

MEIO AMBIENTE E COMPETÊNCIA DA UNIÃO NO ÂMBITO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Cibele Maciel Ferreira

*Advogada da União na PRU 4ª Região
Pós-graduada em Direito Ambiental pela ULBRA/RS*

1. Introdução; 2. Conceito de Meio Ambiente; 3. Direito Ambiental e demais ramos do direito; 4. Princípios de Direito Ambiental; 5. Competência Constitucional Ambiental da União; 6. Atuação do Estado em matéria ambiental.

1. Introdução

A intensa modificação do meio ambiente pelo homem a partir da revolução industrial, que se iniciou em meados do século XIX, em consequência das descobertas científicas e tecnológicas, trouxe sensível degradação da qualidade de vida, trazendo a reboque a preocupação com a proteção ambiental. Ao mesmo tempo em que, os problemas sociais e ambientais relacionados a produção em massa, cujo substrato último é o desenvolvimento capitalista desenfreado, deram azo a conflitos que ultrapassam a esfera meramente individual ou coletiva. Nascendo, assim, os chamados interesses transindividuais indivisíveis, ou difusos, os quais demandam uma nova ordem de ferramentas aptas a correta operação do direito.

Encontrando-se, a proteção ambiental, dentro desta categoria de interesses difusos, dado que as consequências do dano ambiental podem alcançar proporções e reflexos infinitos, os quais perpassam a esfera individual ou coletiva para abarcar as futuras gerações, comprometendo a própria estada do homem no planeta terra, por certo que demanda a adoção de medidas diferenciadas de proteção, impondo ao Estado uma nova espécie de atuação.

2. Conceito de Meio Ambiente

A Lei nº 6.938 de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, definiu meio ambiente no inciso I do artigo 3º do seguinte modo: *“Meio Ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.”*

Entretanto, esta definição é por demais abrangente, dificultando a tutela jurídica do bem ambiental. Em vista disto, os Tribunais Pátrios, tendem a uma compreensão restritiva do conceito de dano ambiental, e via de consequência, do bem jurídico meio ambiente, restringindo, do mesmo modo, a sua proteção efetiva. A orientação adotada é no sentido de exigir o dano real e não apenas o dano potencial, quando se sabe que a maior parte dos danos ambientais somente poderá ser definitivamente aferível no futuro.

Vladimir Passos Freitas refere que dano ambiental é de difícil senão impossível conceituação, dizendo: *“Em um primeiro momento, vêm-nos à mente que as agressões*

ao meio ambiente referem-se apenas á água, ao solo, ao ar e ao mar. Porém, existem outras tantas formas de lesão. Basta pensarmos nas condições de trabalho, nas edificações, no sistema viário das cidades de grande porte, no problema do lixo entre outros tantos que influem diretamente na interação não só física, como também psíquica entre o homem e o ambiente em que vive.”

Não raro, questões decorrentes do enorme avanço da ciência, como manipulação genética, colocam em xeque o próprio conceito de sadia qualidade de vida e bem ambiental.

Quer se adote uma visão pluralista do conceito de ambiente, como a doutrina italiana, quer a visão sistêmica unitarista adotada por José Afonso da Silva, no qual o conceito de ambiente deve ser visto enquanto unidade inter-relacionada, sugerindo a necessidade de um tratamento também unitário, o certo é que há unanimidade acerca de três aspectos fundamentais da sua definição, a saber:

- a) meio ambiente artificial, constituído basicamente pelo espaço urbano e conjunto de edificações;
- b) meio ambiente cultural, composto pelo patrimônio histórico, artístico, paisagístico, arqueológico; e
- c) meio ambiente natural, ou físico, composto do solo, água, ar atmosférico, flora, fauna e, enfim, pela interação dos seres vivos e seu meio.

A Declaração de Estocolmo, de 1972, fixou que o meio ambiente é essencial para o bem-estar do homem e para o desfrute dos direitos humanos fundamentais, até mesmo o direito à vida, reconhecendo-se a nível internacional que a proteção ambiental se fundamenta na instrumentalização do direito à vida.

Da mesma forma, já em 1948, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, estabeleceu claramente que o homem tem direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, em meio ambiente de qualidade que lhe permita levar vida digna e gozar de bem-estar, tornando clara a vinculação de proteção ambiental à dignidade humana de vida com qualidade.

Nessa senda, a doutrina qualifica, ainda, o direito ambiental como direito fundamental de terceira geração, incluídos entre os chamados direitos de solidariedade, direitos de fraternidade ou direitos dos povos.

Portanto, o meio ambiental, enquanto direito fundamental consagrado constitucionalmente, possui múltiplos matizes, dada sua íntima correlação com os demais direitos fundamentais, o que invariavelmente refletirá na sua efetivação fáctico-objetiva, enquanto objeto de tutela do direito.

3. Direito Ambiental e demais ramos do direito

A fim de situar a compreensão da atividade administrativa quanto a efetivação da proteção ambiental, importa pinçar algumas nuances da aplicação do regramento próprio de direito ambiental, enquanto ramo autônomo do direito, em face de outros ramos do direito, em especial o direito administrativo.

Em direito administrativo, as licenças somente poderiam ser anuladas e cassadas, se ocorresse infração as normas legais por parte do seu titular. No entanto, uma licença administrativamente concedida, ainda que de acordo com as normas legais, deverá ser

imediatamente desconstituída se afetar algum postulado do direito ambiental. Assim, a aplicação do princípio da presunção de legalidade dos atos administrativos é mitigada em razão da incidência dos princípios próprios de direito ambiental, tais como o da prevenção e do *indubio pro natura*, diante da possibilidade de irreversibilidade da lesão ao meio ambiente.

O desenvolvimento economicamente sustentável, do qual tanto se ouve falar, não é outra coisa senão a tentativa de conciliar a preservação dos recursos ambientais com o desenvolvimento econômico. Portanto, para que haja sustentabilidade dos recursos naturais diante das atividades produtivas, as políticas de desenvolvimento econômico devem ser interpretadas com base num sistema protetivo ao meio ambiente, sendo a integração do direito ambiental com o direito econômico, na busca da preservação ao meio ambiente como princípio diretor da atividade econômica, de capital importância para o desenvolvimento humano e econômico.

5. Princípios de Direito Ambiental

Como visto, o direito ambiental, por suas características próprias, foi içado a categoria de direito autônomo. E, do mesmo modo, possui princípios balizadores também próprios. Tais princípios serão a seguir brevemente discriminados.

O Princípio da Prevenção é um dos mais importantes princípios em direito ambiental, relacionado a prioridade com a preservação, já que a reparação é quase sempre difícil, quando não impossível. E, preservar é prevenir de possíveis danos.

Princípio da Educação Ambiental. Relacionado ao princípio anterior, da prevenção, uma vez que para prevenir é necessário educar. É, antes de tudo, dever dos Poderes Públicos na realização das políticas de preservação ambiental, ainda mais que, nesta área, requerem-se inumeráveis conhecimentos científicos específicos, não disponíveis à população em geral. Saber-se, por exemplo, o que significa um lixo tóxico, ou quais atitudes ou atividade devem ser evitadas para melhoria da qualidade do ar ou da água, e como preservar o meio ambiente, são questões de fundamental importância, cujo conhecimento merece ser disseminado à população.

Princípio da Obrigatoriedade da Intervenção Estatal. Decorre do mandamento constitucional disposto no art.225, em especial no seu § 1º, de que a proteção ao meio ambiente é antes de tudo uma obrigação do Estado. Encontra-se, também, dentre os princípios da Política Nacional do Meio Ambiente disposto no inc. I do art. 2º da Lei nº6.938/81, onde *“a ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista seu uso coletivo.”*

Princípio da Cooperação. Novamente retornando à disposição normativa constante no art. 225, “caput” da Constituição Federal de 1988, temos que, sendo dever de todos a proteção do meio ambiente em seu equilíbrio ecológico, compete não apenas ao Estado mas a todos os cidadãos promover esta proteção.

Princípio da Publicidade. Este princípio decorre do anterior princípio da cooperação ou participação, e é sucedâneo do princípio da publicidade de direito administrativo, donde não será possível participar e intervir se não se tem conhecimento dos atos administrativos. Entretanto, este princípio em matéria de direito ambiental possui uma ênfase própria, na medida em que qualquer ato administrativo relativo a tutela do meio ambiente afetará diretamente a coletividade.

Princípio do Poluidor-Pagador. É um princípio cuja inspiração está na teoria econômica dos custos sociais da produção industrial, e, pelo qual, os empreendedores das atividades potencialmente poluidoras deverão arcar com os custos da poluição, nos custos da produção (pagando, ao final, o consumidor).

Este princípio encontra-se também insculpido nos parágrafos 2º e 3º do art. 225 da Constituição Federal, o qual obriga o explorador dos recursos naturais a recuperar o meio ambiente bem como o sujeita à obrigação de reparar eventuais danos que venha a causar.

O Princípio do poluidor-pagador deve ser harmonizado com o princípio da prevenção, a fim de não admitir que seja uma carta branca para o empreendedor exercer suas atividades poluidoras, uma vez que pague pelos custos da poluição. Não é isto que objetiva este princípio, mas sim de que a responsabilidade pela poluição seja arcada por quem deu causa a ela.

Princípio do Desenvolvimento Sustentável. Este princípio de assento constitucional nada mais é do que a harmonização dos princípios próprios de direito econômico com os princípios de proteção ao meio ambiente. O artigo 170 da Constituição Federal consagra a defesa do meio ambiente como princípio da ordem econômica, demonstrando que o desenvolvimento econômico e social devem observar a preservação do equilíbrio ecológico. A existência deste princípio também pode ser inferida pela determinação constitucional que impõe a utilização e exploração racional dos recursos naturais.

Entretanto, o conceito de desenvolvimento sustentável é assaz complexo, com diversos posicionamentos doutrinários radicalmente contrários a tal princípio, sob o fundamento de que seria impossível harmonizar-se o desenvolvimento econômico com a proteção ambiental.

Como proposições normativas a conferir parâmetros interpretativos ao sistema normativo, os princípios veiculam valores fundamentais ao sistema, em regra positivados na Constituição. E quer sejam escritos ou implícitos, conformam e limitam a aplicação das regras jurídicas. Daí a importância dos princípios próprios de direito ambiental, que nortearão todo o atuar dos Poderes do Estado na plena realização da proteção ambiental, quer na elaboração de leis tendentes a preservação ambiental, quer na execução das atividades públicas que objetivam tal fim, e, ainda, na interpretação e conformação das leis aos casos concretos.

Cabe notar que as normas de variados ramos do direito passam a carregar a racionalidade da preservação ambiental, obstando a aplicação de regras que causem ou venham a causar degradação ao meio ambiente.

6. Da Competência Constitucional Ambiental da União

Previsto pela primeira vez na Constituição Federal de 1988, a proteção ao meio ambiente é fruto de um processo de amadurecimento das questões ambientais no país. Sendo alçado à categoria de direito fundamental, recebeu um capítulo específico para sua proteção no título "Da Ordem Social", dispondo no art. 225 o seguinte: "*Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.*" E, não

bastasse a abrangência do dispositivo constitucional citado, quanto a orientação de ampla proteção ao meio ambiente a ser dispensada pelo Estado, o parágrafo primeiro arrolou, ainda, em seus sete incisos, uma série de determinações expressamente direcionadas à proteção ambiental pelo Estado. Exsurgem, assim, os princípios do desenvolvimento sustentável, da prevenção e da participação, implícitos no art. 225, “caput” e § 1º, da C.F., que nortearão a atividade estatal neste mister.

A forma de Estado Brasileiro adotado é o federalismo, caracterizada pela união dos Estado-membros, dotados de autonomia político-constitucional. Desse modo, compete à União o exercício das prerrogativas de soberania do Estado Brasileiro, enquanto entidade federal com personalidade jurídica de direito público interno, autônoma em relação aos Estados-membros. A repartição das competências de ordem legislativas e materiais, observarão este modelo, aplicando-se o princípio da predominância do interesse, pelo qual, cabe à União as matérias de interesse nacional, aos Estados-membros, as de interesse regional, e aos Municípios as matérias de interesse local.

Da análise da repartição da competência pela Constituição Federal, a proteção ambiental ficou dispersa entre os entes da federação. **Compreendendo a competência legislativa privativa da União no art. 22**, incs. II (desapropriação); IV (águas e energia); IX (transportes); X (Portos e navegação); XI (Trânsito e transporte); XII (recursos minerais); XIV (população indígena); XVI (exercício de profissões); XXIV (educação nacional); XXVI (atividades nucleares) e XXVIII (defesa territorial e mobilização nacional). **A competência legislativa concorrente no art. 24**, incs. V (Produção e consumo); VI (flora e fauna, recursos naturais); VII (proteção ao patrimônio cultural, artístico, paisagístico ...); VIII (dano ambiental); IX (educação); XII (defesa da saúde). **E, a competência material exclusiva da União no art. 21**, incs. IX (ordenação do território e desenvolvimento econômico); XII (potenciais hidroenergéticos); XVIII (secas e inundações); XIX (recursos hídricos); XX (desenvolvimento urbano, saneamento básico e transportes); XXII (serviços de polícias marítimas e de fronteiras); XXIII (atividades nucleares), XXIV (inspeção do trabalho), e XXV (garimpo). **A competência material comum no art. 23**, incs. II (saúde); III (bens naturais); IV (bens culturais); V (acesso à educação e à ciência); VI (meio ambiente e poluição); VII (preservação das florestas, fauna e flora); VIII (produção agropecuária e abastecimento alimentar); IX (habitação e saneamento básico); X (integração social); XI (recursos hídricos e minerais). Cabendo a União, no que concerne a competência legislativa concorrente do art. 24 da C.F., o estabelecimentos de normas gerais, e aos estados a suplementação de tais normas. E quanto a competência material comum do art. 23 da C.F. , é estabelecido uma relação de cooperação em matérias administrativas, possibilitando a atuação paralela entre os membros da federação.

A proteção ambiental abarca, assim, não apenas a proteção à fauna, à flora, aos recursos hídricos e minerais, mas mantém correlação com diversas outras matérias, tais como a elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (art. 21, IX); o estabelecimento de diretrizes para o desenvolvimento urbano, habitacional, saneamento básico e transportes urbanos (art. 21, XX). Dispensando-se atenção especial ao meio ambiente na legislação atinente, por exemplo, as matérias de desapropriação (art. 22, II); trânsito e transporte (art. 22 XI); diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV) ; defesa do território (art. 22, XXVIII), em face das implicações diretas que tais atividades possuem com a preservação do meio ambiente. Podendo ser declarada a inconstitucionalidade da legislação que desobservar a proteção ambiental determinada no art.225 da Carta Maior.

O elastecimento da competência em matéria ambiental decorre da análise sistemática dos dispositivos constitucionais, incluindo-se os princípios nele implícitos, em confronto com a abrangência fática que a efetiva proteção ao meio ambiente requer.

E não é sem razão de ser o alargamento da proteção ambiental nos moldes citados. A título de exemplo, cite-se a crescente necessidade de desapropriação de áreas necessárias à implantação de Unidades de Conservação, nos moldes da Lei nº 9.985/2000 (– que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza), tais como os remanescentes da Mata Atlântica, relegada, atualmente a apenas 3% de sua formação original, e suprimida, em grande parte, pelo desenvolvimento urbano desordenado. A Lei nº 4.132/62, que define os casos de desapropriação por interesse social, prevê em seu art. 2º, inc. VII, de forma muito tímida a desapropriação para tais fins. Assim, a complementação relativamente a desapropriação de Unidades de Conservação é dada pela Lei nº 9.985/2000, que em seu art. 42 e incisos prevê a indenização e realocação das populações tradicionais residentes nestas Unidades. O § 3º do art. 27 da Lei do SNUC prevê o prazo máximo de 5 (cinco) anos para a elaboração do plano de manejo. Falta, contudo, uma adequada regulamentação quanto ao processo desapropriatório e aos correlatos procedimentos para a completa preservação do meio ambiente. Não basta, pois, a simples edição de decreto desapropriatório, sendo imprescindível a imediata retirada dos ex-proprietários e posseiros, e a adoção de todas as demais medidas necessárias a efetividade do fim almejado.

No exemplo acima citado verificou-se, igualmente, que a ausência de um planejamento de desenvolvimento econômico e social e de desenvolvimento urbano, cuja competência material é privativa da União (art. 21, incs. IX e XX da C.F.), resultaram na supressão quase que total da Mata Atlântica.

7. Da Atuação do Estado em Matéria Ambiental

Como visto até então, o Estado contemporâneo não pode limitar-se à atuação legislativa, quedando inerte, de braços cruzados, para atuar, apenas, quando interpelado pelas partes envolvidas, quando, por exemplo, de uma autorização para funcionamento de atividade, ou fiscalização desta, ou quando da prestação do serviço de justiça, diante da lesão a interesse individual, coletivo e difuso. No que concerne a competência material do Estado em matéria de proteção ambiental, merecem relevo os princípios do desenvolvimento sustentável, da prevenção e da participação. Princípios estes implícitos no art. 225 “caput” da C.F. e que irão orientar o modo de atuação dos poderes públicos.

O princípio da prevenção, por exemplo, orienta à adoção de políticas públicas, baseada em estudos científicos, não apenas na prevenção de eventuais danos, ou mesmo para coibir que o desenvolvimento desordenado resulte em lesões ambientais; mas principalmente, para assegurar um desenvolvimento nacional, estadual, e municipal, sustentado na preservação do meio ambiente. Assim, prevenir é atuar antecipadamente. Cabendo ao Estado, em matéria ambiental, a observância da orientação a ser seguida pelos princípios implícitos do art. 225 da Constituição Federal. Também, assim, a forma de atuação dos Poderes Públicos, de molde a alcançar seu fim último, a efetiva proteção ambiental.

Cuidando, o modelo federativo de Estado, em repartir as competências, quer materiais, quer legislativas – e não se podem afastar umas das outras, já que o regramento próprio das leis orientará a atividade material -, entre os entes da federação, conforme a preponderância do interesse envolvido, e, como visto, abarcando a proteção

ambiental as mais diversas searas da atividade humana, por certo que qualquer atribuição de competência não deverá restringir-se a compartimentos estanques, sob pena de a incomunicabilidade transformar-se em inoperabilidade do sistema legal e ineficácia protetiva. Donde, inevitável a criação e sistematização de mecanismos de cooperação entre os entes federados, no que concerne à matéria ambiental.

ARAÚJO, Rosalina Corrêa de. **Direitos da Natureza no Brasil**. Ed. Liber Juris. Rio de Janeiro, 1992.

BENJAMIM, Antônio Herman . **Dano Ambiental- Prevenção, Reparação e Repressão**. São Paulo, Revistas dos Tribunais, 1993.

BITTENCOURT, Darlan Rodrigues. **Lineamentos da Responsabilidade Civil Ambiental**. RT –740, junho de 1997.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. Ed. Malheiros, São Paulo, 1995.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais**. Ed. RT. São Paulo, 2001.

LAMAC, Jacques. **Responsabilidade Ambiental do Estado Aspectos Administrativos**. Revista de Direitos Difusos, jan.-Fev./2003.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Ed., 1995.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **O Problema do Controle Judicial das Omissões Estatais Lesivas ao Meio Ambiente**. Revista de Direito Ambiental, v. 4, n. 15, 1999.

_____. **Princípios Fundamentais do Direito Ambiental**. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1996.

SAMPAIO, Francisco José Marques. **O Dano Ambiental e a Responsabilidade**. Revista de Direito Ambiental, Rio de Janeiro, 1991.

SOARES, Inês Virginia Prado. **Direito do Meio Ambiente sob a Ótica dos Direitos Humanos e sua Efetividade ante a Omissão do Poder Público**. Boletim dos Procuradores da República, São Paulo, v. 3, n. 31, 2000.

SILVEIRA, Paulo Antônio Caliendo Velloso da. **Responsabilidade Civil da Administração Pública por Dano Ambiental**. AJURIS, n. 72, Porto Alegre, 1998.

TOSHIO, Mukai. **Responsabilidade Solidaria da Administrativo por Danos ao Meio Ambiente**. Justitia, São Paulo, 1988.