Constituição e meio ambiente

Rândala Nogueira
randalanogueira@hotmail.com

[...]e todo modo, sendo direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado um direito fundamental, não poderá haver conflito de competência que possa ser alegado em deterioração deste direito que se coloca como medida de toda solução formal sobre poder de ação dos órgãos da administração pública e do poder legislativo (DERANI Apud LEUZINGER, 2002, p. 8)

A Constituição é a lei fundamental e suprema de um Estado, que contém um conjunto de normas reguladoras referentes, entre outras questões, à forma de governo, à organização dos poderes públicos, à distribuição de competências e aos direitos e deveres dos cidadãos.

Vale lembrar que de acordo com o princípio da supremacia da Constituição, esta se coloca no topo do ordenamento jurídico de uma nação, isto é, todas as demais normas apenas serão válidas na medida em que se conformarem com as normas constitucionais.

Portanto, a Constituição "é, pois, a norma de todas as outras normas, o fundamento da autoridade de todos os poderes constituídos" (CAETANO, 1987, p. 401).

Preleciona, assim, Celso Ribeiro Bastos:

> [...] não se dá conteúdo à Constituição a partir das leis. A fórmula a adotar-se para a explicitação de conceitos opera sempre 'de cima para baixo', o que serve para dar segurança em suas definições. O postulado da supremacia da Constituição repele todo o tipo de interpretação que venha de baixo, é dizer, repele toda a tentativa de interpretar a Constituição a partir da lei. O que cumpre ser feito é sempre o contrário, vale dizer, procede-se à interpretação do ordenamento jurídico a partir da Constituição (BASTOS, 1999, p.101/102).

Ademais, insta salientar que a edificação de um Estado Federal assenta-se numa Constituição votada por uma Assembléia Constituinte e ratificada pelos Estados-Membros. A Constituição Brasileira de 1988 foi promulgada durante o governo José Sarney e foi centrada na institucionalização do Estado Democrático de Direito, em razão de ter havido, antes de sua promulgação, esgotamento das forças militares, dando espaço para o surgimento de uma sociedade civil que almejava a democracia.

Não obstante a existência de normas relativas à preservação do meio ambiente serem antigas, havendo previsão de sanção para o corte de árvore, por exemplo, desde as Ordenações Filipinas, jamais, antes da Constituição da República de 1988, o tema ambiental fora tratado, no âmbito constitucional pátrio, de forma específica e sistemática, ou seja, pela primeira vez na história das Constituições brasileiras abordou o tema meio ambiente. Pode-se auferir, assim, o aperfeiçoamento do Direito Ambiental no terceiro período da fase republicana.

Nesse sentido, vale avultar que a Constituição de 1988, de forma hodierna e avançada, apresenta uma série de preceitos quanto à tutela ambiental, seja de forma fragmentada em diversos Capítulos, seja em um Capítulo exclusivo ao tema, ou seja, Ela contempla não somente seu conceito normativo, ligado ao meio ambiente natural, como também reconhece, por exemplo, o direito transindividual com caráter novo.

Discorre, nesse intento, Marcelo Dias Varella:

> Importa notar que a legislação brasileira reconhece também o direito ao meio ambiente das futuras gerações, de pessoas que ainda não nasceram. Trata-se de direito tansindividual, mas com caráter novo, o de pessoas futuras. Destruir o meio ambiente não é ato de violação de direito não só de pessoas presentes, mas também das futuras, das próximas gerações (VARELLA, 1998, p.101).

A proteção ao meio ambiente, no Brasil, é prevista pelo artigo 225 da Constituição Federal, de acordo com o qual "todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado [...]". Esse artigo prevê a competência material comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios no que se refere à proteção do meio ambiente, o combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, fauna e flora.

Esse artigo exerce, na Constituição, o papel de principal norteador do meio ambiente, devido a seu complexo teor de direitos, mensurado pela obrigação do Estado e da Sociedade na garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, já que se trata de um bem de uso comum do povo que deve ser preservado e mantido para as presentes e futuras gerações.

Nessa lógica, Marcelo Dias Varella preceitua:

> [...]A preservação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado é reconhecido como direito de todos, um bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida. Deste modo, cabe ao poder público e a toda a coletividade defender e preservar o meio ambiente (VARELLA, 1998, p.101).

Prosseguindo, Márcia Dieguez Leuzinger diz:

> A Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, caput, prevê ser o meio ambiente ecologicamente equilibrado direito de todos, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de preservá-lo para as presentes e gerações futuras. Estabeleceu a Carta Federal, portanto, uma função, a função ambiental, cuja titularidade foi outorgada ao Estado e à sociedade de um modo geral (LEUZINGER, 2002, p 51).

Sendo a Constituição a lei suprema do Estado e tendo em seu âmago normas reguladoras referentes à distribuição de competências, observa-se que a República Federativa do Brasil é, portanto, formada pela superposição de três níveis de estabilidade com competências definidas constitucionalmente entre a União, os Estados-membros e os Municípios, sendo cada nível dotado de autonomia e possuindo participação nas decisões federais.

Sendo o traço definidor do Estado Federado a repartição de competências, essa, por sua vez, proporciona aos vários órgãos e agentes constitucionais o poder de ação e de atuarem com o objetivo de darem continuação ao trabalho de que são constitucionalmente e/ou legalmente encarregados.

Assim, para que haja harmonia e unidade da federação, necessário se faz a existência de um ordenamento jurídico federal, válido em todo o território nacional, a ser aplicado paralelamente aos ordenamentos jurídicos dos respectivos Estados-membros.
Nessa perspectiva, aduz Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

> A harmonia e unidade da federação mantêm-se graças à existência de um ordenamento jurídico federal, válido em todo o território nacional, a ser aplicado paralelamente aos ordenamentos jurídicos dos respectivos Estados-membros, conforme a competência legislativa fixada previamente pela Constituição Federal, pela existência de um poder capaz de solucionar conflitos que eventualmente possam surgir em virtude desta repartição de competências e, ainda, pela possibilidade da União intervir nos Estados ante uma situação crítica que ameace a federação (FERREIRA FILHO, 1990, p. 49).

Com o intuito de preservar o pluralismo territorial, pressuposto do federalismo, a Magna Carta vigente em seu artigo 23 reza que "é competência comum da União, do Distrito

Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas", ou seja, nesse artigo encontra-se as competências em comum pela qual os entes integrantes da federação atuam em cooperação administrativa recíproca, visando alcançar os objetivos existentes na Constituição.

Assim, dispõe Paulo Afonso Leme Machado:

> No art. 23, a C.F. faz uma lista de atividade que devem merecer a atenção do Poder Público. O modo como cada entidade vai efetivamente atuar em cada matéria dependerá da organização administrativa de cada órgão publico federal, estadual e municipal.... (MACHADO, 2001, p.84).

Observa-se, na Lei Maior, que o sistema de competências dos entes da União, em matéria ambiental, tem competência legislativa concorrente, cabendo a ela editar normas gerais de conduta (art. 24, e § 1º, da CF/88).

Os Estados têm a chamada competência residual ou suplementar à da União (art. 24, § 2º, CF/88), ou seja, cabe aos Estados suplementar e/ou aperfeiçoar a Legislação Federal caso a mesma não tenha, em seu interior, nenhuma norma ou tenha lacunas e imperfeições na norma geral.

Discorre, assim, Paulo Afonso Leme Machado:

> [...] não se suplementa a legislação que não exista. Portanto, quando a competência da pessoa de Direito Público interno for somente suplementar a legislação de outro ente, se inexistirem normas, não existirá o poder supletório. Não se suplementa uma regra jurídica simplesmente pela vontade de os Estados inovarem diante da legislação federal. A capacidade suplementaria está condicionada à necessidade de aperfeiçoar a legislação federal ou diante da constatação de lacunas ou imperfeições da norma geral federal (MACHADO, 2001, p.83).

Pela Constituição vigente, os Municípios têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I CF/88), ou supletivamente à legislação federal e estadual (art. 30, II CF/88), isto é, compete à União as matérias em que predomine o interesse nacional, aos Estados as de interesse regional e aos Municípios as de interesse local.
Explana, nesse sentido, Márcia Dieguez Leuzinger:

> [...] o critério para definição das competências ambientais deve partir das garantias decorrentes da própria complexidade do sistema, conforme previsto constitucionalmente, cabendo à União a edição de normas gerais, aos Estados-membros, a de normas específicas, de acordo com as necessidades regionais, observados os princípios insertos nas normas gerais, e, aos Municípios, a de normas locais, quando presente o requisito do interesse predominante, desde que observadas a legislação federal e a estadual em vigor... (LEUZINGER, 2002, p. 114).

Assim, a Constituição Federal repartiu a competência, dando início uma nova fase de participação das pessoas que compõem a organização político-administrativa da República, isto é, busca a preservação dos Estados e Municípios de se auto-organizarem.
Nesse sentido, Almeida (2000, p.29) dispõe que a "Federação, a rigor, é um grande sistema de repartição de competências. E essa repartição de competências é que dá à descentralização em unidades autônomas".

Nos artigos constitucionais acima destacados, fica claro que, uma vez que a União já estabeleceu normas gerais a respeito do meio ambiente, resta aos Estados e aos Municípios à competência concorrente suplementar.

Vale lembrar que segundo Márcia Dieguez Leuzinger:

> [...] competência dos Estados-membros, no que diz respeito ás matérias cuja competência legislativa é concorrente, caracteriza-se como suplementar, entendida "como o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas", restringindo-se a possibilidade de legislar plenamente aos casos em que inexista lei federal (SILVA Apud LEUZINGER, 2002, p. 126).

Prosseguindo...

> Buscando-se, então, nesse contexto, determinar se a competência do ente municipal frente aos temas afetos ao direito ambiental, cuja competência legislativa é concorrente entre União e Estados-membros, chega-se à conclusão no sentido de possuírem os Municípios competência legislativa suplementar quando estiver envolvido interesse local, mas que essa competência suplementar requer observância das normas gerais federais e das normas específicas estaduais (LEUZINGER, 2002, p. 131).

Mas o significa competência concorrente suplementar?
Segundo o dicionário de língua portuguesa, o termo concorrente, do latim concurrente, indica aquilo que concorre ou coopera para um mesmo fim, forças que se juntam para uma ação ou fim comum e que convergem para o mesmo ponto.

Já palavra suplementar, também oriunda do latim supplementu, designa o ato de adicionar a um todo uma parte destinada a ampliá-lo, com o objetivo de suprir ou compensar uma deficiência.

Assim, a legislação federal é reveladora das linhas essenciais, enquanto a legislação regional e local buscará preencher o claro que lhe ficou, afeiçoando a matéria revelada na legislação de normas gerais às peculiaridades e às exigências estaduais e municipais.
Por sua vez, a palavra peculiaridade, também segundo o dicionário de língua portuguesa, tem origem no latim peculiare, indica aquilo que é atributo particular, próprio ou especial de alguém, de alguma coisa ou de algum lugar.

Embora o § 2º, do artigo 24 da CF legitime a legislação suplementar do Estado em matéria já disciplinada por lei federal, não contenha em seu texto a palavra peculiaridades, a competência suplementar não deve ser realizada sem a observância desta característica, porque no caso em que não existe norma geral, os Estados só podem exercer plenamente a competência legislativa, segundo o disposto no § 3º do art. 24 da CF, para atender às suas peculiaridades.

De acordo com Machado (2001, p.81) "[...] a norma estadual não pode exorbitar da peculiaridade ou do interesse próprio do Estado e terá que se ajustar ao disposto em norma federal ambiental" (MACHADO, 2001, p 81).
Insta salientar que:

> [...]tratando-se de normas de preservação ambiental, não se pode ignorar que o aspecto suplementar diz respeito exclusivamente ao caráter mais restritivo da norma municipal, não sendo admitida pelo sistema que contrarie ou deturpe a finalidade e conteúdo das normas federais e estaduais, visto que a exacerbação da competência municipal significaria, muitas vezes, o sacrifício da proteção e defesa do meio ambiente, constitucionalmente previstos (LEUZINGER, 2002, p. 131).

Ora, resta claro que a Constituição Federal vigente disciplinou sobre a matéria e, por isso, os Estados e Municípios não podem recorrer a sua competência concorrente suplementar para atender as suas peculiaridades, pois, agindo assim, estariam perturbando a segurança e estabilidade da sociedade, bem como desrespeitando o estatuído na Magna Carta.
Corrobora, nesse aspecto Paulo Afonso Leme Machado ao ressaltar "que não se pode

suplementar um texto legal para descumpri-lo ou para deturpar sua intenção, isto é, para desviar-se da mens legis ambiental federal". (MACHADO, 2001, p. 84).

Ademais, vale lembrar que a base jurídica de uma Federação é a Constituição comum a todas as entidades federadas e, por isso, "as atribuições e obrigações dos Estados e Municípios só a Constituição Federal pode estabelecer. O arcabouço do país tem que estar estruturado na lei maior que é a Constituição" (MACHADO, 2001, p. 85).

Pode-se observar que a maioria das decisões do Supremo Tribunal Federal com relação à competência privativa da União e das normas constitucionais relativas às matérias de competência legislativa concorrente embasam-se na regra constitucional de que é lícito ao Poder Público - qualquer que seja a dimensão institucional em que se posicione na estrutura federativa (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) - legislar, desde que observadas as restrições, limitações e exigências abstratamente estabelecidas em lei.

Neste diapasão é oportuno transcrever algumas ementas de julgamento do Supremo Tribunal Federal:

Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADI 3035 / PR - PARANÁ
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Relator(a): Min. GILMAR MENDES
Julgamento: 06/04/2005 Órgão Julgador: Tribunal Pleno
Publicação: DJ 14-10-2005 PP-00007 EMENT VOL-02209-1 PP-00152

Partes(s):
REQTE.(S) : PARTIDO DA FRENTE LIBERAL - PFL
ADV.(A/S) : ADMAR GONZAGA NETO
REQDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ
REQDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

Ementa:

Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada contra a lei estadual paranaense de no 14.162, de 27 de outubro de 2003, que estabelece vedação ao cultivo, a manipulação, a importação, a industrialização e a comercialização de organismos geneticamente modificados. 2. Alegada violação aos seguintes dispositivos constitucionais: art. 1o; art. 22, incisos I, VII, X e XI; art. 24, I e VI; art. 25 e art. 170, caput, inciso IV e parágrafo único. 3. Ofensa à competência privativa da União e das normas constitucionais relativas às matérias de competência legislativa concorrente. 4. Ação Julgada Procedente." (Supremo Tribunal Federal, 2005)

Recurso Extraordinário

RE 286789 / RS - RIO GRANDE DO SUL
RECURSO EXTRAORDINÁRIO
Relator(a): Min. Ellen Gracie
Julgamento: 08/03/2005 Órgão Julgador: segunda turma
Publicação: DJ 08-04-2005 PP-00038 Ement vol-02186-03 PP-00446 LJSTF v. 27, n. 317, 2005, p. 257-265 rt v. 94, n. 837, 2005, p. 138-141

Parte(s):

RECTE: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE
PRODUTOS DE LIMPEZA E AFINS - ABIPLA
ADVDOS. : JOÃO ALBERTO SCHENKEL FILHO E OUTRO
RECDA. : FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL
HENRIQUE LUIS ROESSLER - FEPAM OU FUNDAÇÃO ESTADUAL DE
PROTEÇÃO AMBIENTAL - FEPAM
ADVDOS: PAULO RÉGIS ROSA DA SILVA E OUTROS

Ementa:
RECURSO EXTRAORDINÁRIO. COMPETÊNCIA ESTADUAL E DA UNIÃO. PROTEÇÃO À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE. LEI ESTADUAL DE CADASTRO DE AGROTÓXICOS, BIOCIDAS E PRODUTOS SANEANTES DOMISSANITÁRIOS. LEI Nº 7.747/2-RS. RP 1135. 1. A matéria do presente recurso já foi objeto de análise por esta Corte no julgamento da RP 1.135, quando, sob a égide da Carta pretérita, se examinou se a Lei 7.747/82-RS invadiu competência da União. Neste julgamento, o Plenário definiu o conceito de normas gerais a cargo da União e aparou as normas desta lei que superavam os limites da alçada estadual. 2. As conclusões ali assentadas permanecem válidas em face da Carta atual, porque as regras remanescentes não usurparam a competência federal. A Constituição em vigor, longe de revogar a lei ora impugnada, reforçou a participação dos estados na fiscalização do uso de produtos lesivos à saúde. 3. A lei em comento foi editada no exercício da competência supletiva conferida no parágrafo único do artigo 8º da CF/69 para os Estados legislarem sobre a proteção à saúde. Atribuição que permanece dividida entre Estados, Distrito Federal e a União (art. 24, XII da CF/88). 4. Os produtos em tela, além de potencialmente prejudiciais à saúde humana, podem causar lesão ao meio ambiente. O Estado do Rio Grande do Sul, portanto, ao fiscalizar a sua comercialização, também desempenha competência outorgada nos artigos 23, VI e 24, VI da Constituição atual.5. Recurso extraordinário conhecido e improvido.

Diante o exposto, verifica-se que a Constituição Federal de 1998 deve ser considerada em todo seu teor, não cabendo aos Estados ou Municípios com o argumento de terem competências concorrente suplementar, bem como poderem legislar para atenderem suas peculiaridades, inovarem a legislação federal, pois a norma existente sobre o meio ambiente é clara, não dando margens a interpretações diversas que possibilitem sua modificação, como pode-se vislumbrar das decisões do Supremo Tribunal Federal.

Bibliografia

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. 2. ed. São Paulo, Atlas, 2000.

BRASIL, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 2005.

BASTOS, Celso Ribeiro. Hermenêutica e Interpretação Constitucional. 2. ed. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1999.

CAETANO, Marcelo. Direito Constitucional, Rio de Janeiro: Forense, 1987. v.i
FERREIRA FILHO. Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva,1990.

GLOSSÁRIO. Disponível em: www2.camara.gov.br/glossario/i.html. Acesso em 15 fev. 2006.

LEUZINGER. Márcia Dieguez. Meio Ambiente: propriedade e repartição constitucional de competências. Rio de Janeiro: Esplanada, 2002.

MACHADO. Paulo Afonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: Medeiros, 2001.

MALUF, Sahid. Teoria Geral do Estado. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional. 9. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

_____.Direito Ambiental Constitucional. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

VARELLA, Marcelo Dias; FONTES, Eliana; ROCHA, Fernando Galvão da. Biossegurança e Biodiversidade; contexto científico regulamentar. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

WIKIBOOKS, Enciclopédia. Disponível em pt.wikibooks.org/wiki/Teoria da Constituição:Conceito de Constituição. Acesso em 12 jan. 2006.

WIKIPÉDIA, Enciclopédia. Disponível em pt.wikipedia.org/wiki/Constituição. Acesso em 12 jan. 2006.