
VEREDAS

DO DIREITO

DIREITO AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL



Dom Helder

ESCOLA DE DIREITO

DEVERES FUNDAMENTAIS IMPLÍCITOS NA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – LEI N. 6.938/81

Rodrigo Bousfield¹

Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) |

Filipe Bellincanta de Souza²

Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) |

RESUMO

Este artigo busca percorrer os substratos jurídicos, os conceitos, a tipicidade constitucional, a concretude, a estrutura e a tipologia os deveres fundamentais contidos na CRFB/88 que orientação a interpretação da Lei 6.938/81 – a Política Nacional do Meio Ambiente do Brasil – PNMA. Trata-se de estudo documental, bibliográfico, e a coleta de dados foi realizada por observação indireta com caráter descritivo. Assim, foram analisados alguns dos dispositivos da CRFB/88 e como eles estão interligados com a PNMA, especificamente, na abrangência do princípio da precaução e, posteriormente, com o princípio do não retrocesso ambiental a fim de estabelecer uma relação principiológico de conexão para com os deveres fundamentais. O contexto constitucional está imbuído do princípio da solidariedade, que conduz ao reconhecimento o princípio da precaução como um autêntico direito-dever, vinculando, os agentes particulares e públicos na adoção de medidas, cuja garantia da função ecológica estabelece deveres na proteção do meio ambiente e do oferecimento da sadia qualidade de vida e equilíbrio ecológico, geraram obrigações jurídicas.

Palavras-chave: Deveres fundamentais; Política Nacional do Meio Ambiente; princípios da precaução e não retrocesso.

¹ Pós-Doutor e Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre em Administração pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Graduado em Direito pela UFSC. Graduado em Administração de Empresas pela UDESC. Professor na UDESC. Advogado. Membro da Comissão de Direito Ambiental da OAB/SC. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1726-9087> / e-mail: rbousfield@gmail.com

² Mestrando em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental pela UDESC. Especialista em Gestão Sustentável e Meio Ambiente pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Bacharel em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6528-6164> / e-mail: filipeebs@gmail.com

FUNDAMENTAL DUTIES IMPLICIT IN THE NATIONAL ENVIRONMENTAL POLICY – LAW N.6.938/81

ABSTRACT

This article aims to cover the legal substrates, the concepts, the constitutional typicality, the concreteness, the structure and the typology, the fundamental duties contained in Brazilian Constitution of 1988 – CRFB/88 which guide the interpretation of Law 6.938/81 – the National Environmental Policy- PNMA. This is a documental and bibliographical study, with data collection was performed by indirect observation with a descriptive character. In this way, some mechanisms of the CRFB/88 were analyzed and how they are interconnected with the PNMA, specifically, within the scope of the precautionary principle and, subsequently, with the principle of environmental non-regression to establish a principled connection relationship fundamental duties. The constitutional context is imbued with the principle of solidarity, which leads to the recognition of the precautionary principle as an authentic right-duty, binding, private and public agents in the adoption of measures, whose guarantee of the ecological function establishes duties in the protection of the environment and offering quality of health and of life and ecological balance, creating legal obligations.

Keywords: *Fundamental Duties; National Environmental Policy; Precautionary and Non-Regression Principles.*

INTRODUÇÃO

Este artigo visa a compreensão dos substratos jurídicos, dos conceitos, da tipicidade constitucional, da concretude, da estrutura e da tipologia dos deveres fundamentais dispostos na Constituição de República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88). Postula-se que os princípios da precaução e do não retrocesso ambiental, devem atuar diretamente na interpretação da Política Nacional do Meio Ambiente do Brasil (PNMA).

Para tanto, foi utilizado o método descritivo, estudo documental, jurisprudencial e bibliográfico, uma vez que a coleta de dados será realizada por observação indireta. Portanto, serão analisados alguns dos dispositivos da CRFB/88 e como eles estão interligados com a PNMA, especificamente, na abrangência do princípio da precaução e, posteriormente, gerar arcabouço interpretativo por meio do princípio do não retrocesso ambiental a fim de estabelecer relação principiológica de conexão para com os deveres fundamentais dispostos pela CRFB/88.

Neste trabalho, serão investigados como os deveres fundamentais estão vinculados na dimensão objetiva dos direitos fundamentais, os quais expressam valores de determinada sociedade ou comunidade que, por meio do indivíduo no seio de suas relações socioambientais, pode conseguir exercer o direito subjetivo, o que vem a lhe conferir legitimidade como pressuposto da existência, de condições e de limites do exercício dos direitos por todos.

Com esse intuito, o Poder Público e a sociedade têm o dever constitucional de preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, estando estritamente ligado à precaução contra atos que possam causar danos ou desequilíbrios do ambiente que, conseqüentemente, geram riscos à vida. Por causa disso, a omissão vem a ser um caminho para encontrar a precaução e preservar o ambiente e fortalecer esse instituto jurídico na categoria constitucional.

A noção de dever contida no princípio do não retrocesso ambiental como uma garantia do *status quo* do ambiente para o uso comum na generalidade de pessoas numa perspectiva intergeracional, da solidariedade e dos direitos da terceira e novíssima dimensão. Busca-se correlacionar os deveres constitucionais como base interpretativa da PNMA, a partir dos conteúdos irrenunciáveis que os princípios invocam diante dos deveres fundamentais, a fim de elevar o humanismo para dar salvaguarda de maneira ampla e profunda da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais que perpassam entre si.

1 OS DEVERES FUNDAMENTAIS E SEUS FUNDAMENTOS NO ESTADO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

No cenário pátrio brasileiro, traz-se que, por meio do art. 1º, do Título I, dos princípios fundamentais, oriundo da CRFB/88, lê-se que há como fundamento: “I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político” (BRASIL, 1988).

As linhas de fundamentação dos deveres fundamentais no direito constitucional brasileiro residem, assim como no direito comparado, na soberania do estado constitucional, na sociabilidade do indivíduo que se faz cidadão nos ônus e bônus que a cidadania impõe. Sendo que esses preceitos fundamentais se apoiam em atitudes cívicas e humanitárias refletidas em aspectos materiais como a reciprocidade, a igual liberdade de todos os cidadãos e a dignidade da pessoa humana.

Na visão de Nabais (2009), a soberania do estado constitucional constitui um conceito jurídico assente no fundamento da dignidade da pessoa humana. Assim, o estado, lastreado em sua soberania, é condicionado a poderes suficientes em estabelecer deveres fundamentais. Essa ideia, segundo o mencionado autor, proporciona uma diferença de sentido e alcance daquilo que se entende em termos da consagração constitucional dos direitos fundamentais, pois estes se impõem ao próprio poder constituinte do Estado, que se limita a reconhecê-los e não a criá-los de modo pioneiro, o que não se pode atribuir aos deveres fundamentais que, por sua vez, são uma efetiva e original criação do estado lastreado em sua constituição atual.

Corroborar-se o que foi dito acima sobre os direitos fundamentais, que, ao serem orientados pelo estado de liberdade e respeito à dignidade da pessoa humana, apresentam, em face disso, uma orientação prévia que se sobrepõe mesmo a autonomia do legislador constituinte originário. Algo que se passa de maneira diferenciada com os deveres fundamentais, pois há alguns limites à soberania dos estados, especificamente quando abraçam em forma e conteúdo ao estado de direito.

Desta feita, é importante esclarecer que essas limitações inerentes aos deveres fundamentais, têm como um de seus crivos, os princípios de direito internacional, constantes na própria inserção dos deveres na órbita das obrigações e potestades do indivíduo, em que a dignidade da pessoa humana acaba por funcionar como força atrativa e repulsiva, a depender

do caso concreto, mas que, de maneira ampla, orienta os deveres passíveis a serem constitucionalizados.

Portanto, há limites aos deveres decorrentes daquilo que se institui como dogmática constitucional inerente ao estado de direito, bem como daquilo que esses possam comprometer, em termos de eficácia, na prevalência dos direitos humanos internacionais e autodeterminação dos povos. Com efeito, repete-se a formulação contida no caráter imanente entre direitos e deveres, mas de uma perspectiva diferenciada, que na visão de Nabais (2009) fundamentada a partir de Stober (1979), de que não existe garantia jurídica substancial dos direitos fundamentais sem o cumprimento de um mínimo de deveres do homem e do cidadão. Sendo que em absoluto, redundaria-se em um regime unilateral dos deveres, que resgataria os modelos dos estados autoritários do entre guerras.

Outro limite, talvez mais incidente na conjuntura atual do constitucionalismo, como limite à instituição constitucional de deveres fundamentais, possa ser traduzido, especialmente no estado social. Em se ponderar com razoabilidade e proporcionalidade o exaustivo individualismo e o caráter ideológico-liberal inserido no estado de direito, para poder dar efetiva ênfase e possibilidade de materialização concreta dos elementos sociais, por meio de deveres fundamentais que fortificam a ordem econômica, social, cultural, política e ecológica (STOBER, 1979).

Menciona-se também que os deveres fundamentais, além de fundamentarem o pressuposto de sustentação material do Estado, constituem-se como condição indispensável para o reconhecimento e preservação daquilo que se espera, em termos de eficácia material dos direitos fundamentais. Tal eficácia repercute de maneira singularmente considerada, na proteção da vida, da liberdade e da propriedade. Algo que se conforma, por exemplo, com o dever de pagar pedágio, como pressuposto necessário do direito de liberdade de ir e vir, em rodovias e pontes adequadamente planejadas e conservadas.

Além de representar uma função social no direito de propriedade, na devida contraprestação de pessoa ou cidadão que factualmente se comprometa do serviço usufruído singularmente. Caso não pudesse ser assim estipulado, geraria um dever de financiamento por todo o cidadão contribuinte de impostos, desvirtuando aquilo que se entende de um estado fiscal, ou seja, orientado pela justiça tributária, para um estado patrimonial.

O pano de fundo dos deveres fundamentais reside na compreensão do Estado, como estrutura organizadora voltada à função de realização da

pessoa humana, em que cada partícipe tem deveres que além de manterem o funcionamento do Estado, fortificam direitos. Ademais, a flagrante necessidade de fechamento das contas do balanço jusfundamental, entre direitos e deveres, se é que pode ser transcrito com esse tipo de analogia. Os deveres fundamentais são também instrumentos de concretização da dignidade da pessoa humana, a partir do momento em que se constituem substrato material para efetividade dos direitos fundamentais.

1.1 Substrato jurídico dos deveres fundamentais

Tem-se como aspecto significativo dos deveres fundamentais seu substrato constitucional. As constituições, tanto italiana quanto espanhola estipulam uma cláusula de deverosidade social, algo que se assemelha ao caráter aberto ou de não tipicidade do sistema de direitos fundamentais, que na CRFB/88 pode ser determinado a partir do art. 5º, § 2º, em que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (BRASIL, 1988).

A menção mais antiga em que se pode atribuir a não tipicidade dos direitos fundamentais é a do IX Aditamento à Constituição dos Estados Unidos da América (1791) e que teve depois consagração, não obstante, sem maior efetividade, na Constituição Espanhola (1869), na Constituição Brasileira (1891), nas Constituições Portuguesas (1911) e (1933) (GOUVEIA, 1995).

Ainda assim, o que interessa aqui é a possibilidade de uma cláusula geral de deverosidade social, que por sua conta exprimiria a possibilidade de tutelar, constitucionalmente, deveres ou valores sem expressão no texto constitucional que vão surgindo a partir da consciência comunitária ou do que se pode atribuir como “constituição efetiva”. O fundamento contido na CRFB/88 que se propõe a perspectivar como cláusula geral de deverosidade social está no preâmbulo da constituição, a fim de assegurar o exercício dos direitos sociais, individuais, a liberdade, a segurança e bem-estar de modo comprometido com a pacificidade.

Além da própria epígrafe inserida na CRFB/88, no Capítulo – I, do Título II – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, faz-se menção expressa aos deveres, no que se refere a estes, pois sugere-se a aplicação em relação aos mesmos do princípio da universalidade, que

por sua determinação possibilita bases suficientes para uma lista aberta dos deveres fundamentais decorrentes dos preceitos constitucionais que estruturam a intangibilidade da dignidade da pessoa humana, sendo que a esta é determinada obrigação de cumprimento tanto pelo poder público quanto pelo indivíduo, sob o viés do princípio da reciprocidade em estipular igual liberdade para todos no exercício e no desenvolvimento de sua personalidade. Neste contexto, mesmo sem uma referência expressa quanto aos deveres fundamentais, como é o caso da Lei Fundamental da Alemanha, tem-se um suporte de cada um e de todos, no sentido de determinar aos deveres fundamentais a igual repartição de encargos e onerações no funcionamento da sociedade organizada (HOFMANN, 1983; ANDRADE, 2009).

Por essa via doutrinária exposta acima, Nabais (2009) defende ser atribuível ao princípio da autonomia do indivíduo como não correspondente a uma emancipação desregrada e prepotente, sem quaisquer condicionantes. Mas sim como uma liberdade atrelada a uma simétrica responsabilidade social e comunitária, em que por meio de um entendimento personalizado e pessoal do cidadão se pode obter uma lista aberta e compatível em termos de deveres fundamentais que lhe digam respeito.

Defende-se que os deveres fundamentais têm suporte constitucional expresso e/ou implícito, sempre com o foco em dar preponderância ao princípio da liberdade e autonomia dos indivíduos, pois fundamentados na efetivação dos direitos fundamentais daqueles. Para realização desse intento, compreende-se que o cumprimento da dignidade da pessoa humana passa pela equânime contraprestação entre direitos e deveres fundamentais, estes contribuindo para o equilíbrio e o desenvolvimento dos suportes sociais e comunitários, reorientando a razão de existência dos deveres, independentemente de expressa afirmação. Contribuem, assim, para efetivação concreta de direitos sociais personificados na sustentabilidade econômico-financeira das políticas públicas, mas sempre lastreados na constituição e voltados a um balanço justo e sustentável e ao funcionamento do corpo social, na seara política, social, cultural, econômica e ecológica.

1.2 Conceito de deveres fundamentais

Os deveres fundamentais têm natureza jurídica de categoria jurídico-constitucional independente, funcionando em correlação e de modo democraticamente articulado com direitos fundamentais, como freios e

contrapesos da liberdade. Especifica-se na responsabilidade do cidadão na realização de objetivos que dizem respeito à concretização do bem comum por meio de políticas públicas sustentáveis (NABAIS, 2009).

Os deveres fundamentais como deveres do cidadão que, por especificarem a posição jusfundamental do indivíduo em termos de responsabilidades, têm importância primordial na satisfação de interesses comunitários, os quais são materializados em políticas públicas efetivamente viáveis, sob o aspecto de sustentabilidade econômico-financeira e ecológica, em um contexto marcado da sociedade e da situação atual de recursos limitados e escassos.

Tal realidade se desdobra em uma noção jurídica lastreada em certo paralelismo com o conceito de direitos fundamentais, retratando os deveres fundamentais como posições jurídicas passivas, autônomas, subjetivas, individuais, universais, permanentes e essenciais (ANDRADE, 2009).

O caráter passivo em que se revestem os deveres fundamentais exprimem uma situação jurídica de dependência dos indivíduos em relação ao poder público, demonstrando o aspecto passivo da relação jurídica fundamental entre os indivíduos e o Estado/comunidade, resguardando a titularidade ao indivíduo. Trata-se de posição diametralmente oposta à dos direitos fundamentais, pois estes traduzem uma situação de prevalência do indivíduo face ao Estado, consubstanciando posições jurídicas ativas do indivíduo face ao poder público constituído na organização estatal (ANDRADE, 2009).

O que não deve ser compreendido é que os deveres fundamentais se traduzam em simples posições jurídicas inerciais totalmente desvinculadas da manifestação de vontade de seus titulares. Os deveres fundamentais tratam situações ativas, que implicam comportamentos positivos e omissos de seus responsáveis, e, irremediavelmente, podem ser passíveis de transgressões. A referência aos deveres fundamentais como posições passivas tem conteúdo específico com seu significado relacional aos direitos fundamentais, todavia não desnatura a posição ativa que deve ser desempenhada por seu titular no âmbito de sua individualidade (ANDRADE, 1997).

Contudo, conforme ensina Andrade (2009), nem todas as titularidades passivas de direitos constituem irremediavelmente deveres fundamentais como funcionalidade jurídica independente. Afinal desses pode ser extraída posições passivas correlatas aos direitos fundamentais. Ou seja, deveres que são reversos dos direitos fundamentais, e, que, primordialmente são incidentes sobre o estado, mas que, de maneira incidental, também podem

se apresentar como deveres individuais comunitários que recaem sobre os indivíduos com a força do caráter absoluto conferida aos direitos fundamentais.

De acordo com Nabais (2008) e Carreira (1996), os deveres de direitos fundamentais são atribuídos predominantemente sobre as instituições públicas, uma vez que se referem a deveres de direitos, ou seja, liberdades, garantias, ou mesmo aqueles pertinentes ao caráter prestacional do Estado, estritamente vinculados aos direitos sociais. No que tange aos primeiros, quais sejam, os deveres imanentes ao estado, tem-se, concomitantemente, deveres negativos, de desistência voluntária. E deveres positivos de proteção, tais como: penal, policial, administrativo, diplomático, ambiental, entre outros; de execução como os organizatórios, procedimentais, processuais dos direitos. Por outro lado, há os deveres estamentais que é o dever de concretização legal dos direitos sociais, o dever de não retroceder no respeitante àquele mínimo existencial estruturado na constituição do estado social e de direito, e, na consciência cidadã da sociedade, como valores cívicos e políticos não passíveis de retrocessos.

De acordo com essa dimensão, observa-se que a constituição tem a função de valer como pacto social em que os direitos sociais são o instrumento de perseguição de uma sociedade plena, em termos de justiça social, econômica e ambiental. Por meio de um equilíbrio dos encargos públicos e privados, obsta-se o estado dirigista ou, ainda, o estado proprietário próprio do patrimonialismo. Não obstante, entenda-se que a determinação de deveres fundamentais em sua vertente autônoma fortifique a noção de responsabilidade comunitária, que por sua vez, alavanca em termos institucionais a efetivação dos direitos fundamentais, pois possibilita a sustentabilidade no exercício das liberdades, pelo equilíbrio de encargos, obrigações, sujeições e potestades públicas e privadas. Qualquer desvinculação do acordo social pela não consideração dos deveres fundamentais, oportuniza não somente uma insuperável ilegalidade substancial, mas também uma ruptura no equilíbrio político (SOARES, 2008).

Caso não se reconheça a força normativo-constitucional dos deveres fundamentais, acreditar-se-ia que Lassalle (2011) na relação de oposição entre constituição escrita ou jurídica que dependeria de uma “averbação” da constituição real. Todavia, Hesse (2004) por meio do conceito concretista, determinar-se-ia uma relação de materialidade jurídica na força normativa da constituição, por isso os deveres fundamentais não podem simplesmente retratar uma face dos direitos. Mas também, representar um

específico caráter autônomo capaz de concretizar aquilo que se identifica na realização de políticas públicas, corporificadas em valores estipulados pelos direitos sociais, e, especialmente como pressupostos de sua exequibilidade.

Outro argumento que fortifica o caráter autônomo dos deveres fundamentais reside em que os problemas constitucionais não são estritamente problemas de poder. Mas também, problemas jurídicos peculiares a ciência do direito constitucional, caso se considerem os direitos fundamentais sem a conexão e contrapartida, mesmo autonomia, dos deveres fundamentais, determinar-se-ia que o direito constitucional seria uma “ciência do direito sem direito”, simplesmente regulamentando relações de poder de maneira desvinculada com a juridicidade imanente a sustentabilidade social. A consequência seria a de lançar excomunhão da juridicidade sobre a parte mais viva das relações de efetividade dos direitos sociais a serem propagados nas políticas públicas determinadas constitucionalmente, bem como aprender a essência e fins do estado moderno (SOARES, 2008).

Segundo Nabais (2009), em retrato ao caráter autônomo dos deveres fundamentais, estes assumem posições subjetivas imputadas ao indivíduo por força da constituição. Diferentemente do que poderia se entender como posições objetivas que esses pudessem constituir competências e características organizatórias do estado. Por via de consequência, trata-se de posições jurídicas com perspectiva aos diversos campos constitucionais, adrem-se ao campo político e econômico do estado do que com a constituição do indivíduo, seara constituída nos deveres fundamentais em sentido peculiar. Desta feita, tais posições de caráter predominantemente objetivo, não constituem a constituição formal do indivíduo, por isso tangenciam, mas não fazem parte, daquilo que orienta os direitos fundamentais.

Observam-se, assim, os deveres fundamentais prendendo-se diretamente com a sustentabilidade da comunidade globalmente considerada, ou seja, defesa da pátria, deveres eleitorais que estão atrelados ao funcionamento do estado democrático, os deveres econômicos pertinentes a uma equânime distribuição dos encargos, dever de trabalhar, dever de gerar dividendos sociais a partir da utilização dos recursos imanentes aos meios de produção a que se tenha disposição. E, por último, o dever de zelar pelo meio ambiente estruturado na precaução e na prevenção do patrimônio ecológico para as presentes e futuras gerações.

1.3 Os deveres fundamentais em sua tipicidade constitucional

Pelos ensinamentos de Nabais (2009), os deveres fundamentais de maneira diversa do que se impõe aos direitos fundamentais somente podem ser identificados pela via constitucional, norteando-se pelo princípio da tipicidade, ou seja, a um *numerus clausus*: consideráveis simplesmente os que a constituição expressa categoricamente ou que seja determinável implicitamente, pelos elementos contextuais da própria constituição.

Isso implica qualificar os deveres fundamentais estritamente como objeto de uma disciplina constitucional, sendo os demais não constitucionalizados, ainda que fundamentais, mas não constitucionalizados, deveres de índole legal, ou seja, oriundos de legislação infraconstitucional.

Daí emerge o tema pertinente a estrutura dos deveres fundamentais. Que segundo Canotilho (2003), as normas constitucionais consagram os deveres fundamentais, e apenas excepcionalmente têm a natureza e estrutura de “direito plenamente aplicável”. Resguardam, eventualmente, alguns deveres diretamente exigíveis na dicção de Miranda (1999) e transpostos na CRFB/88, como se exemplifica na educação dos filhos como dever do Estado e da família (art. 205, da CRFB/88), todavia a generalidade dos deveres fundamentais pressupõe, de acordo com Canotilho (2003), uma interposição legislativa indispensável para a criação de modelos organizatórios, procedimentais e processuais aptos, a definir os regulamentos de cumprimento dos deveres. Assim, as normas consagradoras de deveres fundamentais se remetem à categoria de normas desprovidas de determinabilidade jurídico-constitucional, sendo, desta feita, carecedoras de mediação legislativa.

Ainda sobre os ensinamentos de Canotilho (2003), observa-se que as ideias de solidariedade e de fraternidade apontam para deveres fundamentais entre cidadãos. Alude-se a isso, que há deveres fundamentais de defesa e proteção do ambiente (art. 225, da CRFB/88), de respeito e solidariedade para com os cidadãos portadores de deficiências (art. 227, § 2º da CRFB/88), o dever de respeitar e cumprir as normas de qualidade de bens e serviços do consumidor e dos usuários de serviços públicos (arts. 5º, XXXII, e 37, § 3º, I). Complementa-se, ainda, que certos deveres fundamentais como – o dever de obediência às leis, o dever de respeito aos direitos dos outros – parecem remeter a um viés de aplicabilidade imediata deles.

Filia-se à doutrina de Nabais (2009) sobre deveres fundamentais, em

que a mencionada ausência de abertura do sistema de deveres, vem ao encontro da condição democrática orientadora das constituições modernas. A qual se inclui a CRFB/88, em que a liberdade é corporificada na preponderância dos direitos fundamentais em contraposição aos poderes do Estado. Contudo devendo ser sopesados e ponderados aos valores comunitários que servem de suporte aos deveres fundamentais.

Nesse mesmo ancoradouro conceitual, entende-se que as constituições contêm uma cláusula geral de deverosidade social, que no caso da brasileira se identifica pelo preâmbulo ao “assegurar o exercício dos direitos sociais”, assim como é prescrito nas constituições: italiana e espanhola, e, de certo modo, na portuguesa, em que se reconhece e garante os direitos invioláveis do homem, seja como indivíduo, seja integrado nas formações sociais em que se desenvolve sua personalidade e exige, concomitantemente, o cumprimento inderrogável dos deveres de solidariedade política, econômica, social e ecológica (CHULVI, 2001; NABAIS, 2009; DIAZ, 1982).

Ainda, Nabais (2009) identifica uma individualização da categoria de deverosidade social, por meio de diversas situações subjetivas nela incluída como algo mais amplo e abrangente, sem possibilitar uma vertente de deveres de solidariedade política, econômica, social ou ecológica extra-constitucional, apesar de legalizadas em vias ordinárias. Esse posicionamento que volta a assumir os deveres inderrogáveis que se contrapõe com o caráter aberto reconhecido aos direitos fundamentais, não torna secundário o caráter conferido aos deveres fundamentais. Afinal, considerar este não como categoria subsidiária dos direitos fundamentais, possibilita-se tanto a afirmação da liberdade inerente aos direitos invioláveis do homem como a afirmação da deverosidade, como deveres inderrogáveis ao mínimo de sustentabilidade imanente ao funcionamento da sociedade e do Estado.

Tem-se como consequência, na esfera da deverosidade social, que os deveres fundamentais tanto expressos categoricamente na constituição, como os implícitos, são fonte de sustentação lastreada na solidariedade. Essa legitimação proporciona freios e contrapesos aos direitos e aos deveres fundamentais não constitucionalizados expressamente, todavia passíveis de extração por interpretação em relação à matéria implícita referente à deverosidade. Em síntese, consideram-se os deveres fundamentais extra-constitucionais não como abertura ampla e irrestrita a imposição de restrições e cerceamento arbitrário dos valores da liberdade e das garantias, mas sim uma abertura constitucionalmente legítima ao valor da solidariedade

previamente em projeto ou programa na área ambiental de interesse do Estado e da sociedade, para identificar os riscos da atividade do estado ou de particulares vinculados a projetos e programas suscetíveis de danos e lesão ao patrimônio público ambiental. Ensina Milaré (2004, p. 144) que precaução “é substantivo do verbo precaver-se (do latim *prae* = antes e *cavere* = tomar cuidado), e sugere cuidados antecipados, cautela para que uma atitude ou ação não venha resultar em efeitos indesejáveis”. Importante esclarecer que o princípio da precaução tem como objetivo prevenir por não se saber quais serão as consequências e reflexos que determinada ação ou aplicação científica poderão gerar ao ambiente, no espaço ou tempo, havendo, portanto, a incerteza científica. No plano de uso, de controle, da gestão e da fiscalização dos recursos ambientais, o princípio da precaução é a fonte certa da exigibilidade de planejamento da atividade a ser realizada pelo poder público ou privado na qual se busque trabalhar com recursos ambientais.

Firmando-se no princípio 15 da Declaração do Rio, da Conferência ECO-92, determina-se que o princípio da precaução visa alcançar as capacidades dos Estados para agir na aplicação do princípio da precaução quando houver “ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental” (UN, 1992, p. 03).

É possível, assim, verificar que o princípio mencionado busca a identificação dos riscos e perigos iminentes para que seja evitada a destruição do meio ambiente, utilizando-se de uma política ambiental preventiva. Sob o aspecto processual constitucional, o princípio da precaução tem como característica a inversão do ônus da prova, e Milaré (2004, P.145) traz que a “incerteza científica milita em favor do meio ambiente, carregando-se ao interessado o ônus de provar que as intervenções pretendidas não trarão consequências indesejadas ao meio considerado”. A partir daí, indica-se que o provável autor do dano deverá demonstrar que sua atividade não ocasionará danos ao meio ambiente, para em seguida dispensá-lo de implementar as medidas de precaução. E mais, expõe-se a necessidade de os Estados terem o controle das atividades danosas e que geram riscos ecológicos, devendo expor os potenciais danos ao ambiente e seus efeitos adversos não conhecidos.

Considerando que o princípio da precaução está implícito na CRFB/88 e na PNMA, salienta-se que há de se destacar que o princípio do não retrocesso está:

de que uma comunidade de cidadãos não pode jamais se abster (DIAZ, 1982).

Observando-se as consequências que essa ideia solicita, há o desígnio em que a deverosidade implica os direitos fundamentais. A princípio nos limites pertinentes aos direitos, liberdades e garantias, atuando, sobretudo, na disciplina dos deveres legais, pertinentes também as restrições a esses ditos direitos. Com a diferença significativa de que os deveres fundamentais tenham maior propensão de exequibilidade, como força normativa, em relação aos deveres estritamente determinados em lei.

1.4 Dimensão concreta dos deveres fundamentais

Na esfera da delimitação dos enquadramentos dos deveres fundamentais, deve ser mencionado o aspecto subjetivo, estampado em posições de passividade ou disponibilidade/sujeições do indivíduo e/ou do cidadão em face dos interesses públicos primários, fundamentados na missão institucional do Estado voltada ao bem comum. Além deste, há campo objetivo de atuação dos deveres fundamentais, pois de acordo com Nabais (2009), sob o viés de sua estrutura interna ou de conteúdo, esses se apresentam como direitos fundamentais sociais, por meio de uma intervenção do legislador, que os torne concretos para os operadores do direito e da administração.

O caráter objetivo dos deveres fundamentais pode ser demonstrado no aspecto funcional diante destes prescreverem valores ou bens jurídico-constitucionais que ultrapassam a órbita de interesses do indivíduo que os comporta, sendo sua função precípua e imediata a tutela da comunidade. Subsidiariamente, abarca a função mediata ou indireta da tutela do indivíduo, não obstante essa disposição ter em prioridade os interesses da comunidade, em um Estado de Direito Democrático, há nítida prevalência dos valores de liberdade em contraposição aos valores de autoridade. Assim, os deveres fundamentais vão representar um instrumento de realização de pessoas individuais, daí a manutenção de seu caráter intrínseco de efetivação da dignidade da pessoa humana (HOFMANN, 1983).

Segundo Hofmann (1983), no pano de fundo dos deveres fundamentais, reside a dignidade da pessoa humana individualmente considerada, afinal há uma exigência de custos dos instrumentos necessários a sua realização, isto é, os deveres comunitários devendo ser repartidos por todos. Nesses termos, pode-se concluir que os deveres fundamentais não contêm deveres, mas sim o direito a igual repartição dos encargos comunitários,

em que a existência e o funcionamento do Estado moderno são atualmente dimensionados.

Como valores e linhas orientadores da intenção do legislador constituinte originário, os deveres fundamentais extrapolam, em larga medida, a figura jurídico-subjetiva em que poderiam ser identificados, especialmente nos estados totalitários, em que havia a unilateralidade deles. Passam, assim, a ter uma significância funcional contemplada em toda a sua disposição. Por isso, são os deveres fundamentais, nesse segundo momento de adequação constitucional, expressão da responsabilidade comunitária do cidadão, constituindo suportes de legitimação para afetações razoáveis e proporcionais aos direitos, liberdades ou garantias postadas na constituição. Sob o viés de dirigir a concretização legal das tarefas fundamentais inerentes as incumbências prioritárias, por exemplo: a proporcional repartição dos custos na concretização material da liberdade de ir e vir em vias conservadas e mantidas pelo poder público, que inclusive pode contemplar restrições de uso ao encontro de proteção dos direitos ecológicos (HOFMANN, 1983).

Isso contribuiu em demonstrar que os deveres fundamentais estão diretamente associados aos direitos sociais – tais como os direitos ecológicos – que além de converterem estes em solidariedade, concomitantemente, contribuem para efetivar o atual estado constitucional fortemente marcado pelo social.

1.5 Estrutura dos deveres fundamentais

A título de explicação da estrutura dos deveres fundamentais, é indispensável discernir a respeito de sua titularidade ativa e passiva, para na sequência expor o conteúdo, sua tipologia e as relações que têm com os direitos fundamentais e com os princípios constitucionais, bem como as relações surgidas entre si.

Segundo Nabais (2009), todos os deveres fundamentais são deveres para com a comunidade, estes assumidos diretamente aos serviços da realização de valores estatais, traduzidos na própria razão de ser do estado, como organização voltada à persecução do bem comum. Assim, os deveres fundamentais estruturam a própria soberania constitucional do estado ao estabelecer parâmetros normativos da disciplina legal primária que irá repercutir tanto em si como em relação ao estado, mas, também, e, especialmente nos deveres para com a comunidade em geral.

Desta feita, é possível apontar os deveres fundamentais clássicos, que compõem pressupostos da existência e funcionamento da comunidade organizada politicamente no Estado Democrático de Direito, como exemplo: os deveres de defesa da pátria, dever de pagar impostos e com os deveres políticos, dever de voto, de colaborar com o processo eleitoral, *et reliqua*. Há também os deveres comprometidos com o funcionamento econômico da sociedade e do estado, cujo titular ativo é a comunidade. Os deveres que expõe conteúdo cívico-político vêm a integrar as duas primeiras dimensões de deveres fundamentais, sendo a outra face do conjunto dos direitos fundamentais da liberdade e da participação política.

Em outra via, encontram-se os deveres fundamentais de conteúdo econômico, social ou cultural, que sendo decorrência do Estado Social, destinam-se a viabilizar determinados valores sociais. Sua importância se verifica para a comunidade em termos de sustentabilidade ao assumir um novo aspecto que vem a fortalecer os direitos fundamentais de viés econômico, social, cultural e ecológico. No sentido de corrigir as falhas do Estado, atribui-se, por exemplo, um papel de relevo as finanças locais na criação e gestão de impostos ambientais reforçando a eficácia da intervenção ambiental, legitimada por um dever fundamental, cujo pano de fundo é a responsabilidade a nível comunitário (NABAIS, 2009; SOARES, 2001).

De acordo com Hofmann (1983), há deveres fundamentais que representam deveres para o próprio destinatário, é o que se refere ao dever de proteger a própria saúde, como corresponsável nos ditames da saúde pública. Assumem, assim, um valor jurídico-constitucional de suporte e imposição de comportamentos aos indivíduos, caracterizando situações de direitos-deveres.

1.6 Tipologia dos deveres fundamentais

Sob o aspecto dos sujeitos ativos, os deveres fundamentais podem ser: (a) deveres que atrelam o cidadão em sua relação direta com o estado, tais como se verifica com os deveres de caráter cívico-político; (b) deveres que obrigam os indivíduos especialmente em suas relações com a comunidade, ou seja, aqueles de índole econômica social, cultural e ecológica; (c) deveres que atribuem responsabilidades às pessoas em suas relações recíprocas com outras, exemplificadas no dever dos pais de manutenção e educação dos filhos e vice-versa em outro estágio da vida; e (d) deveres para consigo próprio, como o dever de zelar pela própria saúde, no sentido

de não onerar os dispêndios com a saúde pública (MIRANDA, 1999; CANOTILHO; MOREIRA, 2007; HOFMANN, 1983; NABAIS, 2009).

Nas duas primeiras tipologias dos deveres, têm-se sujeições do cidadão ou indivíduo como parte integrante de dada comunidade, pelo simples fato de pertencer. Já nas tipologias seguintes, retratadas acima, há uma referência a deveres do homem, expressão de uma contrapartida cuja responsabilidade advém de seu caráter de pessoa humana, radicados naquilo que pode ser identificado em deveres naturais em que o substrato reside na dignidade humana (NABAIS, 2009).

Os deveres em suas relações com os direitos fundamentais são correlatos e intrínsecos, havendo uma divisão tripartida entre deveres associados ou conexos com direitos, deveres coligados a direitos e deveres autônomos ou separados de direitos em sentido estrito. Verificados sob esse paradigma, os deveres fundamentais apresentam-se como deveres-deveres ou deveres principais, que se constituem em valores comunitários próprios ou existentes por si; deveres-garantia ou deveres acessórios de outros deveres, que se materializam em instrumentos ou meios de realização de outros deveres como são, a título exemplificativo, os deveres de colaboração no recenseamento eleitoral, relativo ao dever de voto e, os deveres fundamentais associados a direitos que sejam garantia de outros direitos-deveres ou deveres-direitos.

Assim ensina Nabais (2009), que, a partir da evolução histórico-constitucional na qual permeia o estado moderno, os deveres fundamentais podem ser segmentados em deveres clássicos, cujo conteúdo se refere a questões cívico-políticas, e, deveres modernos, aqueles que interferem nos conteúdos econômico, social, cultural e ecológico dos direitos fundamentais. Assim, nos primeiros há uma sujeição do indivíduo nas potestades do Estado pertinentes a manutenção do Estado Democrático de Direito. Os últimos assumem propriedade com a responsabilidade comunitária de cada qual, na sustentabilidade e fomento da sociedade, em parâmetros econômicos, sociais, culturais e ecológicos.

2 PRINCÍPIOS IMPLÍCITOS NA LEI N. 6.938/81 – POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE: UM DIÁLOGO ENTRE O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO E DO NÃO RETROCESSO AMBIENTAL

Em 1981, foi elaborada a Lei n. 6.938/81 como resultado dos efeitos e práticas desenvolvimentistas internacionais do século XX, tem-se a

PNMA, que entrou em vigência sob os auspícios de um período característico de instabilidades constitucionais – a ditadura. Em paralelo a esse cenário, desejou-se um novo padrão de desenvolvimento, especialmente com um olhar de zelo ao ambiente, cujos interesses passaram a ganhar um aspecto tanto limitante quanto protecionista dos recursos naturais, em que a PNMA incorporou o espaço mais importante entre as normas infraconstitucionais ambientais, tendo apenas a CRFB/88 acima em sua regulamentação.

A fim de viabilizar o desenvolvimento econômico-social com a preservação do ambiente e do equilíbrio ecológico, a PNMA expõe que em seu art. 3º – Para os fins previstos nesta Lei, que se entende por “I – 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” (BRASIL, 1981). Assim, a PNMA tem “como objetivo geral a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país. Condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana [...]” (BRASIL, 1981).

É incorporado, assim, implicitamente ao ordenamento jurídico o princípio da precaução na perspectiva autêntica do direito-dever, também esculpido no art. 225, § 1º, IV e V da CRFB/88. Com isso, tem-se que o princípio da precaução como “corolário da diretiva constitucional que assegura o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida” (STF, 2016, p.02-03).

Mais além, o princípio da precaução percorre a PNMA, que visa:

I – à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico; IV – ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais; (BRASIL, 1981).

Por efeito, a PNMA se consolidou como um marco gerador de políticas públicas ambientais, refletindo no amadurecimento legislativo entre os atores da área econômica e do aparato institucional brasileiro nos níveis federal, estadual e municipal como o ponto de partida, em que “o ambiente passa a ser protegido de maneira integral, vale dizer, como sistema ecológico integrado (resguardam-se as partes a partir do todo) e com autonomia valorativa (é, em si mesmo, bem jurídico)” (BENJAMIN, 1999, p.52)

O modelo da PNMA se estruturou em continuar facilitando o

crescimento econômico. Após isso, o Brasil passou a ter uma participação significativa na governança global, cujas estratégias em prol dos recursos naturais passaram a representar um aspecto geopolítico regional e internacional. Por outro lado, percebe-se que os órgãos ambientais ainda vêm sofrendo uma forte redução de perda de pessoal técnico, degradação salarial, diminuição na participação do orçamento público, a banalização do conhecimento técnico-científico e das recomendações dos profissionais dedicados ao tema, configurados como fatores potenciais para gerar a degradação ambiental. Em sequência, a problemática ambiental de sobrevivência das espécies e da Terra passou a ser o tema central das discussões das agendas, até mesmo porque Conferência ECO-92 foi um divisor de águas para a área ambiental brasileira, quando foi possível haver uma abertura política ao mundo, e mesmo estando sob a influência do liberalismo econômico, houve discussões sobre a descarbonização, a biodiversidade, as mudanças climáticas e novas tecnologias.

Também, restou asseverado o meio ambiente ecologicamente equilibrado, regido no art. 225 da CRFB/88, que foi definido como direito de todos e lhe dá a natureza de 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 para as presentes e futuras gerações. A estrutura normativa constitucional brasileira sobre o tema ambiental foi consolidada pela CRFB/88, com diversos sistemas principiológicos orientadores na tomada de decisões no âmbito administrativo e judicial e, com isso, especificamente, os deveres fundamentais são regidos pelos respectivos princípios e normas constitucionais específicos, clausulados, em referência ao princípio da tipicidade constitucional.

Certo é que o princípio da precaução não consta descrito no rol dos princípios constitucionais atinentes aos deveres fundamentais, porém, é considerado implícito em razão dos interesses explícitos do poder constituinte do Estado, por ser a questão ambiental direito de interesse fundamental coletivo fulcrado na dignidade da pessoa humana e na ordem social constitucional. O princípio da precaução é reconhecido como integrante do sistema de princípios ambientais infraconstitucionais, por isso, é de aplicabilidade plena. Por tudo isso, encontra-se consolidado na doutrina e na jurisprudência, reconhecido na legislação infraconstitucional e cotidianamente aplicado nas atividades administrativas dos órgãos de proteção, guarda e gerenciamento dos recursos e bens ambientais.

Precaução significa todo o estudo científico e técnico realizado

[...] em pleno processo de consolidação –, transformou-se em princípio geral do Direito Ambiental, a ser invocado na avaliação da legitimidade de iniciativas legislativas destinadas a reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente, mormente naquilo que afete em particular a) processos ecológicos essenciais, b) ecossistemas frágeis ou à beira de colapso, e c) espécies ameaçadas de extinção (BENJAMIN, 2011, p. 62).

Há um vínculo expresso de conteúdo, vigência e aplicação entre o princípio da precaução com o do não retrocesso, até porque são elementos indissociáveis do sistema principiológico constitucional. Em simples palavras, o princípio da precaução tem a finalidade de se planejar a atividades ou ação envolvendo o meio ambiente para evitar lesão ou dano além do suportável definidas por técnicas de pesquisas e projetos científicos. Já o do não retrocesso tem a finalidade de se não voltar a regredir no estudo, criação e aplicação dessas normas e técnicas. O princípio do não retrocesso com seu conteúdo de regras e normas orientam que a legislação e as ações de Estado e da Sociedade jamais devem retroceder ou piorar, e sim sempre evoluir no aperfeiçoamento e nos cuidados para com o meio ambiente, sendo indispensável a sua aplicação como objetivo de proteger e de preservar o meio ambiente.

Ademais, com o advento da PNMA, o princípio da precaução tem o objetivo de estabelecer a sadia qualidade de vida, a dignidade da pessoa humana e o equilíbrio ecológico, traz-se que “art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”, assim, não se pode legislar para piorar ou degradar o meio ambiente, tendo o dever de preservá-lo e defendê-lo de natureza coletiva. Estabelece-se, assim, um vínculo de conservação intergeracional, em que “o princípio de não regressão significa que a legislação e a regulamentação relativas ao meio ambiente somente podem ser melhoradas e não pioradas. É o aperfeiçoamento do “bom ambiental”. O “bom ambiental” é uma situação indispensável a ser encontrada em todos os elementos do meio ambiente – água, ar, flora e fauna –, para que haja o equilíbrio ecológico. O “bom ambiental” somente pode ser alterado para transformá-lo em “ótimo ambiental”. A regressão das normas ambientais traduz a ocorrência do “pior ambiental”, isto é, do desequilíbrio ecológico” (MACHADO, 2020, p. 149).

Por isso, “os Estados, as entidades subnacionais e as organizações de integração regional não devem permitir ou desenvolver ações que tenham o efeito concreto de diminuir a proteção jurídica do ambiente ou o acesso à justiça ambiental” (tradução livre) (IUCN, 2016, p. 04). Para tanto:

[...] a garantia da proteção de retrocesso (socio) ambiental seria concebida no sentido de que a tutela jurídica ambiental – tanto sob de modo progressivo no âmbito das relações socioambientais, a fim de ampliar a qualidade de vida existente hoje e atender a padrões cada vez mais rigorosos de tutela da dignidade da pessoa humana, não admitindo o retrocesso, em termos fáticos e normativos, a um nível de proteção inferior àquele verificado hoje” (SARLET, FENSTERSEIFER, 2014, p. 195).

Portanto, a proibição de retrocesso atua como suporte para impugnar medidas que gerem supressão ou restrição de direitos fundamentais que, por sua vez, não dispõem de autonomia absoluta no corpo constitucional para concretizar a dignidade da pessoa humana como um direito-garantia ao mínimo existencial (MACHADO, 2020).

Portanto, o princípio do não retrocesso e os deveres fundamentais se revelam entre si como uma questão de justiça intergeracional, a fim de deixar como legado as condições ambientais idênticas (*status quo ante*) àquelas recebidas por gerações anteriores, sendo vedado alterar para pior a dimensão ecológica. Os deveres constitucionais servem como uma blindagem contra o retrocesso, sem impedir a restrição dos deveres e sem interromper o dinamismo da sociedade, cuja efetividade ambiental mantém o uso dos mecanismos jurídicos que visam a tutela do ambiente a fim de não alterar as propriedades que lhe são intrínsecas.

Nesse sentido, com a análise principiológica, o princípio da precaução e o da não regressão, embora não dispostos pela CRFB/88, têm a mesma característica de estarem implicitamente vigentes e recepcionados pela doutrina e jurisprudência, firmados pelo art. 225, *caput* c/c art. 2 c/c art. 60, § 4º, IV da CRFB/88. O ponto de encontro entre ambos é que suas funções sociais são de atender ao mínimo existencial, garantir a sadia qualidade de vida, a dignidade da pessoa humana no seio ambiental numa extensão de solidariedade e interdependência. O diferencial é que a precaução pode ser invocada com maior amplitude para a mitigação e/ou lide ambientais além da constitucionalidade encontrada na jurisprudência.

A não regressão exige critérios mais extensos a serem aplicados, como o controle de constitucionalidade, cujos deveres de proteção ecológica do Estado e também na esfera administrativa, estabelecem-se com base no dever de progressividade na temática ambiental³, o que valida o diálogo das fontes normativas evidenciadas numa perspectiva de dupla dimensão, em que o princípio da proporcionalidade, da proibição do excesso e da proibição de insuficiência de proteção representam as obrigações dos poderes estatais, na forma de deveres de proteção e promoção ambiental

Em evidência o estudo e resolução de conflitos de ordem ambiental, sob a égide do princípio do não retrocesso, no Brasil já é possível apontar que como instituto garantidor da inexistência de conflitos intergeracionais oriundos do desrespeito ao dever de solidariedade imposto a todos os cidadãos de proteção do meio ambiente, este vem a ser de uso comum na generalidade de pessoas, de natureza metaindividual e intergeracional. Além disso, a orientação jurisprudencial citada consolida o entendimento de que tudo deve ser feito pelo Estado e pela Sociedade com a finalidade de sempre aperfeiçoar e evoluir na elaboração, aplicação e execução das leis nas atividades que necessitam o uso de recursos naturais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ideia de que os deveres fundamentais dispostos na CRFB/88 formam uma base interpretativa para a PNMA é adequada em termos de efetivação do princípio da precaução e o do não retrocesso ambiental. Nesse sentido, a evolução histórica dos deveres fundamentais promove a positivação da interação humana com o ambiente, alcançando a esfera da ecologia e da solidariedade

O ordenamento jurídico brasileiro e o internacional não permitem a utilização de recursos ambientais em atividade degradantes, com retrocesso no uso dos recursos naturais para quaisquer atividades sem que haja pesquisa, planejamento e utilização desses recursos. Isto acontece pois há deveres constitucionais que orientam a interpretação e execução da PNMA. Sob a conjugação do dever constitucional na aplicação dos princípios da precaução e do não retrocesso, especificamente na execução da PNMA, é possível identificar que está se materializa como uma política de Estado e não uma política de governo, tornando inconstitucionais e ilegais quaisquer atos administrativos, nas três esferas estamentais, que contrariem os ditames da justiça ambiental.

A importância de se compreender a dimensão dos deveres fundamentais no planejamento e execução da PNMA, é identificar que há uma linha intransponível, de viés constitucional, que orienta proibição de retrocesso, independentemente da linha ideológica do governo que tenha obtido o sufrágio democrático. Adicionado a isso, vem a dinamizar a interpretação de legislações que foram recepcionadas pela atual CRFB/88, tornando substanciais os preceitos objetivos e concretos de preservação e justiça ambiental. Sem esses cuidados institucionais e jurídicos, dificilmente,

pode se assegurar um mínimo razoável de meio ambiente ecologicamente estável entre as presentes e às futuras gerações.

Com base na premissa de que os deveres visam a comportamentos dos particulares e de maneira indireta das instituições, tem-se que essa inserção, por sua vez, não dá legitimidade a intervenções dos poderes públicos, em certas relações sociais ou em certos âmbitos de suas competências constitucionais desvinculadas desses deveres ambientais. Tais intervenções dos governos visam cumprir certas obrigações para com sua comunidade ou corpo social de modo geral, e decorre, no caso do Brasil, da fórmula arquitetada no preâmbulo da Constituição de 1988, pelo qual os constituintes afirmavam estar reunidos para promover um Estado Democrático a fim de assegurar a plenitude da dignidade da pessoa humana, de modo que a PNMA jamais possa ser aplicada como permissividade de retrocesso.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, J. C. V. *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2009.

ANDRADE, M. A. D. *Teoria Geral da Relação Jurídica*. v. I. Coimbra: Almedina, 1997.

BENJAMIN, A. H. Introdução ao direito ambiental brasileiro. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo, v. 14, p. 48-52, abr./jun. 1999.

BENJAMIN, A. H. Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. In: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA). *Colóquio Internacional sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental*. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2011. p. 55-72. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242559>. Acesso em: 13 nov. 2020

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 12 nov. 2020.

BRASIL. *Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Decreta e sanciona a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA. Brasília, DF: Presidência da República. 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/

leis/16938.htm. Acesso em: 12 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 627189/SP. Recurso extraordinário. Repercussão geral reconhecida. Direito Constitucional e Ambiental. Acórdão do tribunal de origem que, além de impor normativa alienígena, desprezou norma técnica mundialmente aceita. Conteúdo jurídico do princípio da precaução. Ausência, por ora, de fundamentos fáticos ou jurídicos a obrigar as concessionárias de energia elétrica a reduzir o campo eletromagnético das linhas de transmissão de energia elétrica abaixo do patamar legal. Presunção de constitucionalidade não elidida. Recurso provido. Ações civis públicas julgadas improcedentes. Recorrente: EletroPaulo Metropolitana – Eletricidade de São Paulo. Recorrido: Sociedade Amigos Do Bairro City Boaçava e Outro, Pedro Roxo Nobre Franciosi. Relator: Min. Dias Toffoli. 08 de Junho de 2016.

CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. 6. reimp. Coimbra: Almedina. 2003.

CANOTILHO, J. J. G.; MOREIRA, V. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. v. I. 4. ed. Coimbra: Coimbra; São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

CARREIRA, H. M. *Políticas sociais em Portugal*. Lisboa: Gradiva, 1996.

CHULVI, C. P. *El deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2001. Disponível em: www.thesisenxarxa.net/TESIS_UJI/AVAILABLE/TDX-0730108-120005//pauner.pdf. Acesso em: 13 nov. 2020.

DIAZ, S. V. La idea de deber constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, año 2, n. 4, p. 69-98, ene./abr. 1982.

GOUVEIA, J. B. *Direitos fundamentais atípicos*. Lisboa: Aequitas, 1995.

HESSE, K. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Fabris, 2004.

HOFMANN, V. G. H. *Grundpflichten als Verfassungsrechtliche Dimension*. Berlin/New York: De Gruiter, 1983.

IUCN. *World Declaration on the Environmental Rule of Law*. Principle 11. p. 04. 2016. Disponível em: www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/english_world_declaration_on_the_environmental_rule_of_law_final.pdf Acesso em: 20 nov. 2020.

- LASSALLE, F. *A essência da Constituição*. 9. ed. Belo Horizonte: Lumen Juris, 2011.
- MACHADO, P. A. L. *Direito Ambiental Brasileiro*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.
- MILARÉ, É. *Direito do ambiente*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- MIRANDA, J. *Direitos fundamentais: introdução geral – apontamentos das aulas*. Lisboa: Universidade de Lisboa, 1999.
- NABAIS, J. C. *O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo*. Coimbra: Almedina, 2009.
- NABAIS, J. C. *Por um estado fiscal suportável: estudos de Direito Fiscal*. v. II. Coimbra: Almedina, 2008.
- SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. *Direito constitucional ambiental: Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente*. 3. ed. rev., atual., e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- SOARES, C. A. D. *O imposto ecológico: contributo para o estudo dos instrumentos econômicos de defesa do ambiente*. Tese (Doutorado) – Universidade de Coimbra, Coimbra, 2001.
- SOARES, R. G. E. *Direito público e sociedade técnica*. Coimbra: Tenacitas, 2008.
- STOBER, R. V. *Grundpflichten und Grundgesetz*. Berlin: Duncker und Humblot, 1979.
- UNITED NATIONS. *Rio Declaration*. Principle 07. p. 02. 1992. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf. Acesso em: 23 nov. 2020.

Artigo recebido em: 17/01/2021.

Artigo aceito em: 29/11/2021.

Como citar este artigo (ABNT):

BOUSFIELD, R.; SOUZA, F. B. Deveres fundamentais implícitos na Política Nacional do Meio Ambiente – Lei n. 6.938/81. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 18, n. 42, p. 39-64, set./dez. 2021. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2066>. Acesso em: dia mês. ano.