

Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 40 • nº 159

julho/setembro – 2003

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

A competência dos Estados federados em meio ambiente a partir da ordem constitucional de 1988

Antônio Figueiredo Guerra Beltrão

Sumário

Considerações iniciais. 1. A repartição de competência em matéria ambiental pela Carta de 1988: os Estados Federados como titulares de competência legislativa e administrativa. 2. A legislação infraconstitucional ambiental: análise das atribuições dos Estados Federados na estrutura administrativa nacional vigente. 3. Conclusões.

Considerações iniciais

Malgrada a existência de normas relativas à preservação do meio ambiente ser antiga, havendo previsão de sanção para o corte de árvore, por exemplo, desde as Ordenações Filipinas (Livro 5º, Título LXXV), jamais, antes da Constituição da República de 1988, o tema ambiental fora tratado, no âmbito constitucional pátrio, de forma específica e sistemática.

De fato, a Carta 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. Assim, inserida entre os direitos e deveres individuais e coletivos (Título II, Capítulo I, art. 5º, LXXIII), a legitimidade de qualquer cidadão de interpor ação popular para anulação de ato lesivo ao meio ambiente.

Igualmente, como matéria que pode ser objeto de inquérito civil e de ação civil pública pelo *Parquet* (art. 129, III), como princí-

Antônio Figueiredo Guerra Beltrão é Procurador do Estado de Pernambuco, pós-graduado em direito tributário pela Universidade Federal de Pernambuco e advogado militante.

pio que rege a ordem econômica (art. 170, VI), tema a ser compreendido na função social da propriedade (art. 186, II), como o dever de colaboração pelo sistema único de saúde (art. 200, VIII) e como patrimônio cultural brasileiro (art. 216, V).

Especificamente, há o art. 225 (Título VIII, Capítulo VI), que enumera, em seu § 1º, uma série de normas, algumas de conteúdo meramente programático, outras não, para o Poder Público, destacando-se a exigência de estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, na forma da lei (inciso IV).

Também de grande relevo a previsão de obrigação de recuperação do meio ambiente degradado, a responsabilização penal das pessoas jurídicas, além da civil e administrativa, por condutas e atividades consideradas lesivas, e a caracterização da Floresta Amazônica brasileira, da Mata Atlântica, da Serra do Mar, do Pantanal Mato-Grossense e da Zona Costeira como patrimônio nacional, nos termos dos § 2º, § 3º e § 4º, respectivamente, todos do art. 225.

Passemos à análise dos dispositivos que versam sobre a competência dos entes federados em relação ao tema.

1. A repartição de competência em matéria ambiental pela Carta de 1988: os Estados Federados como titulares de competência legislativa e administrativa

Perfunctoriamente, torna-se imprescindível para este estudo uma análise sucinta quanto ao Estado federal, do qual ontologicamente decorre a noção de repartição constitucional de competências entre os entes federados. O termo federação origina-se, etimologicamente, de *foedus*, *foederis*, que significa pacto, aliança, união. Para caracterizá-la, a divisão de competências entre os entes federados – ordens jurídicas parciais –, embora essencial, não basta.

Ressalvadas algumas divergências doutrinárias, pode-se afirmar que são elementos essenciais para a existência de um Estado federativo, em síntese apertada, a descentralização política, que corresponde à repartição constitucional de competências, a participação da vontade das ordens jurídicas parciais na vontade criadora da ordem jurídica nacional e a possibilidade de autoconstituição (cf. TEMER, 2001, p. 63).

A divisão de competências entre os entes federados, em regra, segue o denominado princípio da predominância do interesse, segundo o qual compete à União as matérias em que predomine o interesse nacional, aos Estados as de interesse regional e aos Municípios as de interesse local.

Na Carta Magna de 1988, coube aos Estados Federados, em regra, a competência residual ou remanescente, e à União Federal, as competências expressas ou enumeradas, conforme tradicional técnica consagrada mundialmente de repartição constitucional de competências (cf. SILVA, 1994, p. 418).

Tal assertiva, entretanto, não é absoluta, visto que, para determinadas matérias, como, por exemplo, a tributária, a situação torna-se inversa, cabendo aos Estados Federados uma competência expressa (art. 155), enquanto para a União Federal há, também, além da expressa (art. 153), uma competência residual (art. 154, I).

Quanto à extensão, a competência pode ser classificada em exclusiva, privativa, comum, concorrente ou suplementar. A competência exclusiva, como o próprio vocábulo indica, exclui os demais entes, enquanto a privativa, embora também seja específica de um determinado ente federado, permite, ao contrário daquela, delegação ou competência suplementar.

A competência comum, também denominada cumulativa ou paralela, é a exercida de forma igualitária por todos os entes que compõem uma federação, sem a exclusão de nenhum; a concorrente consiste em uma competência em que há a possibilidade de disposição por mais de um ente

federativo, havendo, entretanto, uma primazia por parte da União quanto à fixação de normas gerais.

Finalmente, a competência suplementar, noção necessariamente ligada à competência concorrente, designa a possibilidade de editar normas que pormenorizem regras gerais existentes ou que supram a sua omissão.

Pois bem. A temática ambiental na Constituição de 1967 não era abordada de uma maneira geral, mas fragmentada em recursos minerais, florestas, caça e pesca, águas, etc, cuja competência legislativa pertencia tão-somente à União, nos termos do art. 8º, inciso XVII (MIRANDA, 1970, p. 95-96).

Os Estados federados não possuíam competência alguma, ainda que de forma suplementar, para dispor sobre tais matérias (art. 8º, § 2º, da Carta de 1967).

De forma bastante distinta, a Carta de 1988 adota forma hodierna de divisão de competência em matéria ambiental, correspondente na fixação de temas comuns aos entes federados, prevendo atuações paralelas, respeitadas, naturalmente, as esferas de atuação de cada um.

Assim, dispõe em seu art. 23, incisos VI e VII, ser competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas, bem como a preservação das florestas, da fauna e da flora.

Tal competência denomina-se material ou administrativa, uma vez que possui precipuamente natureza executiva, não autorizando, portanto, atividade legiferante alguma. Logo, corresponde à implementação das diretrizes, políticas e preceitos concernentes à temática ambiental (cf. SILVA, 2002, p. 77).

O art. 24, incisos VI e VIII, estabelece a competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, excluindo os Municípios, para florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, assim como responsabilidade por dano ao meio ambiente.

Corroborando a competência comum de todos os entes federados para atuarem de forma conjunta em defesa do meio ambiente, o § 1º do art. 225 da Carta utiliza a expressão genérica “Poder Público”, não fixando, portanto, para nenhum ente federado específico, as atribuições ali previstas.

De acordo com o princípio da predominância do interesse, a Carta de 1988 expressamente dispõe nos parágrafos do art. 24 que a União limitar-se-á a estabelecer normas gerais, cabendo aos Estados a competência suplementar.

Logo, infere-se que os Estados Federados em matéria ambiental com a ordem constitucional vigente a partir da Carta de 1988, tanto em relação à competência material ou administrativa quanto legislativa, passaram a exercer um papel fundamental.

2. A legislação infraconstitucional ambiental: análise das atribuições dos Estados Federados na estrutura administrativa nacional vigente

O tema ambiental foi primeiramente tratado no âmbito infraconstitucional pátrio, ao menos de forma sistemática, pelo Decreto-Lei nº 1.413, de 14 de agosto de 1975, e, posteriormente, pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, disciplina o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, seus instrumentos e objetivos.

Apesar de cronologicamente anteriores, o Código de Águas (Decreto-Lei nº 852, de 11/11/1938), o Código Florestal (Lei nº 4.771, de 15/09/1965), o Código da Caça (Lei nº 5.197, de 03/01/1967), o Código de Pesca (Decreto-Lei nº 221, de 28/02/1967), o Código de Mineração (Decreto-Lei nº 227, de 28/02/1967) e o Código Brasileiro do Ar (Lei nº 6.833, de 30/09/1980) não são, em regra, considerados como normas propriamente de tutela do meio ambiente, vez que tratam apenas incidentalmente do tema (cf. HORTA, 1995, p. 304-305).

A Lei nº 6.938, de 1981, prevê em seu art. 6º, § 1º, que cabe aos Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, a elaboração de normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA.

Nesse contexto administrativo, os órgãos ou entidades estaduais integram o Sistema Nacional do Meio Ambiente como órgãos seccionais, sendo responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental, como previsto pelo art. 6º, inciso V, da Lei nº 6.938, de 1981, com a redação dada pela Lei nº 7.804, de 18/07/1989.

Tais órgãos estaduais têm a atribuição, entre outras, de conceder o imprescindível licenciamento prévio para “construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidoras, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”, nos termos do art. 10 da Lei nº 6.938, de 1981, com a redação da Lei nº 7.804, de 1989.

Ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, órgão executor do Sistema Nacional do Meio Ambiente (art. 6º da Lei nº 6.938, de 1981, com a redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990), cabe o licenciamento em caráter supletivo, ressalvada a hipótese de atividade ou obra cujo impacto ambiental seja de âmbito nacional ou regional, isto é, que exceda o âmbito estadual (art. 10, § 4º, da Lei nº 6.938, de 1981, com a modificação da Lei nº 7.804, de 1989).

Observe-se, entretanto, que as normas e padrões a serem observados pelos órgãos estaduais quanto a esse licenciamento, para sua implementação, acompanhamento e fiscalização, consiste em atribuição do próprio Ibama, autarquia federal, que deverá propô-las ao Conama (art. 11

da Lei nº 6.938/81, com a redação dada pela Lei nº 7.804/89).

Como exposto no item anterior, a ordem constitucional vigente quando da edição da Lei nº 6.938/81 atribuía apenas à União a competência legislativa para dispor acerca dos bens ambientais, tais como as florestas, caça e pesca, recursos minerais, etc. Os Estados federados não possuíam competência alguma a respeito (art. 8º, XVII e § 2º, da Carta de 1967).

A Constituição da República de 1988 modificou profundamente esse sistema na medida em que atribuiu também aos Estados a competência para proteger o meio ambiente e combater a poluição, bem como para preservar as florestas, a fauna e a flora (art. 23, VI e VII).

Outrossim, a Carta da República vigente atribui expressamente a competência suplementar aos Estados, que excepcionalmente poderá transformar-se em competência legislativa plena, para legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, assim como responsabilidade por dano ao meio ambiente (art. 24, incisos VI e VIII).

Ainda, em seu Capítulo específico do Meio Ambiente (Capítulo VI do Título VIII), o legislador constituinte utilizou no art. 225, § 1º, a expressão genérica “Poder Público” para designar o titular das atribuições ali previstas, o que abrange, naturalmente, todos os entes federados.

De acordo com o princípio da supremacia da Constituição, esta se coloca no topo do ordenamento jurídico de uma nação; todas as demais normas apenas serão válidas à medida que se conformarem com as normas constitucionais.

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

Conseqüentemente, “não se dá conteúdo à Constituição a partir das leis. A fórmula

la 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).

Entretanto, a par dessa nova ordem constitucional vigente a partir de outubro de 1988, constata-se que a legislação infraconstitucional ambiental não sofreu alteração relevante para adequar-se ao novo papel a ser desempenhado pelos Estados federados.

De fato, apesar das sucessivas alterações sofridas pela Lei nº 6.938/81, com as Leis nº 7.804, de 18/07/1989, nº 8.028, de 12/04/1990, nº 9.960, de 28/01/2000, nº 9.966, de 28/04/2000, nº 9.985, de 18/07/2000, e nº 10.165, de 27/12/2000, os órgãos estaduais continuam a exercer no Sisnama apenas a função de órgãos seccionais de execução, responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental (art. 6º, V).

Como órgão superior, encontra-se o Conselho de Governo, cuja função consiste no assessoramento da Presidência da República; como órgão consultivo e deliberativo, o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA; como órgão central, a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República; como órgão executor, o Ibama; e, por fim, os órgãos locais, que correspondem aos órgãos municipais (incisos I, II, III, IV e VI, respectivamente, do art. 6º).

Outrossim, a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII, da Constituição Federal, e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, trata de forma semelhante os Estados na medida em que, em seu art. 6º, confere aos órgãos estaduais, juntamente com o Iba-

ma e os órgãos municipais, a função de meros executores.

Tanto no Sisnama quanto no SNUC, o órgão consultivo e deliberativo é o Conama (art. 6º, II, da Lei nº 6.938/81, e alterações subsequentes, e art. 6º, I, da Lei nº 9.985/00). E a participação de um representante de cada um dos governos estaduais no plenário do Conama, conforme prevê o art. 5º do Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, não é suficiente para garantir aos Estados uma maior participação nos aludidos sistemas uma vez que esse plenário também é composto por uma série de outros representantes dos mais variados setores da sociedade, tais como das Confederações Nacionais da Indústria, da Agricultura e do Comércio, bem como das Confederações Nacionais dos Trabalhadores da Indústria, da Agricultura e do Comércio (inciso VI).

Compõem também o aludido plenário mais dois representantes de Associações legalmente constituídas, para a defesa dos recursos naturais e combate à poluição, a serem nomeados pelo Presidente da República; há ainda um representante de cada um dos Ministros de Estado e dos Secretários da Presidência da República (incisos IV e VII), entre diversos outros representantes das mais variadas associações e entidades.

Finalmente, de encontro mesmo à nova ordem advinda com a Carta de 1988, o art. 10 da Lei nº 6.938/81, que em sua redação original previa, de forma expressa, apenas a licença do órgão estadual competente para obra ou atividade efetiva ou potencialmente poluidora ou que cause degradação ambiental, passou, com a redação dada pela Lei nº 7.804/89, a expressamente prever a necessidade de prévio licenciamento também, em caráter supletivo, do Ibama.

3. Conclusões

A Constituição da República de 1988, de forma inédita no âmbito constitucional pátrio, dispõe acerca do tema ambiental, seja em diversos dispositivos fragmentados nos

seus mais variados Capítulos, seja em um Capítulo específico (Título VIII, Capítulo VI, art. 225).

Outrossim, distintamente da ordem constitucional anterior da Carta de 1967, que não atribua competência alguma aos Estados federados acerca dos bens ambientais (art. 8º, § 2º, da Carta de 1967), a qual pertencia unicamente à União Federal (art. 8º, XVII), a nova ordem constitucional vigente a partir de 1988 adota sistema hodierno de divisão de competências, seja legislativa, seja material, correspondente na fixação de temas comuns aos entes federados, prevendo atuações paralelas, respeitadas, naturalmente, as esferas de atuação de cada um (arts. 23, incisos VI e VII, 24, incisos VI e VIII, e 225, § 1º, este último em razão do emprego da expressão genérica “Poder Público”).

Não obstante, a legislação infraconstitucional ambiental, em regra, ainda não contemplou os Estados federados com as suas novas atribuições constitucionais; assim, os órgãos estaduais continuam a atuar, basicamente, como meros executores regionais na composição da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81, com as alterações subsequentes), bem como no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC (Lei nº 9.985/00).

Conseqüentemente, a título de exemplo, as normas e padrões a serem observados pelos órgãos estaduais quanto à implantação, acompanhamento e fiscalização do licenciamento ambiental, um dos instrumentos mais importantes da política ambiental, continuam a ser elaboradas pelo Conama a partir de proposições do Ibama, que consiste em uma autarquia federal (art. 11 da Lei nº 6.938/81, com a redação dada pela Lei nº 7.804/89).

E a participação fragmentada dos Estados, por meio de representantes, no plená-

rio do Conama (Decreto nº 99.274/90), órgão consultivo e deliberativo tanto do Sisnama quanto do SNUC (art. 6º, II, da Lei nº 6.938/81, e alterações subsequentes, e art. 6º, I, da Lei nº 9.985/00), está muito aquém das novas atribuições advindas com a nova ordem constitucional vigente, uma vez que esse plenário também é composto por uma série de outros representantes dos mais variados setores da sociedade.

Infere-se, pois, que, em respeito à repartição de competências fixada pela Carta de 1988 em relação ao meio ambiente, e considerando o princípio da supremacia da Constituição, os Estados federados devem possuir um papel de maior relevância na elaboração e implementação de uma política do meio ambiente, por meio de instrumentos que possibilitem uma atuação mais ativa e propositiva.

Bibliografia

- BASTOS, Celso Ribeiro. *Hermenêutica e interpretação constitucional*. 2. ed. São Paulo: Celso Bastos, 1999.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.
- CAETANO, Marcelo. *Direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1987. v. 1.
- HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.
- MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967: com a Emenda nº 1, de 1969*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.
- _____. *Direito ambiental constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.