

## COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS EM MATÉRIA AMBIENTAL

LEONARDO GRECO

### I. *Conceito de Direito Ambiental e sua Autonomia*

O chamado Direito Ambiental é o conjunto de princípios e regras jurídicas que disciplinam a preservação e a racional utilização dos recursos naturais e dos bens culturais, com a finalidade de assegurar a sadia qualidade da vida humana para as gerações presentes e futuras (Constituição Federal, art. 225).

Nessa definição procuramos colocar as notas características do Direito Ambiental: a proteção da natureza, mas não no sentido de um conservacionismo *a outrance*, e sim como meio ou instrumento de bem-estar para o homem; a fruição pelo homem das riquezas naturais de modo ordenado, a fim de assegurar a perenidade dos recursos renováveis e o mais prolongado e fecundo aproveitamento dos recursos não renováveis; a proteção dos bens de valor cultural, na medida em que se constituem em referências identificadoras do modo de ser dos diversos grupos que compõem a sociedade humana (Constituição, arts. 215 e 216); a preservação, através dos recursos naturais e dos bens culturais, de uma vida salubre para os seres humanos que já dela desfrutam e a melhoria da qualidade de vida para atingir o nível de salubridade para aqueles aos quais a utilização dos recursos naturais e dos bens culturais ainda

não garante tal nível; a projeção da consecução desses objetivos para o futuro, como direito das futuras gerações.

Com tais características, pode dizer-se que os princípios e as normas do Direito Ambiental perpassam quase todos os ramos em que se costuma subdividir a Enciclopédia Jurídica: o Direito Civil, o Direito Administrativo, o Direito Penal, o Direito Processual, o Direito do Trabalho, o Direito Comercial, o Direito Tributário etc.

Em todos esses sistemas, encontramos regras que possuem um, ou mais de um, dos elementos que caracterizam as normas ambientais.

Por isso, se diz que o Direito Ambiental não possui autonomia científica, porque ele não possui um corpo próprio de normas, alcançando os seus objetivos através de regras integradas sistematicamente no âmbito de outras disciplinas jurídicas.

No entanto, tal importância adquiriu a matéria ambiental nos dias que correm, que é possível recolher em todas essas outras disciplinas jurídicas um conjunto de princípios e regras que se identificam pela sua unidade funcional ou teleológica, a saber, pela coincidência de se destinarem à proteção do meio ambiente.

O Direito Ambiental adquire assim autonomia didática, ao mesmo tempo em que a função de proteção ambiental vai influir na evolução ou na modernização coordenada de técnicas ou de institutos jurídicos que até agora tinham fundamentos totalmente independentes.

## II. *O Direito Ambiental na Constituição de 1988*

É sabido de todos que o Estado Federal se caracteriza pela distribuição do exercício de diferentes atividades entre o Estado Central e os Estados-membros,<sup>1</sup> o que podemos denomi-

---

<sup>1</sup> KARL LOEWENSTEIN, *Teoria de la Constitución*, Barcelona, 1970, p. 357.

nar de Repartição de Competências Constitucionais,<sup>2</sup> e que no modelo adotado pela Constituição Brasileira de 1988 essa distribuição alcança ainda, além da União e dos Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios.

As normas constitucionais que interessam ao Direito Ambiental são abundantes no texto constitucional de 1988, atribuindo competências legislativas e administrativas privativas, comuns e concorrentes aos diversos entes territoriais, sem que o legislador constituinte tenha tido a preocupação de delimitar com precisão onde começa e onde termina a competência de cada um. Ademais, em certos dispositivos, a Constituição atribui competência em matéria ambiental ao Poder Público ou à lei,<sup>3</sup> sem especificar se se trata de competência federal, estadual ou municipal.

Basta ler três renomados juristas que se dedicaram ao tema, Paulo Affonso Leme Machado,<sup>4</sup> Toshio Mukai<sup>5</sup> e Diogo de Figueiredo Moreira Neto,<sup>6</sup> para verificar que a matéria é espinhosa e que comporta mais de um entendimento.

A meu ver, a integração sistemática das diversas normas constitucionais pressupõe algumas considerações sobre o tipo de federalismo vigente no Brasil, em especial na Constituição de 1988.

### III. *Federalismo Dual ou Federalismo de Cooperação*

Nas suas origens, o federalismo norte-americano caracterizou-se pela estrita limitação dos poderes da União e dos Es-

---

<sup>2</sup> CELSO RIBEIRO BASTOS, *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo, 1990, p. 259.

<sup>3</sup> Artigo 216, § 1º; artigo 225, *caput* e §§ 1º, 2º e 4.º.

<sup>4</sup> *Direito Ambiental Brasileiro*, São Paulo, 1991.

<sup>5</sup> "As Competências dos Entes Federados na Constituição de 1988, em especial em Matéria Ambiental", in *Boletim de Direito Administrativo*, dez. 91, ps. 711 e ss.

<sup>6</sup> "A Competência Legislativa e Executiva do Município em Matéria Ambiental", in *Revista de Informação Legislativa do Senado Federal*, julho a setembro de 1991, ano 28, n. 111, págs. 123 e ss.

tados-membros às competências expressamente enumeradas, como se fossem duas esferas paralelas de autoridade.<sup>7</sup>

Mas esse federalismo, chamado dual, evoluiu a partir do final do século XIX, e das novas exigências de intervenção do Estado nos domínios econômico e social, para uma nova fórmula de distribuição de competências, caracterizada pelo primado dos poderes da União sobre os dos Estados e pela atuação conjunta e coordenada de todas as esferas de Poder na provisão de serviços essenciais e no exercício de algumas atividades necessárias ao bem-estar da população.

O Poder Central foi se impondo aos Estados como pólo irradiador de autoridade e como esfera mais apta a equacionar os problemas nacionais, mesmo em matérias que não lhe tinham sido expressamente atribuídas.

Essa nova forma de federalismo cooperativo nasceu de exigências históricas e encontrou pleno apoio da jurisprudência da Corte Suprema.

Ao contrário do que seria de supor, o Senado, Câmara Representativa dos Estados, não opôs resistência a essa ampliação dos poderes federais em detrimento da autonomia dos Estados, servindo mesmo para legitimá-la, pois tornou-se, tal como a Câmara dos Representantes, mais uma caixa de ressonância dos interesses político-partidários de âmbito nacional do que um órgão preocupado com a preservação das autonomias estaduais.<sup>8</sup>

Na Alemanha, o federalismo moderno já nasceu mitigado pela preponderância da Prússia no concerto federativo.<sup>9</sup> A democracia social da Constituição de Weimar acentuou a tendência centralizadora. E a Lei Fundamental de Bonn, de 1949, apesar do fortalecimento dos Estados nitidamente imposto pelas

---

<sup>7</sup> SCHWARTZ, *American Constitutional Law*, p. 63.

<sup>8</sup> KARL LOEWENSTEIN, *ob. cit.*, p. 362.

<sup>9</sup> No Reich de Bismark se impossibilitou o funcionamento de um autêntico federalismo pela hegemonia da Prússia. A Prússia possuía não só dois terços do território e da população do Reich, mas também o Rei da Prússia era cons-

tropas de ocupação, não foi capaz de resistir à tendência centralizadora, ditada pela necessidade de reduzir desequilíbrios entre Estados mais ricos e Estados mais pobres<sup>10</sup> e mais tarde pela europeização e já agora pela unificação alemã.

A prevalência do direito federal sobre o estadual, em matéria de competência concorrente, foi a regra de ouro do direito alemão para este fortalecimento do poder central e o *Bundesrat* (Câmara Alta), tal como o Senado nos Estados Unidos, jamais foi empecilho para isso.

No Brasil, apesar de a federação ter sido uma decisão política do movimento republicano, imposta pelo Decreto nº 1, de 1889, e não o resultado de uma autêntica associação de Estados soberanos, nasceu ela dualista e dualista permaneceu até a Revolução de 1930, seguindo a Constituição de 1891 as pregações de Campos Salles e de João Barbalho, o que não escapou à crítica severa de Ruy Barbosa que, apesar de republicano e federalista, temia pela unidade nacional.<sup>11</sup>

A Constituição de 1934, pautada no modelo de Estado-Providencialista da Constituição de Weimar, introduziu no Brasil o federalismo cooperativo, que caracterizou todos os textos constitucionais que se lhe seguiram, inclusive o de 1988, definindo extensa e crescentemente todas as atividades e competências da União para a realização do Bem Comum, que foram progressivamente reduzindo o Estado-membro a um papel complementar e exigindo da parte deste integração nos planos e programas da União.

---

tucionalmente o detentor hereditário da dignidade de imperador, e o primeiro-ministro prussiano era, *ex officio*, chanceler do Reich (cf. LOEWENSTEIN, ob. cit., p. 375).

<sup>10</sup> LOEWENSTEIN, ob. cit., ps. 376/377.

<sup>11</sup> “Não somos uma federação de povos até ontem separados e reunidos de ontem para hoje. Pelo contrário, é da União que partimos. Na União nascemos. Na União se geraram e fecharam os olhos nossos pais. Na União ainda não cessamos de estar. Para que a União seja a herança de nossa descendência, todos os sacrifícios serão poucos” (RUY BARBOSA, *Obras Completas*, vol. XVII, tomo I, p. 146).

No federalismo de integração ou de cooperação, a distribuição de competências entre a União e os Estados não é mais um instrumento de disputas entre o autoritarismo centralizador e as autonomias locais, mas um compromisso de solidariedade e de união de esforços para realizar do modo mais adequado possível o bem-estar da coletividade.<sup>12</sup>

Nessa união de esforços, sem prejuízo da competência residual dos Estados-membros, o direito federal tem proeminência, pois ele não só dita, em respeito ao princípio da legalidade, as regras de convivência entre o Poder Público e os cidadãos nas matérias de competência privativa da União, mas disciplina as relações entre a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, nas matérias de competência comum, em que a coordenação entre as atividades das diversas pessoas jurídicas de Direito Público Interno é essencial para a consecução do Bem Comum.<sup>13</sup>

#### IV. *Competências Judiciárias, Administrativas e Legislativas*

Na distribuição entre a União e os Estados das tarefas destinadas à proteção do meio ambiente, a Constituição de 1988 estabelece competências administrativas e legislativas.

As competências administrativas são as que conferem ao Poder Público o exercício de determinadas atividades concretas, como a gestão de certos recursos naturais, o controle da utilização de substâncias perigosas, o desenvolvimento de programas de aproveitamento de recursos hídricos, a destinação de recursos financeiros para a recuperação de áreas desertificadas, dentro do princípio consagrado na Declaração de Estocol-

---

<sup>12</sup> TOSHIO MUKAI, "As Competências dos Entes Federados na Constituição de 1988, em especial em matéria ambiental", in Boletim de Direito Administrativo, dez./1991, p. 713.

<sup>13</sup> Constituição Brasileira de 1988, art. 23, parág. único.

