade pública ambiental guarda com a vida em sociedade certa autorizações de perturbações manifestas inevitáveis, exigindo uma sensibilidade do legislador, em matéria de ordem pública ambiental, limitando a ameaça à boa ordem ambiental, a partir de um mínimo de intensidade, cujo aspecto material traduz-se em regras legais e/ou administrativas. Cada grau de gravidade não se esgota e não se fixa somente em regras científicas e/ou jurídicas precisas, mas guarda certa dose de discricionariedade da autoridade administrativa; ainda, sujeita a um controle jurisdicional, *a posteriori*.

Entretanto, *boa ordem ambiental e tranquilidade ambiental* são dois termos, com características específicas apresentadas por Bernard (1962: 14 e 15), que permitem aprimorar a noção de ordem pública ambiental.

A *boa ordem ambiental* advém, para a ordem pública ambiental, de que o ambiente não seja perturbado. As perturbações à boa ordem ambiental provêm das infrações ambientais, das perturbações diversas que pode comprometer, com suas respectivas variações de grau de gravidade materializadas, a proteção ao meio ambiente à presente e às futuras gerações.

Existem, entretanto, certas manifestações consentidas, que não levam ao germe das desordens, que o Estado atribui uma presunção de ausência de perturbações devido a seu caráter tradicional (indígena, quilombola, outras congêneres), conduta quando necessária a subsistência imediata pessoal do agente ou de sua família; ainda, nos casos de estado de necessidade.

¹⁵ HILLMAN, James. **Estética e Política**. s.d. Disponível em: <http://rubedo.psc.br/artigosb/estetipo.htm> , acesso em 27/09/2010.

A *tranquilidade ambiental* identifica-se com tudo o que responda aos perigos de desequilíbrio físico e ambiental a que o progresso técnicocientífico, a concentração urbana, o desenvolvimento da circulação de pessoas, bens e energia e das atividades humanas podem submeter e perturbar o meio ambiente. À medida que as atividades humanas se multiplicam, exige-se mais da tranquilidade ambiental, normalmente decorrente de excesso de perturbações ambientais, nas relações homem *versus* natureza, que se tornam, às vezes, preocupações e questões de salubridade ambiental, de segurança pública ambiental e de impacto de vizinhança.

Advirta-se que a tranquilidade pública ambiental, advém, ainda, da existência concomitante de:

- uma **estética advinda da ética**, que não se ocupa tão somente com a proteção da beleza e da arte contra as infrações grosseiras que podem levar a uma perturbação social susceptível de provocar uma perturbação da ordem, preconizada por Bernard (1962: 27 a 30), mas carrega configuração com complexos feitos de atrações, de repulsões, de emoção e de paixões, inaugurando uma forma de solidariedade social (Maffesoli, 1999: 15);
- de uma **moral em que se leva em consideração a moralidade**, um aspecto da noção de interesse geral (Bernard, 1962: 31 a 36), que em termos ambientais revela-se numa óptica específica. Tem um caráter objetivo, advindo de um sentimento coletivo, difuso e da consciência ambiental, necessário à paz social e ao equilíbrio e ordenamento do ambiente, num sentido favorável ao desenvolvimento da vida. Possibilita a formulação e o estabelecimento de uma ordem sócio-econômico-ambiental dentro de uma ética, advinda da estética, protegida por regras do mundo do direito, para a harmonia da sociedade em si e para com o seu meio ambiente.

A moralidade não se codifica somente com a moral oficial, de um lícito aprovado pelo direito, visto que este não varia com o tempo e costumes. Ela tem, em termos ambientais, um caráter objetivo advindo de um sentimento coletivo na defesa dos interesses difusos, dos *públicos ambientais* e da consciência ambiental necessários à paz social e ao equilíbrio do meio ambiente; e, ao ordenamento do meio, em um sentido favorável ao desenvolvimento da coletividade. A natureza, pouco a pouco, se tornou uma parte de nossa existência legal, política e moral (Tavolato, 2001: 177);

- de **um econômico que se funda sobre a proteção dos interesses geral e difuso**, que se impõe de uma maneira permanente. As disposições de caráter econômico interessam à ordem pública ambiental, devido à sua natureza impactante ao meio ambiente e sua influência na preservação e/ou conservação ambiental, pelo uso dos recursos naturais. Nesta conformidade, a ordem pública ambiental protege estruturas ambientais que dão suporte às atividades econômicas, garantindo-lhes sustentabilidade e um ordenamento harmonioso; e
- e de **uma política construtora de uma coletividade socialmente justa e de um meio ambiente ecologicamente equilibrado**, essencial à sadia qualidade de vida de todas as espécies, em especial, a humana.

2.4 seus instrumentos

Uma nova geração de legislação vem incorporando instrumentos de cunho ambiental condizentes com uma ordem pública ambiental. A Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal nº 6938/81), embora anterior à Constituição Federal de 1988, especialmente seus instrumentos, atende a indissociabilidade socioambiental, quanto à participação e o controle social, quando do processo de consulta prévia, discussão e aprovação do Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (quadro 2.1); nessa esteira também se apresenta a Política Nacional dos Recursos Hídricos (Lei Federal nº 9.433/97) (quadro 2.3). Quanto a Política Nacional de Reforma Agrária (Lei Federal nº 8.629/93), apresenta-se praticamente omissa quanto a instrumentos para sua implementação (quadro 2.2).

Organizados sob as perspectiva da *adaptação*, uma coleção de novos instrumentos tem sido materializada implícita e/ou explicitamente nos corpos das leis que dizem ao ambiental. Essas novas leis, com seus instrumentos implícitos ou explícitos, têm-se encaminhado para uma ordem pública ambiental. Atendem aos avanços do empoderamento social, embora ignore outros, como a salubridade e os alargamentos da noção de ordem pública ambiental.

Entretanto esses novos instrumentos não são pensados na perspectiva de *proteção*, no sentido da preservação ambiental, mas da *conservação* pautada pelo controle social, atendendo a critérios outros decorrentes de acordos ideológicos-partidários, que os induzem a uma *adaptação* social à *proteção* ambiental, trabalhada na dimensão e no interesse político.

Os quadros dos instrumentos das principais políticas públicas mostram que esses instrumentos pouco dialogam com os elementos da ordem pública ambiental e quando o fazem não o fazem com essa intenção.

Entretanto, a nova geração de legislação, com seus instrumentos, encaminha-se para tornar indissociável o social e o meio, para uma ordem pública ambiental, conforme se pode verificar, por exemplo, na Política Nacional da Saúde (Lei Federal nº 8.080/90) (quadro 2.4); na política nacional urbana (Lei Federal nº 10.257/01) (quadro 2.5); na política nacional de saneamento básico (Lei Federal nº 11.445/07) (quadro 2.6) e na política nacional dos resíduos sólidos (Lei Federal nº 12.305/10) (quadro 2.7).

O instrumental legal da ordem pública é basicamente de comando e controle. Dessa forma, os da segurança pública são os códigos penais, leis de contravenções penais e as demais leis penais extravagantes¹⁶; os da salubridade pública são as leis sobre saúde pública, em especial os códigos sanitários, e de saneamento básico; e, a tranqüilidade pública, sem instrumentos, define-se pela paz pública nas ruas. Para a ordem pública ambiental, além dos instrumentos de comando e controle, agregam os voltados à sustentabilidade ambiental e os de cidadania, neste incluso os elementos de publicização referidos ao Estado: a universalidade, a publicidade, o controle social e a democratização da sociedade civil (Wanderley, 1996) e demais que digam sobre a segurança pública ambiental, a salubridade ambiental e a tranqüilidade pública ambiental, através da construção de indicadores que lhes são próprios.

¹⁶ Leis penais extravagantes: são leis que instituem tipo penal e penas e não as incluem no Código Penal. Ex.: a Lei Federal nº 9605/98, a Lei de crimes ambientais.

- **da Política Nacional do Meio Ambiente** (Lei Federal n° 6938/81):

INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE						
padrões (Art. 9º, I)	Zoneamen- to ambiental (Art. 9º, II)	avaliação de impactos ambien- tais (Art. 9º, III)	Licencia- mento (Art. 9º, IV)	Incentivos e tecnologia (Art. 9º, V)	espaços territoriais especialmente protegidos (Art. 9º, VI)	Sistema de informa- ções (Art. 9º, VII)
cadastro técnico de Atividades e Instrumen- tos de defesa ambiental (Art. 9º, VIII)	Penalida- des disciplina- res ou compensa- tórias (art. 9º, IX)	relatório (Art. 9º, X)	Prestação de Informa- ções (Art. 9º, XI)	Cadastro técnico de atividades potencial- mente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais (Art. 9º, XII)	Concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros (Art. 9º, XIII)	

Quadro 2. 1 – Os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente

- **da Política Nacional de Reforma Agrária** (Lei Federal n° 8.629/93)

INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA (Lei Federal n° 8.629/93)
de ordenamento territorial: áreas não aproveitáveis - áreas de preservação permanente e demais áreas protegidas (Art. 10, IV).

Quadro 2. 2 - Instrumentos da Política Nacional de Reforma Agrária.

- **da Política Nacional dos Recursos Hídricos** (Lei Federal nº 9.433/97)

INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DOS RECURSOS HÍDRICOS (Lei Federal nº 9.433/97)						
planos de recursos hídricos (Art. 5º, I)	enquadramento dos corpos de água em classes (Art. 5º, II)	outorga dos direitos de uso (Art. 5º, III)	cobrança pelo uso (Art. 5º, IV)	compensação (Art. 5º, V)	sistema de informações (Art. 5º, VI)	infrações e penalidades (Art. 49 e 50)

Quadro 2.3 – Instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos

- **da Política Nacional da Saúde** (Lei Federal nº 8.080/90)

INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DA SAÚDE (Lei Federal nº 8.080/90)					
controle e fiscalização (Art. 6º, IX);	intervenção (Art. 6º, § 1º)	participação (Art. 7º, VIII, Art. 15, VII; Art. 16, II, a e b; Art. 16, IV; Art. 17, V)	programas (Art. 13)	acompanhamento, avaliação e divulgação (Art. 15, III)	Financiamento (Art. 32, § 3º)

Quadro 2.4 – Instrumentos da Política Nacional Da Saúde.

- da política nacional urbana (Lei Federal nº 10.257/01)

INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL URBANA (Lei Federal nº 10.257/01)				
estudo prévio de impacto ambiental (EIA) - (Art. 4º, VI)	estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) - (Art. 4º, VI: Art. 36 e 37, VII e 38)	a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos (Art. 40, § 4º, II)	acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (Art. 40, § 4º, III)	imposto sobre a propriedade territorial urbana - IPTU (Art. 4º, IV, a)
Desapropriação (Art. 4º, V, a)	servidão administrativa (Art. 4º, V, b)	limitações administrativas (Art. 4º, V, c)	tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano (Art. 4º, V,d)	unidades de conservação (Art. 4º, V, e)
zonas especiais de interesse social (Art. 4º, V, f)	parcelamento ou utilização compulsórios (Art. 4º, V, i)	usucapião especial de imóvel urbano (Art. 4º,V, j)	direito de superfície (Art. 4º, V, l)	direito de preempção (Art. 4º, V, m)
gestão orçamentária participativa (Art. 4º, III, f)	referendo popular e plebiscito (Art. 4º, V, s)	controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil (Art. 4º, § 3º)	audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade (Art. 40, § 4º, I)	gestão democrática da cidade (Art.43, I; Art.43, II; Art. 2º, II e 43, IV).
planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (Art. 4º, I)	planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (Art. 4º, II)	plano diretor (Art. 4º, III, a e 41, IV)	parcelamento, do uso e da ocupação do solo (Art. 4º, III, b)	zoneamento ambiental (Art. 4º, III, c)

Quadro 2.5 – Instrumentos da Política Nacional Urbana.

- da política nacional de saneamento básico (Lei Federal nº 11.445/07)

INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO (Lei Federal nº 11.445/ 07)				
universalização (Art. 2º, I e 3º, III)	integralidade (Art. 2º, II)	métodos, técnicas e processos (Art. 2º, V)	articulação (Art. 2º, VI)	tecnologias (Art. 2º, VIII)
transparência das ações (Art. 2º, XI)	controle social (Art. 2º, X; Art. 9º, V e Art. 11, § 3º)	gestão (Art. 2º, XII e 3º, II; Art. 12, § 1º, IV)	prestação regionalizada (Art. 3º, VI; 14, 15, 16, 17 e 18)	subsídios (Art. 3º, VII e Art. 11, IV, c; 23, IX)
planos (Art. 9º, I; 11, § 1º; 19, §§ 1º a 7º; 23, VIII)	fiscalização (Art. 9º, II)	parâmetros (Art. 9º, III)	informações (Art. 9º, VI; 27, I)	serviços (Art. 9º, VII; 12; 14; 19)
condomínios (Art.10, § 1º, I, a)	convênios e outros atos de delegação (Art. 10, § 1º, II)	autorização (Art. 10, § 1º, I e § 2º)	estudo (Art. 11, II)	normas (Art. 11, III; Art. 12, § 1º, I e II)
audiência e de consulta públicas (Art. 11, IV; 23, VIII)	edital de licitação (Art. 11, IV)	projetos (Art. 11, § 1º; 19, III)	regulação (Art. 11, § 2º, V e § 3º; Art. 12, § 1º; 18, § único; 23 a 27)	taxas e tarifas (Art. 11, § 2º, IV, a e b)
planejamento (Art. 11, § 2º, V)	contratos (Art. 11, § 3º; 12, § 1º)	sub-rogação (Art. 12, § 1º, VII)	penalidades (Art. 12, § 1º, IX)	fundos (Art. 13)
diagnóstico (Art. 19, I)	programas e ações (Art. 19, III, IV)	avaliação (Art. 19, V; 23, VII)	certificação (Art. 23, VIII)	padrões e indicadores (Art. 23, I, X)
medição, faturamento e cobrança (Art. 23, V)	monitoramento (Art. 23, VI)	medidas de contingências e de emergências (Art. 23, XI)	delegação (Art. 23, § 1º)	publicidade (Art. 26)
manual de prestação do serviço e de atendimento ao usuário (Art. 27, III)	relatório (Art. 27, IV)	remuneração (Art. 29; 30)	cobrança (Art. 30)	

Quadro 2. 6 – Instrumentos da Política Nacional de Saneamento Básico.

- da política nacional dos resíduos sólidos (Lei Federal nº 12.305/10)

INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS (Lei Federal nº 12.305/10)				
planos (Art. 8º, I)	inventários e sistema declaratório (Art. 8º, II)	a coleta seletiva, a logística reversa e outras ferramentas que específica (Art. 8º, III)	cooperativas ou de outras formas de associação de catadores (Art. 8º, IV)	monitoramento e fiscalização (Art. 8º, V)
cooperação técnica e financeira (Art. 8º, VI)	pesquisa científica e tecnológica (Art. 8º, VII)	educação ambiental (Art. 8º, VIII)	incentivos fiscais, financeiros e creditícios (Art. 8º, IX)	fundo nacional (Art. 8º, X)
sistema nacional de informações (Art. 8º, XI, XII e XVII, e)	os conselhos e colegiados (Art. 8º, XIII e XIV)	cadastro nacional (Art. 8º, XV)	os acordos setoriais (Art. 8º, XVI)	os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (Art. 8º XVII, a,b,c,d,e, f)
os termos de compromisso e os termos de ajustamento de conduta (Art. 8º, XVIII)	incentivo à adoção de consórcios ou de outras formas de cooperação entre os entes federados (Art. 8º, XIX)			

Quadro 2.7 – Instrumentos da Política Nacional dos Resíduos Sólidos.

Socialmente criados e controlados, somados a outros, que a dinâmica social, da lei e do respectivo processo legislativo produz, uma nova geração de instrumentos encaminham-se, para uma ordem pública ambiental, viabilizando a sua preservação e o seu restabelecimento, quando for o caso (quadro 2.8).

acordo voluntário	tecnologias mais limpas	rotulação de produto de consumo	educação estética ambiental	beleza cênica	licenças comercializáveis (captação de água e emissões)
negociação direta	produção mais limpa	padrões de qualidade ambiental	sítios ambientais	EEP (estudo da ecologia da paisagem)	mecanismos de transferência fiscal
Direito de uso	protocolo verde	criação de mercado	ecoturismo	perspectivas monumentais	taxa de emissão
servidão ambiental	pegadas ecológicas	<i>clusters</i> ambientais	juízo estético	identidade estética notável	bônus de desempenho
royalties	índice de sustentabilidade bolsa de valores	normas ISO (International Organization for Standardization)	análise de FOFA (forças, oportunidades, fraquezas e ameaças)	recuperação de imagem e de paisagem urbana e rural	sistema de reembolso para resíduos sólidos de risco

Quadro 2.8 – novos instrumentos.

Esses instrumentos das políticas públicas, abaixo relacionados, que dizem do social e do meio, permitem identificar e o pendor da primeira geração de instrumentos de Ordem Pública Ambiental:

- Segurança pública ambiental: comando, controle;
- Salubridade pública ambiental: gestão, cidadania, educação e inovação;
- Tranquilidade pública ambiental: econômico, ético-estéticos e morais.

de comando:

- autorização (PNSB - Art. 10, § 1º, I e § 2º);
- acordo voluntário;

- compensação (Art. 5º, V);
- concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros (Art. 9º, XIII);
- conselhos e colegiados (PNRS - Art. 8º, XIII e XIV);
- convênios e outros atos de delegação (PNSB - Art. 10, § 1º, II);
- delegação (PNSB - Art. 23, § 1º);
- direito de uso;
- infrações, penalidades disciplinares ou compensatórias (PNMA - art. 9º, IX e Art. 5º, V; PNRH - Art. 49 e 50; PNSB - Art. 12, § 1º, IX);
- intervenção (PNS - Art. 6º, § 1º);
- medidas de contingências e de emergências (PNSB - Art. 23, XI);
- negociação direta;
- protocolo verde;
- regulação (PNSB - Art. 11, § 2º, V e § 3º; Art. 12, § 1º; 18, § único; 23 a 27);
- serviços (PNSB - Art. 9º, VII; 12; 14; 19);
- sistema de informações (PNMA - Art. 9º, VII; PNRH - Art. 5º, VI; PNSB - Art. 9º, VI; 27, I; PNRS - Art. 8º, XI, XII e XVII);
- termos de compromisso e termos de ajustamento de conduta (PNRS - Art. 8º, XVIII).

de controle:

- análise de fofa;
- avaliação (PNMA – Art. 9º, III; PNSB- Art. 19, V; 23, VII);
- cadastro (PNRS - Art. 8º, XV; PNMA - Art. 9º, XII; PNMA - Art. 9º, VIII);
- certificação (PNSB - Art. 23, VIII);
- cobrança pelo uso (PNRH - Art. 5º, IV);
- edital de licitação (PNSB - Art. 11, IV);
- enquadramento dos corpos de água em classes (PNRH - Art. 5º, II);
- inventários e sistema declaratório (PNRS - Art. 8º, II);
- métodos, técnicas e processos (PNSB - Art. 2º, V);
- monitoramento, controle e fiscalização (PNS-Art. 6º, IX; PNSB-Art. 9º, II e Art. 23, VI; PNRS-Art. 8º, V);

- normas e normas ISO (PNSB - Art. 11, III; Art. 12, § 1º, I e II);
- padrões, padrões de qualidade ambiental e indicadores (PNMA - Art. 9º, I; PNSB - Art. 23, I, X);
- parâmetros (PNSB - Art. 9º, III);
- pegadas ecológicas;
- relatório (PNMA - Art. 9º, X; PNSB - Art. 27, IV);
- rotulação de produto de consumo;

de gestão:

- acordos setoriais (PNRS - Art. 8º, XVI);
- acompanhamento, avaliação e divulgação (PNS - Art. 15, III);
- articulação (PNSB - Art. 2º, VI);
- *clusters* ambientais;
- coleta seletiva, logística reversa e outras ferramentas que especifica (PNRS - Art. 8º, III)
- condomínios (PNSB - Art.10, § 1º, I, a);
- desapropriação (PNU - Art. 4º, V, a);
- diagnóstico (PNSB - Art. 19, I);
- direito (PNU - Art. 4º, V, m; PNU - Art. 4º, V, l);
- ecoturismo;
- estudo da ecologia da paisagem: EEP;
- estudo prévio de impacto - (PNSB - Art. 11, II; PNU - Art. 4º, VI; PNU - Art. 4º, VI: Art. 36 e 37, VII e 38);
- imposto sobre a propriedade territorial urbana - IPTU (PNU - Art. 4º, IV, a)
- licenciamento (PNMA - Art. 9º, IV);
- limitações administrativas (PNU - Art. 4º, V, c);
- outorga dos direitos de uso (PNRH - Art. 5º, III);
- parcelamento (PNU - Art. 4º, V, i; PNU - Art. 4º, III, b);
- planejamento (PNSB - Art. 11, § 2º, V; PNU - Art. 4º, II);

- planos (PNRH - Art. 5º, I; PNSB - Art. 9º, I; 11, § 1º; 19, §§ 1º a 7º; 23, VIII; PNU Art. 4º, I; PNU - Art. 4º, III, a e 41, IV; PNRS - Art. 8º, I; PNS - Art. 13)
- programas e ações (PNSB - Art. 19, III, IV);
- projetos (PNSB - Art. 11, § 1º; 19, III);
- servidão administrativa (Art. 4º, V, b);
- sítios ambientais;
- tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano (PNU - Art. 4º, V,d);
- transparência das ações (PNSB - Art. 2º, XI);
- unidades de conservação, áreas não aproveitáveis – APP e demais áreas protegidas (PNU - Art. 4º, V, e; PNRA - Art. 10, IV; PNMA - Art. 9º, VI);
- usucapião especial de imóvel urbano (PNU - Art. 4º,V, j);
- zonas especiais de interesse social (PNU - Art. 4º, V, f);
- zoneamento ambiental (PNMA - Art. 9º, II; PNU - Art. 4º, III, c).

de cidadania:

- audiências públicas, debates e participação (Art. 40, § 4º, I; PNSB - Art. 11, IV; 23, VIII; PNS - Art. 7º, VIII, Art. 15, VII; Art. 16, II, a e b; Art. 16, IV; Art. 17, V);
- controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da - -
- sociedade civil (PNU - Art. 4º, § 3º; PNSB -Art. 2º, X; Art. 9º, V e Art. 11, § 3º);
- gestão democrática da cidade (PNU - Art. 43, I; Art.43, II; Art. 2º, II e 43, IV);
- gestão orçamentária participativa (PNU - Art. 4º, III, f);
- integralidade (PNSB - Art. 2º, II);
- manual de prestação do serviço e de atendimento ao usuário (PNSB - Art. 27, III);
- prestação de Informações e acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (PNMA - Art. 9º, XI; PNU - Art. 40, § 4º, III);
- publicidade quanto aos documentos e informações produzidos (PNU - Art. 40, § 4º, II; PNSB - Art. 26);
- referendo popular e plebiscito (PNU - Art. 4º, V, s);
- universalização (PNSB - Art. 2º, I e 3º, III).

de inovação:

- incentivos e tecnologia (PNMA - Art. 9º, V);
- pesquisa científica e tecnológica (Art. 8º, VII);
- tecnologias e tecnologia mais limpas (PNSB - Art. 2º, VIII).

de educação:

- educação ambiental (PNRS - Art. 8º, VIII);
- educação estética ambiental;

econômicos:

- bônus de desempenho;
- cobrança (PNSB - Art. 30);
- contratos (PNSB - Art 11, § 3º; 12, § 1º);
- cooperativas ou de outras formas de associação de catadores (PNRS - Art. 8º, IV);
- cooperação técnica e financeira (PNRS - Art. 8º, VI);
- criação de mercado;
- financiamento (PNS - Art. 32, § 3º);
- fundos (PNSB - Art. 13; PNRS - Art. 8º, X);
- índice de sustentabilidade bolsa de valores;
- licenças comercializáveis (captação de água e emissões);
- mecanismos de transferência fiscal;
- medição, faturamento e cobrança (PNSB - Art. 23,V);
- produção mais limpa;
- remuneração (PNSB - Art. 29; 30);
- royalties;
- sistema de reembolso para resíduos sólidos de risco;
- sub-rogação (PNSB - Art. 12, § 1º, VII);

- subsídios, incentivos fiscais, financeiros e creditícios (PNSB - Art. 3º, VII e Art. 11, IV, c; 23, IX; PNRS - Art. 8º, IX);
- tarifas e taxas (PNSB - Art. 11, § 2º, IV, a e b);

ético-estéticos:

- beleza cênica;
- identidade estética notável;
- perspectivas monumentais;
- recuperação de imagem e de paisagem urbana e rural;

morais:

- juízo estético;

O trabalho agora está em condição de avançar em direção a um constructo teórico e a uma prática para a ordem pública ambiental.

CAPÍTULO III

3. CONSTRUCTO TEÓRICO E A PRÁTICA DA ORDEM PÚBLICA AMBIENTAL

3.1 considerações preliminares

A Ordem Pública Ambiental, assim definida e estruturada, de uma parte apresenta-se como *instrumento*, de outra um *meio*; ainda, de outra um *fim*. Enquanto *instrumento*, responde pela defesa ambiental e de toda coletividade, contra os perigos de toda ordem; enquanto *meio*, objetiva uma *situação* que se quer manter ou a que se quer chegar; ainda, um resultado apreciável da observância das vigências éticas da sociedade: o direito, o costume e a moral (Moreira Neto, 1987: 137-138). A manutenção que se objetiva diz da ausência de perturbações ambientais, do harmonioso ambiental e/ou a instauração de condições que lhe sejam favoráveis. A *situação*, a necessidade a que responde, a fará enriquecer, se alimentar e evoluir com os imprevistos, circunstâncias ambientais, dificuldades às quais é chamada e utilizada para solucioná-las; enquanto *fim, resultado*, milita em favor de uma concepção legalista, de uma moralidade no trato das questões sociais e do meio, de uma relação ética entre a pessoa humana e a natureza e

persegue o objetivo de um harmonioso ambiental. Assim entendida, a ordem pública ambiental objetiva e confunde-se com o interesse geral, fonte do Direito, que abrange todas as atividades ou não, sem distinção, e os regimes característicos condicionado pela ocorrência de certas circunstâncias comprometedoras da qualidade de vida e do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

3.2 constructo teórico

3.2.1 seu caráter

O caráter da ordem pública ambiental, como da ordem pública (Bernard, 1962: 224 a 227), manifesta-se pelo seu modo imperativo, exorbitante e imparcial, contingente, conservador e fundamental, atendendo o que lhes são próprias: *a eficácia da ação* e a *garantia do direito a ser protegido*. Com essas condições marcantes que lhes são próprias, a ordem pública ambiental atende às exigências fundamentais da natureza como um todo, do homem, enquanto indivíduo, e da coletividade. Daí a noção de ordem pública ambiental impor-se similarmente a todas as sociedades, porque visa assegurar o respeito ao meio ambiente, ao substrato social e, principalmente, fazer respeitar os valores inscritos no meio em que vive qualquer coletividade humana.

A ordem pública ambiental consagra o imperativo supremo da equidade, visto o meio ambiente ser, dentro do direito e das aspirações da consciência jurídica moderna, um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida; ainda, a responsabilidade de sua defesa e preservação atribuída a todos (CF/ 88, Art. 225, *caput*).

3.2.2 seu caráter jurídico

A unidade da noção de ordem pública ambiental, que está na sua função, lhe confere o caráter jurídico.

A função jurídica da ordem pública ambiental é a de impedir as perturbações ambientais e restabelecer a ordem. O que permite reconhecer o seu caráter jurídico é o fato da solução resultante ser orientada sempre no sentido da ordem. Assim, a ordem pública ambiental junta-se à ordem jurídica, no conjunto das regras que “ordenam” certas atuações, conforme a finalidade ambiental posta.

Nesta perspectiva põe-se em destaque a essência e o objeto da noção de ordem pública ambiental: a legalidade.

A preservação da ordem pública ambiental não consiste somente na execução de cada lei, mas na manutenção e persistência de toda a Ordem Jurídica, condição necessária para a continuidade da existência do Estado, da vida nacional, do meio ambiente e de todas as espécies. A sua noção está além da ausência de perturbação. Por isso, como ordem pública, não está e nem pode ser fixada somente em texto de Lei, porque “[...] *cette préoccupation permanente prend le visage quotidien de la vie. La fixer dans un texte, ce serait la dénaturer, la supprimer.*”¹ (Bernard, 1962: 13).

Dessa forma, a ordem pública ambiental apresenta-se para realizar a conciliação entre a preservação do meio ambiente e o exercício dos direitos individuais, os coletivos e as necessidades da vida social, dando-lhes garantias em relação à vida, à incolumidade do meio

¹ “[...] *porque esta preocupação permanente adquire a face cotidiana da vida. Fixá-la num texto, seria desnaturá-la, suprimi-la*” (tradução nossa).

ambiente antrópico ou natural; ainda, identifica-se com o interesse geral da coletividade, atendendo ao objetivo da estabilidade do estado social.

3.2.3 suas matérias, leis e coisas julgadas

As matérias de ordem pública ambiental são as que têm grande importância ambiental, por exemplo, os direitos que dizem da preservação e conservação da vida de todas as espécies, em especial a humana, do meio ambiente ecologicamente equilibrado, dos direitos difusos, etc. Torna-se necessário identificar as diferentes matérias ambientais que guardam propósitos com a ordem pública ambiental e são, por ela, invocada. Para Bernard (1962: 169), em termos de ordem pública, essas matérias são aquelas que asseguram a ausência de perturbação e/ou realizam um ordenamento harmonioso e que possuem o qualificativo público, devido à natureza pública do procedimento e de apelo às normas legais.

Quanto às leis, as de ordem pública ambiental são aquelas relativas às matérias ambientais essenciais cujo respeito é garantido pela sua noção.

A coisa julgada de cunho ambiental, aproxima-se das leis ambientais, dos regulamentos, dos costumes, dos princípios gerais do direito, constituindo-se numa fonte da legalidade (Bernard, 1962: 190), visando à paz social e a preservação ambiental. Assegura solução de conflitos que a lei não pode presumir sua possibilidade de existir.

Qualquer decisão tomada em violação à coisa julgada leva ao abuso de poder.

Quando do conflito entre duas ou mais exigências de ordem pública ambiental, a solução encontra guarida no caso da coisa julgada que importe mais benefício e mais contribua para a paz e/ou o bem-estar social e para um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Com esse instrumental, a ordem pública ambiental, é, certamente, uma das noções do direito mais aptas a dar condições de possibilitar, manter e preservar a vida de todas as espécies,

em especial, a humana; ainda, de impedir que qualquer irregularidade ambiental e/ou ato que teria por conseqüência o abrandamento ou a paralisação de qualquer serviço público ambiental, repercuta sobre o social e/ou sobre o meio ambiente.

3.2.4 suas jurisprudências

O Poder Judiciário modela a noção de ordem pública ambiental, dando-lhe uma tradução jurídica à noção de ordem pública ambiental. Ao exercer o seu controle nos conflitos que dizem respeito ao território, em especial ao meio ambiente, o judiciário, através de seus decretos judiciais condenatórios e/ou executórios, supre as lacunas deixadas pelo legislador, fontes comprometedoras da ordem pública ambiental.

A jurisprudência decorrente enriquece a noção de ordem pública ambiental, trazendo-lhe elementos novos, que ainda não ganharam amparo legislativo. A jurisprudência nas suas múltiplas aplicações, através da ordem pública ambiental, faz o Direito reencontrar-se com a realidade.

Assim, com a jurisprudência, a ordem pública ambiental concretiza, também, temas jurídicos, que se definem na vida da coletividade e em seu meio ambiente, subordinando manifestações de vontade, seja privada ou pública, às exigências jurídicas, políticas, morais, sociais e ambientais.

3.2.5 seu papel, objeto e objetivo

A ordem pública ambiental apresenta-se com um triplo papel: o de ordenar o público ambiental às necessidades de bem-estar da pessoa humana e dos seres vivos e de harmonizar o meio ambiente; o de limitar a vontade de destruir os seres vivos e o meio ambiente, através da defesa da integridade dos princípios que codifica a existência da vida; e o de expandir a vontade de criar todas as formas de preservação e/ou de conservação ambiental, de recuperação de áreas

degradadas, de educação ambiental e de ordenamento territorial. Enquanto ordem pública, desempenha, ainda, o duplo papel: um *negativo*, de comando e de controle, advindo de um poder restritivo, de proibição, de defesa, que privilegia a repressão às infrações e restringe os atos dos cidadãos, que ponham em risco a integridade da vida e o seu bem-estar; outro, *criativo*, fonte de poderes em proveito da Administração Pública, decorrente de um poder extensivo garantidor do exercício e das ações decorrentes das autoridades administrativas, em atos de império.

Quando em seu papel de defesa, a ordem pública ambiental faz transparecer seu caráter constrangedor. Esses constrangimentos à autonomia das pessoas, sejam elas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, apresenta-se com uma certa gradação que varia de acordo com o grau de risco ao meio ambiente e à coletividade; ainda em casos de emergência decorrente da iniciativa em causa. Esses estados implicam numa obrigação de fazer, de agir da Administração Pública ambiental contra as iniciativas e/ou às vontades ilegais, na salvaguarda da vida e do meio ambiente. Só a necessidade da ordem pública ambiental mede a legalidade da injunção que proporcionara à situação a ser enfrentada.

Quando do restabelecimento de uma situação ou da imposição ao respeito de uma regra, a ordem pública ambiental realiza-se com base nos valores aceites num dado momento, em certa coletividade, sem os julgar com a situação obtida. Para a ordem pública ambiental, deve-se buscar as causas da desordem ambiental, garantindo as condições de futuro ao meio ambiente, não bastando somente à reparação aos danos ao meio ambiente e o seu retorno ao seu *statu quo ante*.

Visto que as medidas de prevenção não são infalíveis, o restabelecimento da ordem pública ambiental e sua manutenção tornam-se um imperativo absoluto ao Poder Público.

O objeto da ordem pública ambiental é o mesmo da ordem pública, da qual é originária: a *legalidade*. A legalidade é o seu conteúdo, a sua substância e sua medida naquilo que produz efeito direto, em especial, o direito de intervir. É competência da Administração Pública o domínio da eleição do objeto de uma medida de ordem pública (Bernard, 1962: 145).

Uma ilegalidade ambiental não necessariamente constitui uma infração à ordem pública ambiental. A Administração Pública ambiental goza de um *poder de apreciação*, em função da ordem pública ambiental. A Administração Pública ambiental pode fazer cessar, inclusive com o uso da força necessária, tal situação de fato, na ausência de qualquer decisão judicial, quando a ordem pública ambiental é a interessada. Entretanto, pode haver caso que a ordem pública ambiental é ameaçada, mesmo assim, a Administração Pública ambiental conserva este *poder de apreciação*, quando considera que a sua intervenção, pela força, seria imprópria e correria o risco de agravar a situação ambiental. Um estado de legalidade, que encontra na Ordem Jurídica, na qual a autoridade administrativa extrai uma competência que não se encontra em lei (Bernard, 1962: 121).

Essa relativa autonomia da noção de ordem pública ambiental em relação à lei, leva em consideração uma prática que um texto legal não pode prever em sua integridade. Trata-se de uma legalidade interpretada em função da manutenção da ordem pública ambiental, respondendo às exigências da preservação do meio ambiente e de toda forma de vida, em especial a humana. Para Bernard (1962: 117), esse poder é anterior à lei formal, pois pertence por natureza ao Poder Executivo, que o extrai, desde a sua origem, em função de todos os direitos que lhe são necessários para manter a ordem.

Essa legalidade alargada respalda o direito de intervir dado pela ordem pública ambiental, além de outros, para garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado, assegurar a vida das espécies, em especial a humana, e o bem-estar coletivo. A vida e o bem-estar das espécies, em especial a humana, tornam a ordem pública ambiental à medida de seu valor e seu limite.

Esse poder de intervenção, quando não estabelecido por uma regra de direito, substitui o silêncio da regra, para responder à necessidade de resolver um problema concreto, preenchendo “*praeter legem*”², as lacunas da lei. Esse poder discricionário é resultante da observância da Ordem Jurídica, que “[...] engloba outros elementos que lhe são essenciais e que a tornam distinta e mais ampla que os elementos positivos que a integram (...)” (Moreira Neto, 1987: 133). Dessa maneira, da Ordem Jurídica, chega-se à ordem pública e à ambiental.

² *praeter legem*: fora da lei.

Decorrente desta função, o direito reconhece às autoridades públicas o direito de intervir a qualquer momento, em nome da ordem pública, ainda que a lei não o preveja.

Portanto, o papel e o objeto desempenhado pela ordem pública ambiental unem-se aos procedimentos que se utiliza dessa noção para a solução de conflitos, coibição de infrações e fato e/ou circunstância que comprometam a coletividade humana e o meio ambiente. Ela realiza uma arbitragem entre interesses que, se não enfrentados, colocam em risco a segurança, a tranqüilidade, podendo chegar a comprometer a própria existência de e da vida.

Para Bernard (1962: 92), o objetivo da ordem pública visa sempre a sua manutenção, seu restabelecimento e sua conservação.

A manutenção de uma ordem pública ambiental implica num dever de vigilância permanente, procurando detectar as perturbações ao meio ambiente, adotando-se medidas apropriada que lhe impeçam qualquer degradação. À medida que perturbadores expõem uma comunidade e o meio ambiente a perigo específico, o grau de perigo baliza e avaliza as medidas impostas pela Administração Pública, em nome da ordem pública ambiental, e impede qualquer outra possibilidade de degradação futura.

Em última análise, a necessidade da preservação da ordem pública, em especial a ambiental, objetiva fazer desaparecer qualquer causa de desordem.

O objetivo da ordem pública ambiental é o resultado a atingir o objeto do ato, seja ele a ausência de perturbações ambientais, um ordenamento harmonioso ambiental e/ou a instauração de condições favoráveis à sua manutenção.

Para assegurar esse fim, a ordem pública ambiental limita a soberania e a autonomia das pessoas, o que provoca, por um lado o dever negativo de não comprometer o meio ambiente e por outro, o positivo de agir em sua defesa, sacrificando parte de seus direitos.

Dessa maneira, a ordem pública ambiental não procura ser o resultado de uma prova de força entre a segurança ambiental e os interesses de seu uso e /ou usufruto do meio ambiente, mas o fruto da coordenação e da harmonização da pessoa humana e suas atividades com esse seu meio, na busca do bem-estar e da qualidade de vida de todas as espécies, em especial a humana.

3.2.6 seus agentes

A ordem pública ambiental sujeita-se a influências diversas: da coletividade humana, do legislador, da Administração Pública e do Judiciário. Esses agentes são conciliadores das múltiplas forças sociais, apoiadas na moral, nos costumes e no Direito.

A coletividade humana conciliadora de forças sociais, geradoras de fatores psicossociais, dá a forma e indica os seus intérpretes. Essa construção realizada pela coletividade humana, que beneficia, também, as demais comunidades biológicas, torna a noção abstrata de ordem pública ambiental numa noção concreta materializada numa ordem que a coletividade, junto com a Administração Pública ambiental, assume a responsabilidade pela sua preservação, manutenção e, se for o caso, o seu restabelecimento.

O legislador fixa os limites legais, introduz a noção de ordem pública ambiental no direito e determina o seu regime jurídico.

A Administração Pública, em especial a ambiental, a cargo das autoridades administrativas, realiza a ordem e as possibilidades que se possam revelar no exercício de sua preservação, manutenção e/ou do seu restabelecimento. Torna-a um instrumento de ação, traduzida pela realidade política (o poder). As condições e o grau de gravidade do comprometimento da ordem pública ambiental subordinam as limitações administrativas ambientais (o poder de polícia ambiental), objetivando o seu restabelecimento e/ou preservação.

O Judiciário, intérprete da noção de ordem pública ambiental, precisa seus contornos e intermedia os interesses ambientais; o que ultrapassar o limiar jurídico, fiscaliza e, nos limites da

legalidade, assegura as decisões da Administração Pública ambiental, quando de seu comprometimento, e edifica seus princípios gerais.

Em suma, o judiciário frente à realidade, interpreta a consciência pública ambiental e a consciência jurídica da coletividade, longe de se pretender tornar-se mais um Poder que governa.

Dessa forma, a coletividade humana, o legislador, a administração pública e o judiciário, através da ordem pública ambiental, harmonizam frente à realidade, um meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, essencial para a qualidade de vida humana e de todas as espécies.

3.2.7 suas associações

a ordem pública ambiental e a ordem social

A ordem social tem como base o primado do trabalho (sua base) e o bem-estar e a justiça sociais como seus objetivos (CF/88 – Art 193); ainda, tem na Ordem Jurídica os seus instrumentos. A Ordem Pública Ambiental, enquanto uma *situação* que se quer chegar ou que a lei esforça-se em realizar, aparece como certificadora dos seus objetivos.

A noção de ordem pública ambiental, juntada com a Ordem Jurídica, faz a conciliação com a noção de ordem social, tornando-se dela indissociável. Essa indissociabilidade objetiva a estabilidade do estado social, a garantia dos fundamentos da coletividade, da preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado e da vida de todas as espécies, em especial, a humana.

A ordem pública ambiental assim concebida traz, além do respeito às leis e regulamentos inerentes à vida social, as do meio ambiente como exigência, compondo a integralidade de sua essência e seu objeto. Em termos de ordem pública ambiental não há situação subjetiva: num processo ambiental intentado por um membro da comunidade está o interesse de todos, numa situação solidária. Garantem-se, dessa forma, os direitos fundamentais da pessoa humana e das espécies em geral, especialmente à vida e os difusos, quando de suas violações e abusos. Atente-

se que ordem pública ambiental não é resultante da neutralização de interesses opostos, nem se apresenta como uma ordem de compensação, mas de conciliação, implicando numa intervenção de vontade social positiva.

Como ordem pública (Bernard, 1962: 82), à ordem pública ambiental, para ser uma situação socialmente positiva, cabe assegurar tão somente o bem-estar de todos, expressando o seu valor e os seus limites para a realização da vida; também, não se limitar somente naquilo que se fizer necessário ao meio ambiente, pois a simbiose existente entre o meio ambiente e a coletividade define a coexistência da vida.

Ela é organizada em função dos mandamentos e dos fins da coletividade e do meio ambiente, à qual a vida de toda as espécies, em especial a humana, está integrada. A ordem pública ambiental torna-se sensível à organização social, fornecendo-lhe indicações sobre o “*domínio público*”, em especial sobre os *públicos ambientais*, e sobre as exigências éticas e morais a serem dispostas em matérias política, econômica e estética; enfim, contribuindo para a evolução do caráter da coletividade e dos atos jurídicos que nascem e lhes acompanham.

Dessa forma, a ordem pública ambiental disciplina e reduz a autonomia da vontade das pessoas, sejam elas física ou jurídica, de direito público ou privado, de usar o meio ambiente e dispor da vida das espécies, implicando em obrigação ou proibição de agir, em sua defesa; exceção feita aos casos excludentes de criminalidade.

A ordem pública ambiental não provoca somente um dever negativo e obstrução às atividades públicas e/ou privadas, mas mostra o dever de quaisquer pessoas, sejam físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, para com o bem-estar da coletividade, em especial a humana e com o meio ambiente.

A resistência à preservação e/ou conservação da ordem pública ambiental não é um direito, uma virtude da pessoa ou um exercício de liberdade, mas uma condição de conflito que perde a condição de reciprocidade pela perda de *públicos ambientais*, que são direitos difusos.

Preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações está além de ser somente um dever ou um direito, tornou-se uma função social.

Nesta conformidade a ordem transparece e coloca a pessoa humana e o meio ambiente como valores superiores e fim do Direito, conformando a vida com sua natureza, atendendo às suas necessidades. Qualquer legislação que intente divórcio entre a ordem pública ambiental e a ordem social prejudica e coloca em risco a coletividade, a pessoa humana, as demais formas de vida e o meio ambiente.

A ordem pública ambiental torna-se, assim, o resultado da coordenação e harmonização dos direitos fundamentais das pessoas com o seu meio ambiente, qualificando a vida humana e de todas as espécies.

a ordem pública ambiental e o desenvolvimento sustentável

A ordem pública ambiental, orientada para a promoção da sadia qualidade de vida de todas as espécies, em especial a humana, seja pensada como *uma situação* que se quer manter ou a que se quer chegar; ainda, *como resultado apreciável* da observância dos princípios éticos vigentes na sociedade (o direito, a moral e os costumes), mostra-se como avaliadora do processo de desenvolvimento sustentável, em especial quanto à preservação dos recursos naturais e dos serviços ecossistêmicos e ambientais e das políticas públicas decorrentes. A ordem pública ambiental permite avaliar o que está certo.

Nesta perspectiva, a ordem pública ambiental põe em cheque as regras advindas de uma ordem construída há séculos, que procura definir um modelo de desenvolvimento que prioriza praticamente o econômico cartorial, cujos benefícios sociais são alcançados quase tão somente via reflexa. A ordem que ora se apresenta possui um conflito interno, que se questiona no âmbito do público: *a questão ambiental*. Parte das discussões das alterações do Código Florestal exemplificam a questão. Verifica-se a defesa de direitos e interesses econômicos cartoriais imediatos em detrimento da defesa das estruturas ambientais, que lhes são tidas como limitantes

da prosperidade econômica; paradoxialmente, essas estruturas ambientais são as garantidoras da sustentabilidade desses próprios interesses.

A construção da ordem pública ambiental em curso procura reter aquilo que, da ordem vigente, esteja em desacordo e leve a uma situação de insalubridade, de insegurança e de intranqüilidade ambiental; ainda, os que comprometam o desenvolvimento sustentável.

A ordem pública ambiental, dessa forma, estabelece-se para o atendimento aos três pressupostos das questões do presente e do futuro trazidas por Sobrinho (2010: 8): a democracia, direitos humanos e cultura de paz; o cumprimento das tarefas imediatas e futuras: justiça social, equilíbrio ambiental e economia integradora; e, o desenvolvimento sustentável, desejos coletivos declarados, que se traduzem em qualidade de vida e perpetuidade para todas as espécies, em especial à humana.

3.3 a prática

3.3.1 a administração pública da ordem pública ambiental

“Je suis sorti de la légalité pour rentrer dans le Droit³.”
Napoleão III (1851).

O número de interesses que levam ao comprometimento, em especial, à degradação ambiental é indeterminado, cabendo ao Estado proteger e defender o meio ambiente dessa massa de interesse de toda ordem, assegurando-lhe a sua integridade.

Seja qual for o interesse a ser defendido, em princípio, ações da Administração pública subordinam-se à lei.

“A ação do Estado contemporâneo está pautada pelo Direito. Seja ela vinculada (segundo a lei), discricionária (dentro dos limites da lei) ou livre

³ “Saí da legalidade para retornar no Direito” (tradução nossa).

(*não impedida pela lei*), sempre estará juridicamente referida.” (Moreira Neto, 1987: 138).

Para a Administração Pública, às autoridades que asseguram a ordem pública, em especial a ambiental, um paradoxo aparece: a legalidade apresenta-se como um limite para a ordem pública e ela, a própria legalidade, é limitada pelos imperativos da ordem pública (Bernard, 1962: 116). Dentro desse paradoxo, as leis e os regulamentos de aplicação constituem as principais fontes de procedimento para a ordem pública ambiental. A lei é a regra. A não submissão, a exceção.

Embora as ações de ordem pública ambiental não se limitem às leis, por não estar por elas impedida (integra a Ordem Jurídica), entretanto a regra é que a ela se submeta, devendo as ações de fazer ou não fazer estarem nela vinculada e dentro dos seus limites. Na perspectiva da Ordem Jurídica, a ordem pública ambiental tornar-se fonte de exceções ao direito comum, visto que estabelece prerrogativas (decorrente do poder discricionário) e sujeições exorbitantes (limitantes da autonomia da vontade do administrado). Dessa forma, justificam-se suas medidas de proibição, de anulação, de rejeição (aspectos negativos), também a obrigação de agir imposta aos particulares (aspecto positivo), levando o serviço público a satisfazer integralmente o interesse geral e limitar o interesse privado, não lhe permitindo qualquer oposição a esse interesse.

Essas ações não regradas pela lei introduzem um elemento de ordem entre as complexidades das operações administrativas e as competências públicas. São condições postas ao exercício das competências públicas e, por conseguinte, uma garantia à ausência de perturbações e um fator de ordenamento harmonioso (Bernard, 1962: 167). Com esse alcance, a administração Pública tem o dever de prevenir qualquer perturbação da ordem pública ambiental.

As condições postas ao exercício das competências públicas para a prevenção, manutenção e/ou restabelecimento da ordem pública ambiental são amplas, visto, em termos ambientais, haver a possibilidade da *irreversibilidade* do dano, variável não prevista na noção de ordem pública. Para tanto, os poderes de ordem pública ambiental tornam-se inalienáveis, da mesma forma os poderes de polícia ambiental dele derivado. A Administração Pública ambiental

deve assegurar a ordem pública ambiental e não pode renunciar em exercer os seus poderes, nem possuir limitações às suas atribuições, quando da preservação, manutenção e/ou de seu restabelecimento.

O dever de intervenção da Administração Pública ambiental, dentro do poder de polícia ou de limitação administrativa a ela inerente, pode alcançar o princípio da prevenção. Fundado no poder de polícia ou limitações administrativas, é dado às autoridades públicas administrativas ambientais determinar medidas de polícia, de conduta de enfrentamento, de situações comportamentais e éticas, mesmo contrárias com as de costumes, para fazer cessar qualquer desordem pública ambiental. Não se ignora e nem se justifica qualquer arbitrariedade pela ausência de permissão legislativa ou administrativa.

Essa competência reconhecida à Administração Pública ambiental de obrigação de intervir discricionariamente, somente se faz lícita se a ordem pública ambiental for o motivo dessa intervenção, para assegurar a sua indispensável preservação, manutenção ou seu restabelecimento. Assim como na ordem pública estética (Bernard, 1962: 28), para a proteção da estética, dos monumentos históricos, das perspectivas monumentais, por exemplo, a ordem pública ambiental aparece, às vezes, como único motivo para a intervenção, a fim de manter a harmonia ambiental e o ordenamento territorial. Neste e noutros casos indispensável à preservação, manutenção ou restabelecimento, a ordem pública ambiental proporciona a legalidade por uma situação de fato, pois as injunções de proibição, enquanto ordem expressa em legislação, possuem um alcance mais geral e absoluto, dificilmente aplicáveis em todos os casos.

Em nome da ordem pública ambiental ameaçada, a Administração Pública, em especial a ambiental, em decorrência do seu poder de polícia ou limitações administrativas, vendo esgotar os seus meios, pode requisitar, ainda que sem previsão legal, meios humanos, bem como bens ou quaisquer outros meios existentes de pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privados,

para a sua salvaguarda. O Código Florestal⁴ em vigor, por exemplo, traz essa previsão; ainda, a própria Constituição Federal⁵, em seu Art. 5º, XXV.

Há um entendimento prévio que as autoridades públicas tem a obrigação de intervir nos casos de perigo grave e as pessoas estranhas à Administração Pública ambiental sujeitam-se às medidas de polícia. A ordem pública ambiental impõe à Administração Pública ambiental o objetivo, os meios e os limites da ação, mantendo-se como fonte de poder, validade dos atos e essência para o poder de polícia. Nessa linha de pensamento a Administração Pública qualifica-se para as responsabilidades de salvaguardar e não comprometer os públicos ambientais.

Para preservar e/ou manter a ordem pública ambiental, a Administração Pública, em especial a ambiental, dispõe de uma gama de medidas administrativas e meios que contribuem e levam à segurança pública ambiental; também, as jurídicas específicas que se destinem a prevenir possível perturbação ambiental. O extremo dessas medidas é a *coerção*, impondo a intervenção pela força, objetivando neutralizar a ameaça ao meio ambiente, ao bem-estar das pessoas e à vida; ainda, para que se cumpra uma obrigação de fazer ou não fazer.

As condições de validade das medidas de ordem pública ambiental são fundamentadas e determinadas pela apreciação dos fatos: uma ameaça real, uma desordem ambiental eficaz e o resultado eficientemente alcançado dentro do objetivo a atingir (o seu restabelecimento).

A ordem pública ambiental, em caso de acidente e/ou iminente e grave perigo ambiental, impõe a todas as pessoas, sejam elas pessoas físicas, jurídicas, de direito público ou privado uma injunção de fazer ou não fazer, não cabendo à Administração Pública ambiental e as pessoas atingidas a avaliação da conveniência e/ou da oportunidade.

Um direito de exceção, legitimado pela ordem pública ambiental, integrado na Ordem Jurídica, que se consagra às execuções forçada impostas pela Administração Pública ambiental,

⁴ Lei Federal 4771, de 15/09/1965: “**Art. 25** - *Em caso de incêndio rural, que não se possa extinguir com os recursos ordinários, compete não só ao funcionário florestal, como a qualquer outra autoridade pública, requisitar os meios materiais e convocar os homens em condições de prestar auxílio.*”

⁵ CF/88: “Art. 5º, XXV - *no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano.*”

para os casos em que a situação exige uma intervenção enérgica e rápida. A execução forçada, entretanto, subordina-se a certas condições: circunstâncias onde a ordem pública ambiental cobre um caráter particularmente imperativo; competência legal do agente; uma injunção legal policial; resistência às prescrições ambientais; e, um prazo razoável de acordo com a injunção.

Essas medidas não são sanções penais, mas medidas de segurança de casos preventivos, tomadas decorrentes de comportamentos individuais que buscam obstruir ação dos poderes públicos. Essas medidas, para os casos de suspensão à execução, aparecem como exceções em matéria de ordem pública (Bernard, 1962: 125-126).

As restrições a serem acatadas pela Administração Pública ambiental, referente às pessoas físicas, para se chegar ao resultado imposto que se pretende, encontram-se naquilo que essas pessoas se mostrem limitadas, física, intelectual e/ou religiosamente.

As medidas concretas exigidas, guardarão um critério de razoabilidade, visto que essas pessoas participam de uma espécie de função pública, quando requisitado para a preservação e/ou manutenção, ainda defesa da ordem pública ambiental. Também para as pessoas jurídicas, sejam de direito público ou privado, esse poder de injunção não é, também, irrestrito, cabendo considerar, nessa limitação, os meios humanos e materiais de importância vital à sociedade e as com funções essenciais de defesa do território nacional. Exceção feita, todas as demais pessoas físicas e jurídicas, dentro de sua capacidade e de seu limite de ação, devem cooperar na preservação e/ou manutenção da ordem pública ambiental, ainda, em sua defesa; e, no caso de urgência e/ou emergência ambiental, auxiliar a Administração Pública ambiental e disponibilizar os meios necessários e eficazes de enfrentamento que respondam à situação.

À Administração Pública ambiental cabe, também, avaliar a influência das ações que tem como objeto o meio ambiente, levando-se em consideração que estas são variáveis de acordo com o lugar e tempo onde se exerce. As exigências de lugar são mais imperiosas em áreas sujeitas a regime especial de proteção ambiental, unidades de conservação, lugares protegidos não aberto ao público e em reservas particulares propriedades particulares. Quanto às circunstâncias de tempo, de dia ou de noite, de fim de semana, as exigências legais trazem como agravantes, visto a

opinião pública encontrar-se ausente. Exemplo dessas circunstâncias, por exemplo, pode-se encontrar no Art. 31⁶, do Código Florestal.

Seja em situação que for, se de um lado a ordem pública ambiental disponibiliza esses meios e medidas, por outro lado obriga a Administração Pública ambiental a usá-los e conciliá-lo com a máxima eficiência e respeito aos direitos de propriedade.

Também cabe à ordem pública ambiental definir a legalidade e as competências das autoridades administrativas ambientais, de forma que essas autoridades, especialmente com seu poder regulamentador, possam modelar a ordem pública ambiental à fisionomia da realidade, observando os valores relativos à vida e ao bem-estar que lhes são intrínsecos, cotejando-os com os limites válidos autorizados pela lei. Quanto ao poder regulamentador é salutar lembrar que este é originário sempre de um texto legislativo que lhe dá competência.

Não existe uma competência autônoma do poder de regulamentar as questões ambientais de moto próprio, somente de suplementar naquilo que o interesse público possa se apoiar e sempre numa base legal. Só a necessidade da ordem pública ambiental mede a legalidade da injunção a ser proporcionada à situação de fato. Nestas condições a ordem pública ambiental pode impor às pessoas, sejam elas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, uma obrigação ou uma interdição de agir.

A ordem pública ambiental perceptível à realidade, modelada pelas circunstâncias e adaptada aos fatos, exige dos Poderes Públicos uma vigilância e uma autonomia que lhes permitem manter sua existência, principalmente seu caráter imperativo e exorbitante necessário à preservação da vida e do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Para a ordem pública ambiental o princípio geral a ser observado é a preservação como regra; a conservação, como exceção. Dessa forma, quando se tratar da conservação do meio

⁶ Código Florestal, Lei Federal 4771/65: **Art. 31** - São circunstâncias que agravam a pena além das previstas no Código Penal e na Lei das Contravenções Penais:

- a) cometer a infração no período de queda das sementes ou de formação das vegetações prejudicadas, **durante a noite, em domingos ou dias feriados, em épocas de seca ou inundações;**
- b) cometer a infração **contra a floresta de preservação permanente** ou material dela provindo (grifo nosso).

ambiente, de seus recursos naturais e da vida das espécies, a Administração Pública ambiental deve observar que esta somente e unicamente irá se realizar com a prévia permissão e garantia da lei.

Concluindo, a essência do papel da Administração Pública em geral, em especial da ambiental, está no dever de agir imediata e independentemente, quando a manutenção ou preservação da ordem pública ambiental assim o exigir. Apesar desse poder, cabe lembrar a regra geral: nem o Governo, nem a Administração Pública em geral, em especial, a ambiental, podem, por qualquer ato positivo, violar a lei.

3.3.1.1 o poder de polícia ambiental (ou limitações administrativas)

A expressão “poder de polícia” tem sofrido restrições, estando a doutrina moderna caminhando para a utilização de expressão como “limitações administrativas” (Sundfeld, 1997) ou, ainda, “limitações administrativas à liberdade e à propriedade” (Mello, 2002: 705). Para Mello (2002), inclusive, o termo em si evoca tempos passados fazendo uma clara alusão ao malfadado “Estado de Polícia”, onde direitos fundamentais eram constantemente desrespeitados sob os mais variados argumentos. A violação arbitrária aos direitos fundamentais não coaduna com o caráter imperativo, exorbitante e imparcial da ordem pública ambiental, visto esta ter como o seu objeto a legalidade e englobar, nas suas exigências, o respeito dos princípios gerais do direito. Para a ordem pública ambiental, “[...] *o exercício de determinados direitos pelos cidadãos não é ilimitado e deve ser compatível com o bem-estar e o interesse da própria coletividade*” (Roesler, 2007).

Embora o poder de polícia⁷ ou limitações administrativas se credencie nos interesses da ordem pública, ele é prescindível na armação do seu conceito, servindo apenas esclarecer que meios o Estado emprega para mantê-la (Moreira Neto, 1987: 136). A relação entre a ordem

⁷ poder de polícia: “*é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado*” Meirelles (1987: 150).

pública e o poder de polícia manifesta-se em conformidade com a estrita finalidade do poder de polícia: a garantia da segurança, da tranquilidade e da salubridade (Tácito, 1987: 98).

Para a ordem pública ambiental, quando do uso do poder de polícia ambiental⁸ ou limitações administrativas em intervenções especiais, esta se revela dentro da Ordem Jurídica, para tornar o motivo lícito, correspondente ao direito positivo.

Mesmo respaldado pela noção de ordem pública ambiental, o poder de polícia ambiental ou limitações administrativas não pode prescindir dos requisitos impostos pela legislação, em respeito ao princípio da legalidade, em especial quanto à competência⁹, a forma¹⁰, aos fins¹¹ aos motivos¹² e ao objeto¹³; ainda, dos seus atributos: a discricionariedade¹⁴, a auto-executoriedade¹⁵ e a coercibilidade¹⁶, visto estender-se a vários setores na defesa do cidadão, da coletividade e do próprio Estado (Meirelles, 1987: 150-151); ainda, do meio ambiente.

Um alargamento dessas noções de poder de polícia ambiental ou limitações administrativas revela-se com a atuação negocial, fundadas no princípio prevenção/precaução, como o zoneamento ambiental, a avaliação de impactos, o licenciamento entre outras (Banunas, 2003: 175 – 220).

⁸ “[...] a atividade da Administração pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato em razão de interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização/permissão ou licença do Poder Público de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza” Machado (1998: 253).

⁹ exercício obrigatório para os órgãos e agentes públicos, irrenunciável, intransferível, imodificável e imprescritível (Mello, 2000: 110-111).

¹⁰ forma: *é o revestimento do ato administrativo* (Gasparini, 1995: 64) ; *a garantia jurídica de controle administrativo ambiental* (Banunas, 2003: 124).

¹¹ fins: *é o resultado que a Administração quer alcançar com a prática do ato* (Di Pietro, 2001: 194).

¹² motivação: *é o pressuposto de fato e de direito que serve de fundamento ao ato administrativo* (Di Pietro, 2001: 193).

¹³ objeto: *é o efeito jurídico imediato que o ato produz (aquisição, transformação ou extinção de direito)* (Banunas, 2003: 131).

¹⁴ discricionariedade: *traduz-se na livre escolha, pela Administração, da oportunidade e conveniência de exercer o poder de polícia, bem como de aplicar as sanções e empregar os meios conducentes a atingir o fim colimado, que é a proteção de algum interesse público* (Meirelles, 1987: 150).

¹⁵ auto-executoriedade: *é a faculdade de a Administração julgar e executar diretamente a sua decisão, por seus próprios meios, sem intervenção do Poder Judiciário* (Meirelles, 1987: 150).

¹⁶ coercibilidade: *é a imposição coativa das medidas adotadas pela Administração* (Meirelles, 1987: 151).

A atuação do poder de polícia ambiental ou limitações administrativas, manifesta-se, ainda, em normas limitadoras e disciplinadoras de direitos, interesses e liberdades e em procedimentos legislativos como os decretos, regulamentos, regimentos, resoluções, deliberações e instruções normativas. Também, no campo interno da Administração Pública ambiental através de portarias, despachos, circulares e demais atos administrativos, que são franqueados aos administrados¹⁷ e asseguram a moralidade administrativa.

3.3.1.2 o controle externo de validade da noção de ordem pública ambiental

O controle externo de validade da utilização pela Administração Pública ambiental da noção de ordem pública ambiental, além do social, garantida a participação de qualquer pessoa na condição de cidadão, das comunidades, dos movimentos e entidades da sociedade civil, deve levar em consideração a *competência* e a *forma*.

da competência

“a primeira condição de legalidade é a competência do agente. Não há, em direito administrativo, competência geral ou universal: a lei preceitua, em relação a cada função pública, a forma e o momento do exercício das atribuições do cargo. Não é competente quem quer, mas quem pode, segundo a norma de direito. A competência é sempre, um elemento vinculado, objetivamente fixado pelo legislador”

Tácito, 1959: 27.

A competência é um conjunto de regras de ordem pública (Bernard, 1962: 176). As exposições dos atos e meios da ordem pública ambiental permitem que se distingam, entre estas regras de competência, quais qualificam os órgãos jurisdicionais e administrativos e quais distribuem poderes, em especial, entre as autoridades públicas administrativas ambientais.

A incompetência legal expressa-se sob a forma de desvio ou excesso de poder.

¹⁷ CF/88: Art. 5º, XXXIII - “*todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado*”.

As autoridades públicas administrativas ambientais devem estar ligadas ao propósito invocado e nos elementos de validade para cada medida de ordem pública ambiental; também, nas das medidas de ordem pública ambiental em si, que devem conter os mesmos elementos de validade de qualquer outro ato administrativo: o motivo ambiental avocado; o objeto ambiental a ser preservado; e, o objetivo a ser alcançado.

O objetivo da ordem pública ambiental é o resultado que deve atingir o objeto do ato, seja ele, a ausência de perturbações ambientais, um ordenamento harmonioso ambiental e/ou a instauração de condições favoráveis à sua manutenção.

A apreciação do objetivo da ordem pública ambiental pela Administração Pública ambiental não faculta ao administrador ambiental utilizar indistintamente os seus poderes, para fins diferentes das determinadas pela lei. Assim a competência está vinculada em relação ao objetivo, a função e a natureza do ato a ser enfrentado.

A obrigação de agir, torna-se condição necessária para a manutenção da ordem pública ambiental. A competência da Administração ambiental, portanto, é determinada ao propósito de cada situação, que, por sua vez, determina a medida de ordem pública ambiental e sua validade.

A competência da matéria ambiental toca na questão da ordem jurisdicional. Trata-se de uma instância onde a ordem pública ambiental é interessada. Os meios tirados da violação dos princípios da separação dos poderes e da separação das autoridades, que conferem ao executivo as ações administrativas e ao judiciário as ações judiciais, são de ordem pública ambiental, quando está em risco a incolumidade da vida, em especial a da humana, e do meio ambiente. Os tribunais guardam de preservar a competência judicial e administrativa, desta somente apreciam a legalidade do ato e a competência do agente, protegendo, assim, o ato administrativo.

Quando da distribuição de competências¹⁸, os domínios da ordem pública ambiental, sejam administrativo, legislativo ou judicial, irão ocupar-se com os incidentes perturbadores dos fenômenos que realizam o processo de composição do harmonioso ambiental.

Os detentores de poderes da Administração Pública há que se entender que são depositários de competências que devem exercer dentro dos limites fixados pelos textos legais e não dentro de vontades. Assim, os detentores do poder de polícia ambiental não podem transigir sobre extensão de seus poderes, sem que haja consequência jurídica. Quanto à incompetência ou usurpação de função, Laferrière (1896: 496), manifesta que essa incompetência se dá

“lorsqu’une décision est prise par une personne dépourvue de toute autorité, soit parce qu’elle est placée hors de la hiérarchie administrative, soit parce qu’elle y remplit des fonctions qui ne lui confèrent aucun droit de décision, soit enfin parce qu’elle a cessé, par révocation, expiration de mandat ou autrement d’exercer les pouvoirs qui lui avaient appartenu...”¹⁹”.

Os atos decorrentes da incompetência justificam a sanção da nulidade²⁰ e constituem graves perturbações à ordem pública processual e às organizações com competência administrativa ambiental.

Para a ordem pública ambiental, como na ordem pública (Bernard, 1962: 177-178), as competências das autoridades públicas apresentam-se em “*ratione materiae*”²¹ e/ou “*ratione*

¹⁸ a noção de competência, fundamental em procedimento, constitui a essência da ordem pública processual (Bernard, 1962: 222).

¹⁹ “quando uma decisão é tomada por uma pessoa desprovida de qualquer autoridade, quer porque está colocada fora da hierarquia administrativa, quer porque há funções que não lhe conferem nenhum direito de decisão, quer por último porque cessou, por revogação, expiração de mandato ou continue a exercer os poderes que lhe tivessem pertencido...” (Laferrière, 1896: 496) (tradução nossa).

²⁰ “DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 58 E SEUS PARÁGRAFOS DA LEI FEDERAL Nº 9.649, DE 27.05.1998, QUE TRATAM DOS SERVIÇOS DE FISCALIZAÇÃO DE PROFISSÕES REGULAMENTADAS. 1. Estando prejudicada a Ação, quanto ao § 3º do art. 58 da Lei nº 9.649, de 27.05.1998, como já decidiu o Plenário, quando apreciou o pedido de medida cautelar, a Ação Direta é julgada procedente, quanto ao mais, declarando-se a inconstitucionalidade do “caput” e dos § 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º do mesmo art. 58. 2. Isso porque a interpretação conjugada dos artigos 5º, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da Constituição Federal, leva à conclusão, no sentido da **indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir, no que concerne ao exercício de atividades profissionais regulamentadas, como ocorre com os dispositivos impugnados**. 3. Decisão unânime.” (ADI 1717 / DF, rel. Min. Sydney Sanches, j. em 01.11.2002, Tribunal Pleno. Disponível em www.stf.gov.br. Acesso em 13 mar. 2011).

²¹ em razão da matéria.

*loci*²²”. A repartição dos litígios administrativos e penais ambientais entre as esferas de administração federal, estadual e municipal escapa, dessa forma, da vontade do administrados e da própria Administração Pública ambiental.

Quanto às competências “*ratione materiae*” para a repressão às infrações administrativas, ainda há coerência com a prevenção, decorrente da estrutura de competência de órgãos e entidades do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA; entretanto, na repressão às infrações penais não há, visto a competência apresentar-se como privativa em “*ratione materiae*” e distribuída a entre as autoridades judiciárias estadual e federal. Igualmente ocorre com a competência “*ratione loci*”.

A competência das autoridades públicas responsáveis pela repressão às infrações penais e/ou ambientais guardam, ainda, uma relação *tipo de infração-local*. Ex.: um delito ambiental de competência jurisdicional estadual em terras da União. A jurisdição torna-se federal.

A diversidade de órgãos de fiscalização e de tribunais de litígio com suas competências “*ratione materiae*” e “*ratione loci*”, balizada pela lei, não atendem ao princípio da prevenção, em detrimento ao meio ambiente. A competência deveria ser pela prevenção. Qualquer órgão ou entidade da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público que sejam responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental; ainda, organizações e entidades particulares que a legislação confere poder de vigilância ambiental, poderiam apoiar ou mesmo executar atos e responsabilidades sobre preservação da ordem pública ambiental e encaminhar às autoridades públicas, sejam administrativas e/ou de policia judiciária mais próxima, para as apurações das responsabilidades administrativas e/ou penais. Tudo no interesse de uma boa administração ambiental. Os recursos em segunda instância, tanto administrativos, quanto judiciais, estes sim, poder-se-iam considerar as competências “*ratione materiae*” e “*ratione loci*”.

O caráter da ordem pública ambiental diz respeito que qualquer infração ao meio ambiente merece uma sanção. Assim, para se alcançar à prevenção, resta sanear essa imperativa diversidade de competência. Em primeira instância, seja administrativa, seja penal, qualquer

²² em razão do lugar.

autoridade pública, em especial as ambientais e as policiais, deveria ter competência para responder pela preservação da ordem pública ambiental.

Esta solução facilitaria a unidade da jurisprudência, evitaria os processos inúteis, aceleraria os procedimentos penais e administrativos, diminuiria as despesas e por último, eliminaria os riscos e conflitos de decisões contraditórias; ainda, alcançaria o objetivo maior da preservação, que é a prevenção.

do formalismo

“As formalidades administrativas em tempos ou em situações normais constituem, com a competência, a principal condição de ordem e de moderação no exercício do poder administrativo”

Hauriou.

Não há obrigatoriedade da observação de nenhum formalismo, quando a necessidade da ordem pública ambiental for imperiosa. Simples ordens verbais ou injunções constituem medidas legais (Bernard, 1962: 142).

No contencioso, as formas ganham o caráter de ordem pública.

As formalidades prescritas em textos legais ambientais embora tenham um caráter de ordem pública ambiental, não são condição e meios de sua implementação e nem fator de nulidade processual. Geralmente os atos administrativos acerca de restabelecimento e/ou preservação da ordem pública ambiental não são obrigados a observar formalismos, exceto se previamente expresso em lei, mas cabe a justiça a julgar o modo da imposição estabelecida.

Nada impede, no controle jurisdicional do poder discricionário da Administração Pública ambiental, a fim de se evitar fraude à lei e desvio de procedimento, ter a autoridade administrativa ambiental de fundamentar uma medida ou ato discricionário de polícia ambiental. Dentre esses atos, a obrigação de agir, condição necessária à manutenção da ordem pública ambiental, estabelece uma limitação à ação jurisdicional e estabelece uma certa independência da Administração Pública ambiental.

A ordem pública ambiental impõe certas formalidades à Administração Pública e alcança suas relações com os seus agentes, como por exemplo, a usurpação de função, a incompetência funcional; a eleição de empresa privada para a função de fiscalização; a nomeação de pessoas comissionada, sem concurso público, para atividade de fiscalização ambiental. São nulas as eleições, bem como os seus atos.

A organização interna das funções públicas ambientais interessa à ordem pública ambiental, bem como a distribuição das diversas competências ligadas às funções de interesse geral do serviço ambiental. A ordem pública ambiental, aqui, apresenta-se como uma espécie de lógica interna, de organização harmoniosa, que visa, não somente buscar uma ordem nos diversos órgãos jurisdicionais, mas um ordenamento equilibrado e hierarquizado das competências na Administração Pública ambiental e suas relações com seus administrados (Bernard, 1962: 183-184).

Alguns defeitos de forma podem avocar nulidade. Há que se considerar a existência de formalidades “*substanciais*”, cuja violação cabe anulação, e as formalidades “*acessórias*”, que não são levadas em consideração. A anulação avocada em formalidade *substancial* ocorre quando a ilegalidade refletiu-se sobre o fundamento da decisão. Em Direito Administrativo, a nulidade tem por objetivo proteger o interesse geral e impor o respeito da lei pela Administração Pública.

A fundamentação das decisões jurídicas ou administrativas não tem caráter de ordem pública ambiental, mas de uma imposição constitucional. Se um texto legal ambiental prescreve o tipo penal e administrativo e a Administração Pública ambiental vai além, há um defeito de forma e uma irregularidade a ser corrigida, ou mesmo anulada. Também, o caráter imperativo da ordem pública ambiental não desaparece devido à ausência de sanção.

A moral como vigência ética da sociedade, esteio da ordem pública, induz à Administração Pública a observar o princípio da publicidade. A publicidade, divulgação dos atos ao público, é um formalismo derivado de uma disposição constitucional (CF/88, Art. 37, *caput*) e de validade de qualquer ato judicial ou administrativo. A noção de ordem pública ambiental engloba esse formalismo, ainda, o direito de defesa.

Nenhuma sanção ambiental pode ser pronunciada legalmente sem que o administrado seja posto em condições de apresentar utilmente sua defesa (CF/88, Art. 5º, LV). Para tanto, o administrado tem o direito constitucional de obter cópia de toda documentação (atos e documentos) existente no processo judicial ou administrativo para a sua defesa, não se tratando de uma disposição meramente formal (CF/88, Art. 5º, XXXIII e XXXIV, a e b).

3.3.2 das ações excepcionais

A noção de emergência para a ordem pública ambiental tem um entendimento mais amplo. Seu entendimento é jurídico, enquanto razão de Estado, que coloca o meio ambiente como direito fundamental a ser preservado e de salvação do público ambiental, e é operacional, quando dá suporte às contingências ou fatos ambientais previsíveis que comprometa ou ponha em risco a vida das espécies, em especial a humana e o meio ambiente; ainda, quando da violação das regras do Direito, sempre unidas à noção jurídica de ordem pública ambiental.

Quanto à legalidade às exceções, se praticadas, estas devem estar de acordo com a Ordem Jurídica. Dessa forma, a ordem pública ambiental não deixa o Direito a qual está condicionada e nem exime da apreciação de responsabilidade; diferentemente do estado de necessidade em que o Direito perde seu império (Bernard, 1962: 138).

Seus atos continuam a ser apreciados e apresentados ao controle jurisdicional, em especial, para o controle de fatos invocados e/ou da legalidade formal das medidas excepcionais, que se apresentem sujeitas à censura, em especial o desvio de poder, quando o objetivo do ato for manifestamente estranho à lei de habilitação ou da ordem pública ambiental.

3.3.2.1 das ações em circunstâncias de urgência

Em casos de urgências ambientais, que necessitam de medidas e meios administrativos excepcionais ou quando medidas administrativas estariam ilegais em tempos normais, para restabelecer ou manter a ordem pública ambiental, a Justiça sempre será chamada para que a noção de razão de Estado ou a salvação do público ambiental seja restabelecida ou efetivada. A urgência ambiental fundamentara as exigências de ordem pública ambiental e as tornara imperativas. O controle jurisdicional far-se-á a qualquer momento e levará em conta as circunstâncias excepcionais, que constitui a essência da noção de ordem pública ambiental.

A urgência ambiental implica na existência de um perigo real, iminente e grave, fundada em necessidades do momento ou numa presunção, para certas atividades, cujo estado latente de emergência conduza ou possa conduzir a perturbações públicas e/ou ambientais no momento. Exemplo, um acidente nuclear.

A urgência ambiental apresenta-se, para a ordem pública ambiental, como um de seus elementos, cuja natureza jurídica e seus efeitos intervém em domínios mais limitados; ainda melhor definida em suas características: é criadora de uma extensão de poderes atribuídos à administração pública, equivalente a um texto de lei, em que os responsáveis são autorizados a usar métodos excepcionais; legitima o exercício da coerção administrativa, ou seja, a execução automática, para assegurar a execução de suas decisões, que a boa ordem ambiental e o interesse imediato da sua conservação conclamam uma intervenção enérgica e rápida.

Apesar da imprecisão da idéia de legalidade, que poderia facilmente servir de pretexto à ilegalidade, o Executivo na aplicação da noção de ordem pública ambiental, não sai do Direito, respaldando suas ações na Ordem Jurídica; permanece fiel à sua missão e, sobretudo, continua a ser controlado pela Justiça.

Diferentemente da ordem pública, a simples perturbação ambiental pode legitimar o emprego de ação coercitiva administrativa, visto que em termos ambientais, os danos podem adquirir o caráter de irreversibilidade.

Para a ordem pública ambiental, as urgências ambientais não são mais “*as circunstâncias ambientais gerais do momento*”, mas “*as circunstâncias ambientais específicas uma certa situação*”. A situação anormal pode, inclusive, apresentar-se por ausência de autoridades regulares ou pela impossibilidade destas de exercerem os seus poderes e tomar medidas indispensáveis para fazer frente à situação de forma legal.

3.3.2.2 das ações em casos excepcionais e de grave perigo ambiental

Certas circunstâncias ambientais excepcionais impossibilitam as autoridades ambientais regulares de agirem e exercerem regularmente os seus poderes, em face de um estado ambiental crítico, de necessidade e de perigo coletivo (Ex.: um acidente nuclear); ainda, em casos de graves circunstâncias ambientais imposta em que o emprego da legalidade ambiental pode implicar em uma grave ameaça de desordem, com conseqüência direta à pessoa humana e, paradoxalmente, ao seu meio ambiente (Ex.: inundação).

As autoridades administrativas ambientais estão legalmente autorizadas a agir de imediato nas perturbações ambientais graves, objetivando restabelecer a ordem pública ambiental violada. Em termos de escala, tratando-se de direito fundamental constitucional, pode-se chegar até ao *estado de defesa* invocado ao meio ambiente, quando necessário tomar medidas para enfrentar ameaça grave e imediata à integridade de parte ou de todo o território nacional. Nesses casos extremos, compete ao Presidente da República, ouvido o Conselho de Defesa Nacional, decretar o estado de defesa (CF/88, Art. 136, *caput*), que o submeterá ao Congresso Nacional para decisão (CF/88, § 4º, Art. 136). O decreto que instituir o estado de defesa determinará o tempo de sua duração, especificará as áreas a serem abrangidas e indicará, nos termos e limites da lei, as medidas coercitivas a vigorarem para assegurar a ordem pública, em especial, a ambiental. Em casos de comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa, o Presidente da República,

ouvido o Conselho de Defesa Nacional, poderá decretar o Estado de Sítio (CF/88, Art. 137 e seu § 4º). Uma base jurídico-constitucional que se presta à defesa da Nação, do Estado e do seu meio.

Em ambos os casos, a apreciação do perigo e o emprego das ações para o restabelecimento ou preservação da ordem pública ambiental são de responsabilidade do Poder Executivo.

As permanências no tempo dos poderes excepcionais dados ao Poder Executivo, com as exigências imperiosas adotadas pelo sistema de polícia, devem limitar-se aos propósitos de restabelecimento da ordem pública ambiental, da proteção da vida em todos seus sentidos, da salvaguarda dos bens naturais e antrópicos e a salvaguarda do território, minimizando, dessa forma, as infrações ambientais decorrentes desses propósitos.

Nos períodos perturbados, fundados na noção de ordem pública ambiental, excepcionalmente, é possível suspender temporariamente atividades que tenham ou não sustentação ambiental, além das previsões legais, como uma medida de segurança preventiva, sem caráter repressivo, independente de qualquer infração administrativa e/ou penal, quando sua paralisação se mostrar necessária e/ou seu funcionamento perigoso para a manutenção ou restabelecimento dessa ordem. Nesses períodos excepcionais evoca-se o princípio da prevenção.

Nesta perspectiva, para a questão ambiental, a Administração Pública possui o papel de salvaguardar a vida de todas as espécies, em especial a humana; administrar o patrimônio ambiental material e imaterial; assegurar a execução das leis ambientais; assegurar a defesa nacional; garantir o funcionamento dos serviços públicos ambientais; e, escolher os imperativos da ordem pública ambiental: distinguir a execução das leis em circunstâncias emergenciais em tempo de paz e suspender, quando necessário, no interesse da defesa nacional, a sua execução em tempo de guerra.

Em tempo normal, ou em estado de paz, assegurar o meio ambiente ecologicamente equilibrado necessário ao bem-estar da comunidade é o princípio da legislação ambiental. Entretanto, em circunstâncias excepcionais, comprometedoras do meio ambiente, avoca-se a

ordem pública ambiental, validando ações e/ou abstenções da Administração Pública ambiental, pela necessidade de seu restabelecimento, manutenção ou preservação, completando, assim, o seu quadro de competência e sua zona de domínio.

3.3.2.3 medidas e motivos em circunstâncias excepcionais

das medidas

Uma medida de ordem pública ambiental excepcional pela Administração Pública ambiental se torna legal somente com a condição de ser oportuna. Para tanto, deve apresentar-se fundamentada por uma perturbação ambiental grave, proporcionada e proporcional ao objetivo a atingir. A eficácia dos meios adotados não é suficiente para validar e legalizar o restabelecimento da ordem ambiental.

O poder de criação de regras de direito e de legitimar medidas tomadas em circunstâncias ambientais excepcionais indicam à noção de ordem pública ambiental como fonte de direito, o que possibilita uma legalidade de crise sob o império do estado de emergência.

É pouco satisfatório reconhecer um poder discricionário sem nenhum controle de legalidade. Acompanhando o pensamento de Bernard (1962: 240), a noção de ordem pública ambiental não intervém contra a lei, nem fora da legalidade, mas reside no âmbito da Ordem Jurídica, que engloba outros elementos que lhe são essenciais, dando-lhe um sentido mais amplo. Qualquer conflito entre exigências contraditórias deve ser resolvido em favor do interesse superior da coletividade, norma superior à qual toda legalidade se subordina. Dessa forma, reconhece-se um poder de legitimação à noção de ordem pública ambiental e limita-se o perigo de generalização de supressão de qualquer legalidade.

A noção de ordem pública ambiental, que excede o poder de polícia administrativa, encontra amparo na Ordem Jurídica. Embora menos precisa, torna-se mais importante, porque irá

corresponder às necessidades de qualquer coletividade de viver e conviver numa organização e num meio ambiente harmonioso, com suas relações de vida; ainda, a humana, entre regras e instituições.

A Administração Pública ambiental goza, portanto, de maior amplitude em matéria de poder de polícia ou limitações administrativas, com suas medidas de regulamento, injunção e de coerção, ao interpretar e impor as regras de ordem pública ambiental. O controle jurisdicional, quando se fizer presente, será, entre outros, para o controle dos motivos, da competência, do defeito de forma e/ou dos desvios de poder.

dos motivos

O motivo é a situação ambiental precedente que se constitui uma ameaça real e provocam as medidas de ordem pública ambiental, medidas estas condicionantes da validade e legalidade das adotadas pela Administração ambiental. As medidas da Administração Pública ambiental encontram-se condicionadas por estes antecedentes, podendo e devendo agir a autoridade administrativa discricionariamente, assim como o controle jurisdicional pode ser exercido a qualquer momento para o controle dos motivos invocados e das medidas adotadas, ainda, para coibir desvio de poder. Este controle dos motivos não inibe ou impede a Administração Pública ambiental de seu poder discricionário.

Ao se invocar o amparo da ordem pública ambiental deve-se levar em conta as circunstâncias de tempo e de lugar, o reconhecimento da gravidade ou da ameaça e/ou a existência da urgência; ainda, estarem essas circunstâncias sob controle da Administração Pública ambiental.

Durante a circunstância excepcional, a zona de domínio da ordem pública ambiental é caracterizada pela necessidade da manutenção da ordem. As jurisprudências poderão validar as ações e omissões da Administração Pública, em especial a ambiental, nos domínios estranhos à sua ação de polícia administrativa.

3.3.2.4 das responsabilidades do Estado

As medidas insuficientes de segurança e de proteção ambiental comprometem a responsabilidade do Estado, quando numa desproporcional ameaça de perturbação ambiental, a ordem pública ambiental é comprometida gravemente.

A ordem pública ambiental estando condicionada pelas circunstâncias de fato, variáveis por definição, leva a Administração Pública ambiental, por conseguinte, gozar de uma margem de livre apreciação e a sua responsabilidade encontra-se atenuada em função da dificuldade das situações e das tarefas a realizar para enfrentar essa contingência.

A noção de ordem pública ambiental deixa o terreno da falta para o do risco e irá influenciar o tipo e a extensão da responsabilidade civil da Administração Pública ambiental (Franco, 2007: 99). Esta responsabilidade fixa-se em função do carácter mais ou menos imperativo da ordem pública ambiental a preservar e a sua natureza contingente ligada aos fatos. Essa ausência de falta, a exime da responsabilidade administrativa. Essa responsabilidade comprometida do Estado sem falta, abre o direito à indenização aos prejudicados, o que não deixa de ser uma forma de apuração de responsabilidade pela falta.

Essa reparação, entretanto, cabe quando as medidas de ordem pública ambiental comportam riscos excepcionais para as pessoas, para as espécies e bens ambientais e onde os prejuízos sofridos em tais circunstâncias excedem, pela sua gravidade, as despesas que deveriam ser suportadas pelos particulares. Há uma causalidade entre o prejuízo sofrido e a ação administrativa. À Justiça cabe fixar o limite que deve ser suportado individualmente e o pela coletividade. Para Bernard (1962: 155), na reparação, não há nenhuma censura aos atos da Administração Pública ambiental pelos riscos excessivos provocados, visto que as exigências da manutenção da ordem pública ambiental justificam as medidas e os meios empregados: o Estado agindo em legítima defesa do interesse público. No caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização

ulterior, se houver dano (CF/88, Art. 5º, XXV). Pode caber, inclusive, reparação moral, em casos de uso abusivo e arbitrário dessas propriedades.

O emprego de meios perigosos na manutenção da ordem pública ambiental provoca a responsabilidade fundada sobre o risco assumido pela Administração Pública ambiental, devido a sua natureza perigosa. Exemplo: dano em patrimônio de outrem quando de incineração de vegetação para evitar-se uma disseminação de pragas. A responsabilidade pelo risco tem por objeto compensar o emprego, pela Administração ambiental, de prerrogativas exorbitantes em condições prejudiciais para o meio ambiente e para a coletividade como um todo.

3.3.3 da Administração Pública ambiental em tempos de guerra

Os princípios que permitem à Administração uma superação de competência e de atribuição, para atender a extrema urgência e às necessidades do momento, advêm da teoria do poder de guerra, que autoriza “medidas mais rigorosas”.

Em tempo de guerra, o poder de polícia, que as autoridades públicas dispõem para a manutenção da ordem pública, em especial a ambiental, não é os mesmos dos de tempos de paz. Em tempo de guerra prevalecem os interesses da defesa nacional, que respaldam e conferem uma extensão maior ao conceito de ordem pública ambiental, que busca não somente preservar o meio ambiente, mas a ordem no Estado e às instituições, necessárias para a vida nacional.

Um regime de polícia, inclusive ambiental, excepcional justifica-se pela idéia de perigo nacional, podendo haver uma transferência de competência, substituindo as autoridades administrativas civis, por autoridades militares; ainda, questões e delitos ambientais que importem em comprometimento à defesa nacional serem tratadas em tribunais militares.

Em matéria de segurança ambiental do Estado, o legislador habilita a Administração Pública a adotar decisões administrativas preventivas para fazer frente a todos os atos necessários

à manutenção da ordem pública ambiental, e enfrentar delitos ambientais que atentem contra a segurança interna e externa do Estado.

Quando a ordem pública ambiental apresenta-se decorrente do emprego de força essencial, exclue a responsabilidade da Administração Pública, em especial a ambiental. As ocorrências “de fatos de guerra” excluem de responsabilidade as autoridades públicas civis e militares, tendo em vista que as circunstâncias de tempos e de lugar e os atos ligados às operações ou acontecimentos de guerra são improváveis de gerarem outros direitos a reparar, que não sejam os previstos pelas leis sobre as vítimas civis da guerra (Bernard, 1962: 150).

3.3.3.1 a ordem pública ambiental e a defesa nacional

Como fator de segurança interna, a ordem pública ambiental organiza e otimiza a defesa interna do território; contribui para o poder do Estado na defesa e na salvaguarda de sua integridade, ordenando território; aparece organizando, garantindo, defendendo contra os perigos externos, auxiliando inclusive a defesa do território nacional a critério das autoridades militares, compondo obstáculos de fronteiras²³.

Face à agressão, o desafio que se impõe é o de manter os meios indispensáveis à salvaguarda das populações humanas e das demais formas de vida, minimizando as agressões ao meio ambiente essencial à vida nacional. Assim, a ordem pública ambiental, irá contribuir para a segurança do Estado moderno, promovendo a: segurança do meio ambiente, da coletividade humana e dos seus bens; as necessidades econômicoambientais da população; e, a continuidade das ações governamentais, contribuindo para um mínimo de segurança econômica, social e ambiental.

²³ Exemplo, Lei 4771/65 – Lei Federal nº 4771/65 (Código Florestal): “Art. 3º - *Consideram-se, ainda, de preservação permanentes, quando assim declaradas por ato do Poder Público, as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas: a) ... d) a auxiliar a defesa do território nacional a critério das autoridades militares;*”

Nessa perspectiva, o sentido de *defesa*, considerando a ordem pública ambiental, ultrapassa o quadro de guerra, para fazer frente a toda forma de agressão ambiental, que comprometa a vida da nação. Dessa forma, a noção de ordem pública ambiental faz parte do moral das Forças Armadas e do serviço militar.

Em tempos de guerra, as redes de serviços ambientais apresentam-se como meio de potência e satisfação das necessidades ambientais da coletividade nacional, irão refletir a saúde ambiental do país e condicionar a manutenção da ordem pública ambiental no Estado, essencial à vida e a qualidade de vida nacional. São serviços indispensáveis para assegurar a segurança dos bens ambientais, a continuidade das ações governamentais e satisfazer as necessidades ambientais da população.

Nestas conformidades, a proteção do meio ambiente, aspecto da ordem pública ambiental, integra a noção de segurança nacional, portanto, o interesse nacional. A ordem pública ambiental, agora reconhecida de interesse nacional, legitima a defesa do Estado.

3.3.3.2 a ordem pública ambiental e o estado de guerra

Certas circunstâncias excepcionais específicas, de certas situações, podem colocar em risco o meio ambiente. Por exemplo: o estado de guerra. A necessidade de salvação do comum, princípio do estado de guerra e/ou de tempos anormais após a sua realização, e o direito a salvação do Estado, antecede a dos interesses ambientais, que as subordinam a uma hierarquia das necessidades sociais. Mesmo dentro dessas necessidades extremas, ainda assim, ordem pública ambiental assume a condição de salvaguarda de todas as comunidades, em especial a humana, visto estar mais próxima à sua vida, tornando-se, em tese uma fonte de direito.

A noção de ordem pública ambiental, em circunstâncias excepcionais e extremas, como no caso de guerra, transita na concepção da Ordem Jurídica, justificando certas decisões administrativas, extensão de competências, obrigação de intervir para as autoridades de polícia,

etc.... Apresenta-se como um “regime de poder público”, intimamente ligado à noção de *impérium*, de comando (Bernard, 1962: 249).

O estado de guerra e os períodos de dificuldades nascidos da guerra, tornam certas decisões de caráter ambiental, que em tempo normal seriam ilegais, legítimas, visto não haver possibilidade de se agir legalmente.

A obrigação de suspender a aplicação da legislação ambiental nessas circunstâncias excepcionais, para garantir o teatro de operações de guerra e a sobrevivência da comunidade nacional, funda-se na primazia da ordem social e na necessidade do funcionamento das administrações necessárias à vida nacional.

Hodiernamente, nos estado de guerra, as questões ambientais respondem ao aspecto moderno de se cobrir politicamente o caráter preventivo de preservação do meio ambiente, visto o estado de calamidade que se impõe e o decorrente comprometimento e/ou destruição do meio ambiente, colocando em perigo grave e iminente a sobrevivência das presentes e futuras gerações, principalmente no advento de uma guerra atômica.

Na guerra, pela sua natureza, gravitam as infrações graves à ordem pública, em especial a ambiental. Produzem-se poluição química, bacteriológicos, atômicas e impactos ambientais de todas as ordens sobre o ar, a água de superfície e as subterrânea, sobre o solo, o subsolo, a paisagem natural; enfim, sobre qualquer ambiente natural ou antrópico.

Em estado de guerra, importam-se menores restrições ambientais em domínio público e/ou privado, enquanto as circunstâncias exigem-nas para a organização da defesa. Medidas comprometedoras ao meio ambiente e à vida em geral, de excepcional gravidade, são autorizadas dentro das competências posta sob jurisdição militar, como a destruição de florestas, de mananciais de água, de unidades de conservação, de áreas de preservação permanente, entre outras.

A noção de defesa nacional coloca sob o poder da administração militar a discricionariedade para agir contra o meio ambiente em circunstâncias em que se está presente e em perigo iminente a segurança nacional.

O meio ambiente vai permitir, aos imperativos de defesa de uma guerra, principalmente a longa, a aplicação progressiva de seu potencial, respondendo às necessidades civis e militares de defesa, estreitando as relações entre ambos nesse imperativo de defesa nacional e de preservação da ordem pública ambiental, garantidora da mínima condição de bem-estar e de sobrevivência.

Nos casos graves de destruição maciça ao meio ambiente e das condições mínimas de vida, buscar-se-á dar garantia possível às operações e aplicação das forças militares, que caberá e ter o direito de controlar, repartir e destinar o que restar dos recursos naturais ao esforço de guerra, atendendo aos imperativos de defesa. Assim o meio ambiente atende às necessidades militares e de defesa nacional, assegurando uma mínima proteção às pessoas, às instalações e pontos sensíveis e de recursos de interesse geral. Esta coordenação e responsabilidade, quando da defesa do território nacional, serão incumbidas às autoridades militares nas zonas operacionais, e serão compartilhadas, sempre que possível, com autoridades civis, quando da manutenção da ordem pública ambiental. Dessa forma, a ordem pública ambiental faz parte da defesa, correspondendo à ordem do Estado, à ordem da Nação, sob o risco de perder e/ou comprometer seu meio ambiente.

A questão ambiental em guerra, em especial a sua degradação e/ou seu comprometimento, passou a ser uma questão mundial; entretanto, a degradação ambiental abusiva, desnecessária, comprometedora e atentatória ao meio ambiente, como incendiar poços de petróleo, desfolhar florestas, e outras práticas condenáveis, ainda não são consideradas delito contra a humanidade. Entretanto, verifica-se que a guerra contemporânea tem evoluído, se assim podemos considerar, procurado preservar o máximo possível o meio ambiente, seja natural ou antrópico, com a eletividade de suas ações pontuais de combate e/ou de destruição de alvos inimigos.

Essa competência de destruição da administração militar, entretanto, não suprime a supervisão, que deve exercer a administração pública ambiental, até das forças inimigas, sobre os

efeitos ao meio ambiente, buscando minimizá-los, a fim de tê-lo em condições de restabelecer suas principais funções ambientais para a continuidade da vida, em especial, a humana.

A despeito dessa situação extrema e efeitos temíveis dos estados de guerra, a ordem pública ambiental dá ao poder civil, quando de seu restabelecimento, mesmo que futuro, meios de direito para exercer uma gestão do meio ambiente e de toda forma de vida. Após a cessação das hostilidades, esta competência permitirá gerir os casos “de circunstâncias excepcionais”, que se seguem ao estado de guerra.

Dessa forma, um novo conceito de defesa incorpora o meio ambiente, com seus serviços ambientais, suas administrações e os seus serviços civis, às ações de guerra, comportando um mínimo de garantias fundamentais, individuais e/ou coletivas e ambientais cujos abusos são restringidos e responsabilizados tanto administrativamente, quanto judicialmente, quando do excesso de poder, *a posteriori*, através da justiça civil e/ou militar.

CAPÍTULO IV

DISCUSSÃO

As questões que se colocam são:

- que situação ambiental se quer chegar ? e/ou, que se quer manter ?

- quais os resultados apreciáveis ambientais que queremos ?

Para a Constituição Federal de 1988, uma Constituição tipo “obrigação de fazer”, a situação que se obriga é a de um ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (Art. 225, *caput*). Por sua vez, um ambiente ecologicamente equilibrado decorre de ser ele salubre, seguro, tranqüilo e sustentável; ainda de uma educação ambiental, condições que dizem à Ordem Pública Ambiental.

A salubridade¹ traz a dimensão do real para a questão ambiental e passa a ter a função de coordenação. Não se trata somente de se adotar um planejamento higiênico e uma distribuição racional do espaço e/ou de se buscar a ação positiva do meio ambiente sobre a coletividade, mas, principalmente, a anulação dos efeitos negativos desta, da coletividade, sobre o seu meio.

As raízes históricas dão conta de três posturas quanto à salubridade pública no Brasil: uma de origem portuguesa, que se ocupou da relação entre saúde e sociedade; outra de origem francesa, envolvendo a higiene das cidades e a prática médica; e, a de origem alemã, com o seu conceito de *polícia médica*, com a finalidade de controlar e fiscalizar a vida social, privilegiando a higiene pública, como instrumento para dar à medicina um estatuto político próprio (Miranda, s/d). Atualmente, nenhuma dessas posturas se logrou prevalecer no Brasil.

Verifica-se uma falta de conceituação sobre o que seja salubridade pública. Sem essa conceituação, a salubridade pública tem-se apresentado de forma pontual, para o ambiente de trabalho (saúde do trabalhador, no trabalho; atividades e operações insalubres) e de vigilância sanitária; ainda esta, que para as suas ações, segundo Gonçalves (s/d), há necessidade de uma instrumentação jurídica.

¹ Salubridade, a entendida por Foucault (2004: 93), qual seja, o estado das coisas, do meio e seus elementos constitutivos, que permitem a melhor saúde possível.

Sem se dar conta da existência de uma ordem pública ambiental, encontra-se em andamento processo de construção da conceituação da salubridade pública ambiental. Às avessas, o conceito de salubridade pública começa a ser construído a partir do seu resultado, ou seja, da saúde ambiental. Busca-se a melhor saúde ambiental, que leve à salubridade pública ambiental.

A questão da saúde ambiental², seja na cidade ou no campo, tem-se encaminhado juntamente com a construção da cidadania, da qualidade de vida e territórios sustentáveis, buscando soluções com a formulação e gestão de políticas públicas interdisciplinares, integradas, intersetoriais, participativas e territorializadas.

A salubridade, assim como a segurança pública, nunca ocupou o planejamento territorial brasileiro. Em decorrência, sem se ocupar com o estado das coisas, do meio e seus elementos constitutivos, perdeu-se a base material e social capaz de assegurar a melhor saúde possível dos indivíduos, do corpo social e do próprio meio ambiente.

Nessa conformidade, as questões referentes às salubridades pública e ambiental, têm-se mostradas e encaminhadas de forma quase independente, desvinculadas da noção de ordem pública ambiental, em especial da de segurança, tornando-a pouco contributiva para a tranquilidade pública e ambiental.

Quanto à segurança, em especial a pública, historicamente o Estado brasileiro esteve ocupado dentro da perspectiva da segurança interna e nacional (Friechter, 1974). Até a Constituição Federal de 1988, o conceito de ordem pública foi utilizado como balizador do grau de segurança interna e, também, da estabilidade social nacional. Pela legalidade, materializaram-se essas intenções no ordenamento jurídico nacional, daquela através dos Códigos Penais comuns e das Leis das Contravenções Penais e desta, através da Lei de Segurança Nacional, Atos Institucionais e outros congêneres. Hoje a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das

² 1ª Conferência em Saúde Ambiental. Disponível em <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ilyu4BOt9S8J:www.agencia.fapesp.br/materia/11216/agenda/1-conferencia-estadual-de-saude-ambiental.htm+1%C2%AA+conferencia+estadual+de+sa%C3%BAde+ambiental&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>, em 01/02/2011.

pessoas e do patrimônio (CF/88, Art. 144). Sem se ocupar de seu conceito, os constituintes inscreveram a ordem pública, impropriamente, no capítulo da Segurança Pública (Lazzarini, 1987: 15).

O meio ambiente enquanto direito fundamental, goza do direito à segurança pública e induz à sua evolução, na perspectiva de uma segurança pública ambiental, elemento da ordem pública ambiental.

A segurança e a salubridade pública ambiental são condições necessárias, mas não suficiente à ordem pública ambiental. Choay (2005: 43 e 44) mostra que pesquisas dão conta que somente a salubridade é incapaz de assegurar, entre outros, o sentimento de segurança ou de liberdade. Daí a importância de se estruturar a tranquilidade pública ambiental e açambarcar politicamente o conceito.

A tranquilidade pública ambiental traz a questão ambiental e induz a uma nova ordem, que se processa através das transformações sociais, estéticas e econômicas da sociedade, e que privilegia a sustentabilidade, no processo de fragmentação das estruturas antigas. A tranquilidade pública ambiental ganha sua dimensão real pela estética ambiental, que deixa de se guiar somente pelo belo. Gera a ética, dita a moral, o direito, disciplina o econômico e os costumes; ainda, assume, visto buscar a higiene pública ambiental, o controle político-científico do meio.

Através da estética, a ordem pública ambiental, também, qualifica o espaço público, trazendo intrínsecos os valores políticos do Estado, que se esboça na construção republicana do “público”: a “*coisa pública*”. Ainda, traz valores sociais apolíticos: a “*opinião pública*”, a “*utilidade pública*” e o “*interesse social*”. E na sua relação com o privado, a estética pública ambiental submete-o sob forma de ordenamento³, procurando adaptá-lo e a coletividade ao meio ambiente, a partir das transformações sócioeconômicas, agora se levando em consideração a questão da sustentabilidade.

³ ordenamento, aqui entendido, como a ação ou resultado de ordenar imposta pela lei.

Quanto a sustentabilidade, esta não é uma condição à ordem pública ambiental e nem é fator de garantia de tranquilidade, salubridade e segurança. A ordem pública ambiental, esta sim, aparece como a garantia à sustentabilidade, visto que na questão da ordem pública ambiental há que se levar em consideração a variável *irreversibilidade*, não presente na Ordem Pública. O limite da sustentabilidade está nessa variável, que a ordem pública ambiental estabelece.

Quanto à educação ambiental, a ordem pública ambiental, enquanto uma situação que existe de fato ou que o direito esforça-se para realizar e, ainda, um resultado que se quer chegar e/ou manter, tem nela a ferramenta para sua concretude. Não são sinônimos. A Ordem Pública Ambiental objetiva-se na situação harmoniosa do homem com o meio ambiente, enquanto a Educação Ambiental⁴, na transformação do homem, através da construção de valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, harmonizando-o nessa situação. Assim, pode-se afirmar que a situação ambiental que se quer chegar ou que o direito esforça-se para realizar decorre, também, do processo de aprendizagem da educação ambiental.

A educação ambiental, em termos de ordem pública ambiental, veio a tornar-se um direito social fundamental, constitucional (Art. 225, VI), um direito ou interesse transindividual e de terceira geração⁵ que pode se opor ao Estado e uma resposta às sérias conseqüências socioambientais, decorrentes de uma problemática ambiental, que se expressa numa má qualidade de vida dos ambientes terrestres, que Costa (s/d) traduz como

“[...] inadequação de um sistema sócio-econômico (sic) de consumo e produção insustentáveis, situação que perdura há 500 anos, norteados a política, o direito, a administração pública, a educação e os costumes, embasados em paradigmas da insustentabilidade”,

⁴ Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999.

⁵ “[...] Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade.” (STF – Pleno – MS nº 22.164/SP – Rel. Ministro Celso de Mello, Diário da Justiça, Seção I, 17 nov. 1995, p. 39.206).

gerador de uma cultura de *padrão de vida*, que desconsidera as facetas orgânicas da sociedade e do meio ambiente.

A nova ordem pública ambiental mostra-se para um sistema sócio-econômico-ambiental, num estado democrático de direito⁶, que se dá, entre outros e principalmente, com o exercício desse direito social fundamental, transindividual e de terceira geração, a educação ambiental.

Uma educação ambiental ineficaz, uma política e práticas econômicas, ainda, as interfaces entre ambas, quando não levam em conta a ordem pública ambiental e/ou que não respondam prontamente às necessidades ambientais, apresentam-se como entraves para a nova ordem, conseqüentemente, à garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

4.1 sobre a ordem pública ambiental praticada

“Na dimensão temporal, ajudamos Kronos/Midas a devorar os seus filhos, os bens ambientais e culturais.”

Tessler⁷ (2004).

A Ordem Pública Ambiental possui uma variável não prevista em termos de Ordem Pública: *a irreversibilidade*. O meio ambiente destruído e/ou severamente contaminado geralmente não possibilita voltar ao *status quo ante*, reduzindo os espaços e/ou a qualidade de vida humana e das demais espécies. A legislação, a despeito dessa situação, não propicia a competência pela prevenção.

Para a manutenção da ordem pública ambiental, o ordenamento jurídico nacional distribui competência, em termos administrativos, aos três níveis federativos: federal, estadual e municipal

⁶ estado democrático de direito: “é conformado por uma **lei fundamental** escrita (=constituição juridicamente constitutiva das “estruturas básicas da justiça”) e pressupõe um **modelo de legitimação** tendencialmente reconduzível à **legitimação democrática**” (Canotilho, 1995: 43).

⁷ Marga Inge Barth Tessler - Desembargadora Federal.

e, em termos judiciais aos níveis estadual e federal. Somente se permite à Administração Pública uma superação de competência para fazer frente à extrema urgência e/ou às necessidades do momento, de acordo com a gravidade das ameaças ambientais ou a vida, em especial a humana, apropriando-se da noção de ordem pública ambiental.

Embora seja dever do Poder Público (Executivo, Legislativo e Judiciário) e à coletividade defender e preservar o meio ambiente (CF/88, Art. 225, *caput*), ela não se constitui em objetivo da República Federativa do Brasil (Art. 3º), subordinando-a ao objetivo do desenvolvimento nacional (Art. 3º, II) e ao paradigma vigente *custo versus beneficio*. Essa subordinação do meio ambiente ao desenvolvimento nacional levou à recepção da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal 6938/81), que coaduna em seus objetivos, a compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico (Art. 4º, I).

Quanto ao Poder Executivo, o Estado ocupou-se, principalmente a partir dos anos 70, de dar-lhe uma estrutura administrativa e uma diversidade de legislação, que não se comunicam e não se completam, direcionada a gerir o meio ambiente. Objetivando atender aos interesses sociais e principalmente os econômicos, tornou o Estado o meio ambiente um ativo real (Struchel e Servilha, 2007: 31 e 32). Construiu-se uma complexa estrutura organizacional, hoje regulada pelo Decreto nº 6.101, de 26 de abril de 2007, com Secretarias, Departamentos, Assessorias, Consultorias, órgãos colegiados (Conselhos), Serviço, autarquias e empresas públicas. Essa estrutura administrativa tem a função de responder pelas áreas de competência⁸ do Ministério do Meio Ambiente, reguladas pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003; ainda de cumprir e fazer cumprir as leis ambientais.

⁸ - política nacional do meio ambiente e dos recursos hídricos;
- política de preservação, conservação e utilização sustentável de ecossistemas, e biodiversidade e florestas;
- proposição de estratégias, mecanismos e instrumentos econômicos e sociais para a melhoria da qualidade ambiental e o uso sustentável dos recursos naturais;
- políticas para a integração do meio ambiente e produção;
- políticas e programas ambientais para a Amazônia Legal; e
- zoneamento ecológico-econômico. (Art. 27, XV, Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003).

Struckel e Servilha (2007: 19 a 30) mostram que, historicamente, essas estruturas administrativas, pensadas para propiciar o desenvolvimento econômico, em especial as gestoras de florestas, foram e ainda continuam sendo ineficazes para parar a degradação e/ou destruição do meio ambiente. O Estado, cujo dever maior é a fiscalização, peca em não harmonizar as políticas e a gestão ao meio ambiente com a fiscalização específica.

Quanto ao Poder Legislativo, local das ressonâncias doutrinas partidárias, das ideologias e dos interesses de toda ordem, o ideal seria que produzissem normas que fossem auto-aplicáveis. Entretanto, estas, na maioria das vezes, apresentam-se indeterminadas em seu conteúdo, cuja exequibilidade depende, geralmente, do complemento de outras normas jurídicas ou de futuras expedições de certos atos administrativos do Poder Executivo. O Poder Executivo, por sua vez, às vezes, também pecam em seu dever em não regulamentar ou fazendo-no com tardança. Essa conduta legislativa e a regulamentadora do executivo, quase sempre presente nas legislações que dizem do meio ambiente, são fontes geradoras de conflitos de toda ordem, que levam ao comprometimento da ordem pública, em especial a ambiental. As situações conflitantes conferem ao Poder Judiciário, quando de uma demanda, um “*poder legislador*” de fato, através de seus decretos condenatórios e jurisprudências, que, em última análise, têm força de lei.

Aos legisladores, que tem o dever constitucional de preservar o meio ambiente, cabe lembrar que as leis ambientais não podem abdicar ou minimizar os mecanismos de tutela ao meio ambiente, sob pena de respaldar fatos e/ou atos prejudiciais ao mesmo.

Quanto ao Poder Judiciário, este encontra dificuldade, às vezes, em atender ao preceito constitucional de defesa e preservação ao meio ambiente, visto a legislação submetê-lo ao Princípio da Inércia: este aguarda o ajuizamento da ação, de uma demanda para então, e só então, passar ao Princípio da Indeclinabilidade de Jurisdição, isto é, do dever de decidir em tempo razoável. Esse tempo, na maioria das vezes, é fatal ao meio ambiente, tornando suas decisões, às vezes, inócuas.

Corroborar com a assertiva uma autocrítica vinda do próprio Poder Judiciário: para Tessler (2004), a demora na solução dos processos com cunho ambiental contribui para a institucionalização do “fato consumado”, em detrimento ao meio ambiente:

“[...] o “fato consumado” é uma das maneiras de o Judiciário trabalhar com o tempo. No Direito Ambiental, o “fato consumado”, de regra, se consolida em detrimento da legislação de regência. Nas instâncias ordinárias a “consumação dos fatos” revela ineficiência, para os Tribunais Superiores é, na maior parte das vezes, a única solução razoável e prudente, quando a questão já é recebida em situação de irreversibilidade”.

Exemplos clássicos da demora na decisão são analisados pela meritíssima desembargadora como o “caso dos transgênicos⁹”, o “caso das plataformas marítimas¹⁰”, o do “porto da barra¹¹”, “o caso da estrada do colono¹²” e “o caso do anfiteatro de Joinville¹³”.

Dessa maneira, tanto o Poder Legislativo, o Executivo, quanto o Poder Judiciário, o primeiro quando estabelece leis ambientais que dependem de complementação; o segundo não regulamentando ou o fazendo com tardança; e, o último, às vezes, decidindo tardiamente, permitindo a consumação do fato, não cumprem integralmente o dever constitucional, enquanto poderes públicos, de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente para as presentes e futuras gerações (CF/88, Art. 225).

⁹ “Um exemplo da demora do E. STJ que ocasionou a perda a perda da ação foi a da Adin 3109/DF, contra a liberação dos transgênicos. A liminar não foi apreciada e resultou prejudicada. Da mesma forma a Adin 3011/DF e Adin 3014/DF. O normativo hostilizado não mais vigorava no mundo jurídico, tornando inviável o prosseguimento. Dificuldades de pauta acabaram por prejudicar o exame das questões” (Tessler, 2004: 4 – nota de rodapé).

¹⁰ Plataformas para atividades de pesca esportiva construídas por particulares no litoral do Rio Grande do Sul -Ação Civil Pública 91.00.01046-4/RS – Ajuizada em 01/02/1991, ainda esta nas instâncias ordinárias (Tessler, 2004: 4 - 6).

¹¹ Construção de um complexo turístico-hoteleiro em estilo açoriano licenciado por todos os órgãos ambientais Ibama, Fatma e órgão municipal). Ação Civil Pública 97.00.000001-0 SC, ajuizada em 07/01/1997. “A ação encontra dificuldades para a realização das perícias e no AI 2000.04.01.075896-4 foi decidido pelo 4º TRF 4ª Região que se presumem legítimas as autorizações expedidas na ausência de questionamentos consistentes por parte do Ministério Público Federal. O E. STJ com voto de desempate, manteve a decisão do 4º TRF ” (Tessler, 2004: 7).

¹² Fechamento da estrada do colono. Ação Civil Pública 00.00.86736-5/PR. O E.STF anulou o acórdão do TRF 4ª Região pr ofensa ao contraditório e ao devido processo legal (RE 252.245-7, Paraná, Rel. Min. Marco Aurélio) (Tessler, 2004: 8).

¹³ Construção de um anfiteatro para dança e música em área pública alegadamente degradada. Ação Civil Pública 94.01.000158-SC. A questão pendente de solução no E. STF. (Tessler, 2004: 8-9).

Quanto à coletividade, a defesa ao meio ambiente dá-se, quase sempre, através de incontáveis manifestações em espaços públicos e a sua preservação, através de contáveis iniciativas.

Finalmente, quanto à ordem pública em si, agora se levando em conta a indissociabilidade entre o social e meio, com o ambiental, não pode esta ficar restrita somente ao exercício de polícia administrativa, como fim e como prevenção. Como visto alhures, essa indissociabilidade leva a ordem pública invadir o campo da ética pela estética, questionando a moral praticada; mudar o olhar sobre o econômico, para as suas estruturas ambientais necessárias de sustentabilidade; a política, não permitindo politizar a natureza; e , finalmente o moral, sob o olhar da moralidade, um aspecto da noção de interesse geral.

CONCLUSÃO

A identificação dos argumentos, dos elementos, dos instrumentos e dos conceitos de Ordem Pública, desde o tradicional, *ausência de perturbação*; o de Louis Rolland, da década de 1940, que trouxe a trilogia consagrada: segurança, salubridade e tranquilidade pública; o de Paul Bernard, da década de 1950, com seus alargamentos, dando conta de uma ordem pública estética, moral, política e econômica; e o de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, da década de 1980, com os fundamentos axiológicos da sociedade, propiciaram os fundamentos para a construção da

definição da Ordem Pública Ambiental, que se mostra apta a contribuir na construção de seu conceito.

Ao retroceder-se aos conceitos de Ordem Pública a pesquisa permitiu entendê-los em seu tempo e seus reflexos na atualidade, o que possibilitou, com a somatória de todos, chegar a uma definição de Ordem Pública Ambiental: ordem de um novo tempo, um tempo de mudança, de movimento, vibração e energia que se apresenta, carente de fundamentação teórica e de um discurso territorial competente.

A amplitude da ordem pública ambiental é a amplitude que se possa dar à Ordem Jurídica. Deixa de ser da alçada da ordem pública ambiental o que está fora do papel e do controle do Estado, que se constitui a ordem privada.

A ordem pública ambiental proposta, fundada e apoiada no Direito¹, restringe as desordens ambientais, gerencia os conflitos, opões aos perigos que ameaçam qualquer comunidade, seja humana, vegetal e/ou animal. Apresenta-se a serviço do interesse geral e torna-se uma espécie de instinto de conservação do ambiental, que está a serviço da salvaguarda das condições do patrimônio moral e ambiental, base de sobrevivência da espécie humana e das demais espécies de vida.

A definição extrapola a tese social, visto que atende, além das ilimitadas necessidades individuais e sociais, as do meio ambiente. É uma definição que orienta, limita e estimula a subordinação dos interesses particulares e públicos a uma função ambiental, definida pelas condições ditadas pelo próprio meio ambiente.

A ordem pública ambiental, assim definida, ganha seu significado e se valida pela doutrina do Direito e pela sua jurisprudência. Ainda, consagra e aprova uma hierarquia das situações e das regras, hierarquia esta, que importa efeitos jurídicos. Trata sempre de afirmar a superioridade dos princípios que estão na base da ordem do meio ambiente, do Estado e da

¹ “ *O Direito (...) indica os princípios e normas libertadores, (...). A lei sempre emana do Estado (...) lei um simples acidente no processo jurídico, e que pode, ou não, transportar as melhores conquistas*” (Lyra Filho, 1982: 3 e 4).

sociedade. Dessa forma, a ordem pública ambiental estará sempre ligada à legalidade, ao espírito da lei, procurando evoluir-se num quadro legal, sempre sob o controle jurisdicional dessa legalidade. Mesmo os *costumes*, que integram o conceito, advém de “*uma moral jurídica*” libertada do conjunto da legislação, mas integradas ao Direito e aceites pela maioria da coletividade.

A definição está dentro de uma compreensão superior deve ser dada à ordem pública ambiental, visto sua importância vital para a preservação da vida das espécies e da inseparável vida coletiva humana com seu ambiente. Ela diz-se sobre os públicos ambientais que são vitais, protegendo os elementos que dão suporte à vida; ainda, apresenta-se como um instrumento flexível de adaptação, na defasagem entre o Direito e a realidade.

A definição de ordem pública ambiental sustenta as regras gerais que permitem à coletividade humana defender os princípios de sua civilização e a qualquer comunidade biológica, viver em paz e harmonia com o seu meio ambiente.

O trabalho de pesquisa na construção de uma definição de ordem pública ambiental também identificou, analisou e propôs os instrumentos que lhe diga respeito, no atual estágio de nossa civilização.

Para a construção da definição, foi a ordem pública ambiental analisada na perspectiva do poder (político, econômico e militar), das vigências éticas da sociedade, do social e do ambiental.

A definição, ao possibilitar a perspectiva de equilíbrio e harmonia ambiental, faz com que a ordem pública ambiental torne-se uma ordem viva, dinâmica e positiva, cujos objetivos procuram exceder a ordem material externa.

Permite que a ordem pública ambiental apresente-se para as arbitragens de conflito de interesses ambientais, fazendo prevalecer o interesse geral, estabelecendo a superioridade da regra jurídica, essencial à salvaguarda da comunidade, do meio-ambiente, do Direito e do próprio

Estado. Torna a noção de ordem pública ambiental flexível para que possa atender a sua maior finalidade: a preservação da vida.

Quanto aos seus objetivos que persegue e o papel que desempenha a ordem pública ambiental, a definição assegura o respeito e a segurança nas relações ambientais, nas relações jurídicas e na disposição racional e harmoniosa dos homens e demais formas de vida com o meio ambiente, numa ordem que tende cada vez mais a tornar-se uma ordem consciente, construída, positiva, marcada pela inteligência e pela vontade humana. Uma ordem que tem como missão o interesse geral e como vocação o bem público.

Embasando-se no magistério de Bernard (1962: 45), a definição, finalmente, procura dar base para que o conceito de ordem pública ambiental evolua e apresente-se não somente como um *resultado* (estado ambiental de fato oposto à desordem ambiental), mas como uma *ação* (meio) e um propósito (*objetivo*); outrossim, não se limite à segurança², à salubridade e à tranqüilidade pública; e, em matéria de procedimento, a processual, a questões de admissibilidade, meios utilizados, nulidades e competência funcional, mas induz para que se invada o campo da ética pela estética - colocando em cheque a moral praticada, os desvios do entendimento do que seja cidadania e do exercício do poder; além de alargar as noções da ordem pública moral, política, econômica e estética trazidas por Bernard (1962).

Merecedora de atenção, pelo pouco estudo e doutrina, a ordem pública, em especial a ambiental, necessita de estudos quanto sua natureza, seja ela jurídica, moral e/ou filosófica; ainda, de seu objeto e o papel que desempenha. A noção existe de fato. Em seu nome proíbem-se e/ou restringem-se liberdades, atividades e vontades. O estudo da noção de ordem pública ambiental torna-se necessário, visto ser uma noção inconsistente, que começa a ser invocada, porém carente de estudos. Este trabalho encaminha-se para essa pretensão, com a proposta de uma definição e da construção de uma fundamentação teórica.

² que por sua evolução extensiva, Bernard (1962: 21) adverte que, às vezes, é utilizada como termo genérico que se identifica freqüentemente à ordem pública.

Da sistematização dos resultados da análise da concepção, das fontes e do papel da ordem pública ambiental, permite concluir que

o resultado da pesquisa corrobora a hipótese.

O presente trabalho não tem a mínima pretensão de esgotar o assunto, mas iluminar pontos importantes que levem a novos estudos e discussão em torno da ordem pública ambiental, desta, principalmente, sobre sua construção histórica, seus elementos, os alargamentos de sua noção, entre outros; ainda, o aperfeiçoamento da definição, especialmente a apresentada neste trabalho, até se chegar à construção de seu conceito.

Finalmente, como Bernard (1962: 282) sugere e parafraseando-o, se subirmos os degraus da ordem pública e das alturas lançarmos um olhar sobre o que será o amanhã da humanidade e do Direito, queremos aperceber no horizonte uma humanidade permeada de valores supremos e dignificantes, modelada com um discurso competente para seu território e um meio ambiente marcado e preservado igualmente por esses valores, garantidores da civilização e de todas as formas de vida presentes e futuras.

REFERÊNCIAS

AULETE. **Dicionário digital**. Disponível em <http://www.auletedigital.com.br/download.html>.

BANUNAS, Ioberto Tatsch. **Poder de Polícia Ambiental e o Município**. Porto Alegre: Sulina, 2003. 224p.

BAUMAN, Zygmunt,. **Vidas desperdiçadas**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2005.

BECKER, Bertha K. **Novos rumos da política regional: por um desenvolvimento sustentável da fronteira amazônica**. In BECKER, Bertha K. e MIRANDA, Mariana. A Geografia Política do Desenvolvimento Sustentável. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

BERNARD, Paul. **La Notion d'Ordre Public em Droit Administratif**. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1962.

BRASIL. **Constituição Federal**. 05 out 1988. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_13.07.2010/index.shtm. Acesso em: 27 abr 2011.

BRASIL. Lei Federal nº 4.771. 15 set. 1965. **Dispõe sobre o novo Código Florestal**. Brasília, DF: Senado Federal.

BRASIL. Lei Federal nº 6.153. 20 dez 1977. **Dispõe sobre a criação de áreas especiais e de interesse turístico**. Brasília, DF: Senado.

BRASIL. Lei Federal nº 6.938. 31 ago. 1981. **Dispões sobre a Política Nacional do Meio Ambiente**. Brasília, DF: Senado Federal.

BRASIL. Lei Federal nº 8.080. 19 set. 1990. **Dispões sobre a Política Nacional da Saúde**. Brasília, DF: Senado Federal.

BRASIL. Lei Federal nº 8.629. 25 fev. 1993. **Dispões sobre a Política Nacional de Reforma Agrária**. Brasília, DF: Senado Federal.

BRASIL. Lei Federal nº 9.433. 08 jan. 1997. **Dispões sobre da Política Nacional dos Recursos Hídricos**. Brasília, DF: Senado Federal.

BRASIL. Lei Federal nº 9.985. 18 jul. 2000. **Dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)**. Brasília, DF: Senado Federal.

BRASIL. Lei Federal nº10.257. 10 jul. 2001. **Dispões sobre a política. nacional urbana**. Brasília, DF: Senado Federal.

BRASIL. Lei Federal nº 11.445. 05 jan. 2007. **Dispões sobre a política. nacional de saneamento básico**. Brasília, DF: Senado Federal.

BRASIL. Lei Federal nº 12.305. 02 ago. 2010. **Dispões sobre a política. nacional dos resíduos sólidos**. Brasília, DF: Senado Federal.

- BRASIL. Lei Federal nº 10.683. 28 mai. 2003. **Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências**. Brasília, DF: Senado Federal.
- BRASIL. Lei Federal nº 9.795. 27 abr 1999 - **Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências**. Brasília, DF: Senado Federal.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Política nacional de saúde ambiental para o setor saúde**. Brasília: Secretaria de Políticas de Saúde, 1999.
- BRASIL. Decreto Federal nº 6.101. 26 abr. 2007. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Meio Ambiente, e da Outras Providencias**. Brasília, DF: Senado Federal.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. t. II. Buenos Aires (Argentina):N/I, 1953; verbete Ordem Publica, p. 897.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6ª ed. (reimpressão). Coimbra (Portugal): Livraria Almedina, 1995. 1228 p.
- _____. **Direito Constitucional ambiental português: tentativa de compreensão de 30 anos das gerações ambientais no direito constitucional português**. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes (org.); LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.
- CAPELLA, Vicente Bellver. **Ecología: de las razones a los derechos**. Granada: Ecorama, 1994.
- CHOAY, Françoise. **O Urbanismo. Utopias e Realidade. Uma antologia**. Tradução de Dafne Nascimento Rodrigues. São Paulo: Perspectiva, 1979.
- COSTA, José Kalil de Oliveira e. **Ambiental, um Direito Social Educação Fundamental**. Disponível em http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/cao_infancia_juventude/doutrina/doutrinas_artigos/EDUAMB-DIRSOCFUNDA.doc . Acesso em: 03 fev. 2011.
- COUFFIGNAL, Georges. Palestra ‘**O poder civil na América Latina: um modelo de democracia?**’ In Seminário Internacional dos 40 Anos da Universidade Federal de Santa Maria – A América Latina no Alvorecer do Novo Milênio, realizado nos dias 13 e 14 de setembro de 2000, em Santa Maria, RS, Brasil.
- CRETELLA JUNIOR, José. **Dicionário de Direito Administrativo**, 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978; verbete “Ordem Pública”, p. 370.
- CRETELLA JÚNIOR, José. **Polícia Militar e Poder de Polícia no Direito Brasileiro**. In LAZZARINI, Álvaro et al. **Direito Administrativo da Ordem Pública**. Rio de Janeiro: Forense, 1987. 229 p.

- DE PLÁCIDO E SILVA. **Vocabulário jurídico**, v. III, 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1963; verbete “Ordem Pública”, p.1.101.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2001.
- DUARTE, Nestor. **O direito: noção e norma**. Bahia: Dois Mundos, 1933. 188p.
- DUBOS, R. **Namorando a Terra**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1984.
- FERREIRA, J. S. W. **A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil**. In: Anais do Simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização”, UNESP Bauru e SESC Bauru, 21 a 26 de agosto de 2005. Disponível em http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/j_whitaker/propurbcred.doc. Acesso em: 1506 ago. 2009.
- FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**; organização e tradução de Roberto Machado. 20ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 2004. 295p.
- FRANCO, Dmitri Montanar. **Responsabilidade Legal pelo dano ambiental. A aplicação das excludentes de responsabilidade**. Campinas: Editora Edgard Blucher Ltda, 2011. 150p.
- FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Edição Saraiva, 1979. 350 p.
- GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995. 655 p.
- GONÇALVES, Emerson. **Direito Sanitário: Reflexões acerca da sua importância nas relações entre Estado e Sociedade**. Disponível em http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:d80cmG2qPLAJ:www.saude.sc.gov.br/gestores/sala_de_leitura/artigos/Direito_Sanit%C3%A1rio_-_Artigo_para_publica%C3%A7%C3%A3o.doc+c%C3%B3digo+sanit%C3%A1rio+no+Brasil&cd=6&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br. Acesso em: 14 dez. 2011.
- HOBBS, Thomas. **Leviatã ou Matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**; tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 3ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- KNAPP, Blaise. **Précis de droit administratif**. ([Das Recht in Theorie und Praxis] Théorie et pratique du droit). Balê: Helbing & Lichtenhahn, 1980. 467p.
- LAFERRIÈRE . **Traité de la jurisdiction administrative**. 2ª ed. t. II. N/I, 1896.

- LAZZARINI, Álvaro. **Polícia de manutenção da ordem pública e a justiça**. In LAZZARINI, Álvaro et al. Direito Administrativo da Ordem Pública. Rio de Janeiro: Forense, 1987. 229 p.
- LAZZARO, Fortunato. Enciclopédia Forense. Milão (Itália): Valiardi, 1960, v. V, verbete Ordine Pubblico, p. 417
- LEITE, José Rubens Morato, FERREIRA Maria Leonor Paes Cavalcanti. **Estado de Direito Ambiental: um novo paradigma para o século XXI**. In WACHOWICZ, Marcos, MATIAS, João Luis Nogueira. Estudos de Direito de Propriedade e Meio Ambiente. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. Disponível em http://www.direitoautoral.ufsc.br/casadinho/arquivos/i_estudo.pdf . Acesso em: 14 dez. 2011.
- LESSA, Antonio Carlos, COUTO, Leandro Freitas, FARIAS, Rogério de Souza. **Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008)**. Revista Brás. Pol. Int 52 (1): 89-109 [2009]. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v52n1/v52n1a05.pdf> . Acesso em: 13 mar. 2011.
- LYRA FILHO, Roberto. **O que é Direito**. 11ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982. Disponível em <http://ebooksgratis.com.br/livros-ebooks-gratis/tecnicos-e-cientificos/direito-o-que-e-direito-roberto-lyra-filho-colecao-primeiros-passos> . Acesso em 28/08/23011.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1998.
- MAFFESOLI, Michel. **No fundo das aparências**. 2ª edição. Petrópolis: Ed. Vozes, 1996. 350p.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Polícia de Manutenção da Ordem Pública e suas Atribuições**. In LAZZARINI, Álvaro et al. Direito Administrativo da Ordem Pública. Rio de Janeiro: Forense, 1987. 229 p.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 13 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.
- _____. **Curso de Direito Administrativo**, 15ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2002.
- MIRANDA, Carlos Alberto Cunha de. **Da Polícia Médica à Cidade Higiênica**. Cadernos da Extensão. nº1 – dez/ 1998. Recife: Pró-Reitoria de Extensão – PROEXT/UFPE: Ed. Universitária da UFPE, 1998.
- MORAND-DEVILLER, Jacqueline. Cours de Droit Administratif. 7ª ed. Paris (França): Montchrestien, E.J.A, 2001. 839 p.

- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito Administrativo da Segurança Pública**. In LAZZARINI, Álvaro et al. **Direito Administrativo da Ordem Pública**. Rio de Janeiro: Forense, 1987. 229 p.
- OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino. **Participação administrativa**. Boletim de Direito Administrativo, v. 21, n. 11, p. 1264, nov./2005.
- RENARD, Didier, CAILLOSSE, Jacques, DE BÉCHILLON, Denys. **L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit**. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, E.J.A, 2000. 303 p.
- RIBEIRO, Helena. **Saúde Pública e meio ambiente: evolução do conhecimento e da prática, alguns aspectos éticos**. Saúde e Sociedade, São Paulo, vol. 13, n. 1, Jan./abr. 2004. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-12902004000100008&script=sci_arttext . Acesso em: 06 abr. 2011.
- RIVERO, Jean. **Direito administrativo**. Coimbra (Portugal): Livraria Almedina, 1981. 415p.
- ROESLER, Átila Da Rold. **Novas considerações sobre o poder de polícia**. Jus Navigandi, Teresina, ano 12, n. 1470, 11 jul. 2007. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/10112>>. Acesso em: 13 mar. 2011.
- ROLLAND, Louis. **Précis de droit administratif**, 9ª ed. Paris (França): Librairie Dalloz, 1947. 773 p.
- RUTKOWSKI, Emília Wanda. **Desenhando a Bacia Ambiental – Subsídios para o Planejamento das Águas Doces Metropolitan(izad)as**. São Paulo, SP, 1999, 160f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- SALDIVA, Paulo. **O homem e o meio ambiente urbano**. In SALDIVA, Paulo et al. **Meio Ambiente e saúde: o desafio das metrópoles**. São Paulo: Ex-Libris Comunicação Integrada, 2010. 200p.
- SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado. Fundamentos Teóricos e Metodológicos da Geografia**. São Paulo: Editora Hucitec, 1988.
- SALOMON, Délcio Vieira. **Como fazer uma monografia**. 9ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999. 412p.
- SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo Ordenador**, 1ª ed., 2ª tir., São Paulo: Malheiros Editores, 1997.
- SERRES, Michel. **O Contrato Natural**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.
- SERVILHA, Elson Roney. **As Áreas de Preservação Permanente dos Cursos d'água Urbanos para a Ordem Pública. Município de Campinas/SP**. Campinas, SP,

- 2003, 144f. (Dissertação de Mestrado em Saneamento e Ambiente). Faculdade de Engenharia Civil, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- SIERVI, Elizabeth Maria Campanella de. **A estética da atitude participativa de aprender e produzir conhecimentos em grupos que pesquisam sobre questões ambientais.** 2006. Disponível em <http://www.tede.ufsc.br/teses/pgea0265.pdf> . Acesso em: 06 abr. 2011.
- SILVA, Reinaldo Pereira e. **A teoria dos direitos fundamentais e o direito ambiental natural como prerrogativa humana individual.** Revista de Direito Ambiental nº 46. Ano 12 –abril-junho 2007. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.
- SOBRINHO, Eduardo Jorge Martins Alves. **Nossa casa, nossa cidade, nosso planeta.** In SALDIVA, Paulo et al. Meio ambiente e saúde: o desafio das metrópoles. São Paulo: Ex-Libris Comunicação Integrada, 2010. 200p.
- SOUZA, Maria Adélia de. **A Metrópole e o Futuro. A Dinâmica dos lugares e o período popular da história.** In SOUZA, Maria Adélia de (Org). A Metrópole e o Futuro. Refletindo sobre Campinas. Campinas: Edições Territorial, 2008. 550p.
- SPIRN, Anne Wiston. O Jardim de Granito: A Natureza no Desenho da Cidade. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995.
- STRUCHEL, Andréa, SERVILHA, Elson Roney. **O direito, as leis e a gestão das florestas.** Revista de Direito Ambiental. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, nº 46, p 17-40, abril-junho. 2007.363 p.
- SUNDFELD, Carlos Ari. In **Direito Administrativo Ordenador**, 1ª ed., 2ª tir., São Paulo: Malheiros Editores, 1997.
- TÁCITO, Caio. **O abuso do poder administrativo no Brasil (Conceitos e Remédios).** Rio de Janeiro: co-edição do Departamento Administrativo do Serviço Público e Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas, 1959.
- TÁCITO, Caio. **Poder de Polícia e Polícia do Poder.** In LAZZARINI, Álvaro et al. Direito Administrativo da Ordem Pública. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. 229 p.
- TAVOLARO, Sergio Barreira de Faria. Movimento ambientalista e modernidade: sociabilidade, rico e moral. Disponível em <http://books.google.com/books?hl=pt-BR&lr=&id=n7zxkswg9VUC&oi=fnd&pg=PA5&dq=moral+ambiental&ots=Lx9gqzM2tT&sig=W4O8NWB4xQjaYaQ0SdF-wjTvqy0#PPA176,M1> . Acesso em: 18 mai. 2009.
- TESSLER, Inge Barth. **A implementação da Legislação Ambiental. Uma Visão Crítica.** palestra proferida pela Desembargadora Federal Inge Barth Tessler no II Congresso Nacional da Magistratura e Ministério Público, 01 a 03 de setembro de 2004, em Araxá, Minas Gerais, 1º Painel. Disponível em http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:DetDDai5WYgJ:www.trf4.jus.br/trf4/upload/arquivos/curriculo_juizes/implementacao_legislacao_ambiental_visao_critica.pdf+cr%C3%AD

[tica+%C3%A0+legisla%C3%A7%C3%A3o+ambiental&hl=pt-BR&gl=br&pid=bl&srcid=ADGEESg1fCD2XTIpNmtkC1rSSTDvT0QjPHLrVNceHzS6r_OxWjA_CNfUMKgrSZ_v4H5IOW1Gpgp_VLzfOD9-SgqhucAoSiTHAOSWtXyfR5OyWRV0iuan_Q5dPNvuDNdkMeE-GdpIWKNs&sig=AHIEtbRMf6IZ827iJoRPhfq4HLT6Nvz3g](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/legisla/leis/leis_3000/leis_3000_0000.htm) . Acesso em: 16 jan. 2011.

TILLY, Charles. **Coerção, Capital e Estados Europeus**; tradução Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996. 356 p.

VEDEL, Georges. **Droit administratif**. 5 ed. Paris (França): Presses Universitaires de France, 1973.

WALINE, Marcel. **Droit Administratif**. 9ª ed. Paris (França): Édition Sirey, 1963.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. **Rumos da Ordem Pública no Brasil: a construção do público**. Revista São Paulo em Perspectiva, 10(4) 1996.