

FACULDADE DE TRÊS PONTAS – FATEPS

DIREITO

LISANDRA RODRIGUES OLIVEIRA

A COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL

Três Pontas

2019

LISANDRA RODRIGUES OLIVEIRA

A COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Faculdade Três Pontas – FATEPS como pré-requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito sob orientação do Professor Especialista Valentim Calenzani.

Três Pontas

2019

LISANDRA RODRIGUES OLIVEIRA

A COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Faculdade Três Pontas – FATEPS, como pré-requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito pela Banca examinadora composta pelos membros.

Aprovado em / /

Professor Especialista Valentin Calenzani

Prof. (Me.) (Ma.) (Esp.) (Dr.) Nome do professor

Prof. (Me.) (Ma.) (Esp.) (Dr.) Nome do professor

OBS.:

Dedico este trabalho primeiramente a Deus, por ter me proporcionado a chance de concluir meu objetivo e a todos que de alguma forma estiveram comigo no decorrer desses anos.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais que foram minha base, incentivo e apoio incondicional para que eu pudesse chegar até aqui. Em especial a minha mãe Sirlene, que não mediu esforços para me ensinar todos os dias o quão gratificante é perseverar e ter um sonho realizado.

“O espírito de solidariedade humana e de parentesco com toda a vida é fortalecido quando vivemos com reverência o mistério da existência, com gratidão pelo dom da vida, e com humildade, considerando em relação ao lugar que ocupa o ser humano na natureza”.

Carta da Terra

RESUMO

Este trabalho dispõe sobre a Competência Administrativa no âmbito do Direito Ambiental juntamente com as definições do próprio Direito, do meio ambiente, sua evolução histórica no Brasil e no mundo, seus princípios, os diversos aspectos constitucionais que regem sobre essa matéria e suas devidas competências constitucionais. A finalidade deste é abordar os conflitos gerados a partir da repartição de competências designadas em legislativas e administrativas instituídas pela Constituição Federal. Através de revisões bibliográficas de caráter qualitativo, o estudo esclarece que embora a Constituição Federal de 1988 tenha sido clara ao estabelecer funções sejam elas concorrentes ou comuns aos Entes Federativos, tem-se como resultado os conflitos de competências, que ocorrem em grande escala, principalmente no que tange à competência suplementar dos Municípios.

Palavras-chave: Direito Ambiental. Meio Ambiente. Princípios do Direito Ambiental. Competência Legislativa. Competência Administrativa. Conflito.

ABSTRACT

This paper deals with Administrative Competence in Environmental Law along with the definitions of Law itself, the environment, its historical evolution in Brazil and in the world, its principles, the various constitutional aspects governing this matter and its due constitutional competences. The purpose of this is to address the conflicts generated from the division of competences designated in legislative and administrative instituted by the Federal Constitution. Through bibliographic reviews the study clarifies that although the Federal Constitution of 1988 was clear in establishing functions whether they are concurrent or common to the Federative Entities, it results in conflicts of competences, which occur on a large scale, especially regarding the additional competence of the municipalities.

Keywords: *Environmental law. Environment. Principles of environmental law. Legislative competence. Administrative competence. Conflict.*

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2.DO MEIO AMBIENTE	13
2.1 Conceitos de Meio Ambiente.....	13
2.2 Classificações do Meio Ambiente.....	14
2.2.1 Meio Ambiente Natural.....	14
2.2.2 Meio Ambiente Artificial	15
2.2.3 Meio Ambiente Cultural.....	16
2.2.4 Meio Ambiente do Trabalho.....	17
2.3 Conceito de Direito Ambiental	18
3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO AMBIENTAL	20
3.1 Considerações Iniciais	20
3.2 Primeira Fase: A Tutela Econômica do Meio Ambiente	20
3.3 Segunda Fase: A Tutela Sanitária do Meio Ambiente	21
3.4 Terceira Fase: A Tutela Autônoma do Meio Ambiente e o Surgimento do Direito Ambiental	21
3.5 Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano.....	22
3.6 Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento	23
3.7 Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável.....	24
3.8 Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável	25
4 ASPECTOS CONSTITUCIONAIS SOBRE A QUESTÃO AMBIENTAL	26
4.1 Os Bens Ambientais	27
5 PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL.....	29
5.1 Natureza dos princípios do Direito Ambiental.....	29
5.2 Princípio do Direito ao Meio Ambiente Equilibrado	30
5.3 Princípio do Desenvolvimento Sustentável.....	32
5.4 Princípio da Responsabilidade Objetiva e da Reparação Integral.....	33
5.5 Princípio da Função Socioambiental da Propriedade.....	34
5.6 Princípio da Prevenção	35
5.7 Princípio da Precaução	36
5.8 Princípio da Educação Ambiental	37
5.9 Princípio do Usuário-Pagador	38
5.10 Princípio da Informação e da Transparência das Informações e Atos	39
6 COMPETÊNCIA EM MATÉRIA AMBIENTAL.....	41
6.1 A técnica de repartição de competências e o atual papel do Município	42
6.2 Critério de Repartição de Competências.....	43
6.3 Classificações das Competências	43
6.3.1 Competência Exclusiva	44
6.3.2 Competência Privativa.....	44
6.3.3 Competência Concorrente	44

6.3.4 Competência Suplementar	44
7 COMPETÊNCIA LEGISLATIVA	46
8 COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL.....	49
8.1 A Competência Administrativa comum e suas problemáticas	51
8.2 Alguns pontos importantes sobre os Municípios e seu papel como Ente Federativo .	53
9 CONCLUSÃO.....	56
REFERÊNCIAS.....	58

1 INTRODUÇÃO

Os seres humanos estão em constante ligação com o espaço que os envolve, a junção entre o “meio” em que vivem e o “ambiente” que desfrutam se unem e criam a expressão meio ambiente, que é extensiva quanto à sua conceituação. Embora existam diversificações sobre essa expressão, um fato é notório, o fato de que o meio ambiente vai além de ser só o lugar habitado pelo ser humano, pode ser visto como o agrupamento de todas as relações, vivas ou não, sendo responsável também pela proteção das formas de vida que ocupam nele, bem como o garantidor da qualidade de vida. No primeiro capítulo, procurou-se abordar seus conceitos, suas classificações e finalmente o conceito jurídico de Direito Ambiental, que é o ramo do Direito que trata das questões pertinentes deste trabalho.

Com o escopo de especificar a trajetória desse ramo recente do Direito, procurou-se no segundo capítulo manifestar sobre a evolução histórica do Direito Ambiental. Em razão disso, questionou-se a respeito do conceito, juntamente com as fases que representaram a forma como o ser humano lidou com a proteção do meio ambiente e as conferências mundiais que participaram da decisão para que o meio ambiente se tornasse um tema visível e argumentado no mundo todo.

Mais adiante, abordou-se sobre os aspectos constitucionais sobre a questão ambiental, aduzindo que não é só o artigo 225 da Constituição Federal que trata das questões ambientais, pois esse assunto está presente nos mais diversos dispositivos jurídicos, como disposição dos artigos 20 a 24 e 30 da Constituição Federal, não se esquecendo da Lei Complementar 140/2011. Por fim, no terceiro capítulo procurou-se desenvolver também sobre os bens ambientais, que são estruturados como de uso comum do povo e essenciais à saúde destes, isto é, quando se fala em bem ambiental aclara-se a publicidade, excluindo-se aquilo que é privado, observando-se sempre as regras de preservação que a Carta Constitucional impõe.

No que diz respeito aos princípios do Direito Ambiental, cita-se neste trabalho a sua natureza e os diferentes tipos de princípios, que servem de alicerces e fundamentações no momento da execução do caso concreto. Esse capítulo evidenciou cada um deles, ressaltando sua importância e principalmente a importância na observação destes no âmbito dos três poderes, tais como legislativo, executivo e judiciário.

O próximo capítulo trata sobre a competência em matéria ambiental como um todo, trazendo o significado da palavra, a técnica de repartição das competências, o critério utilizado pelo legislador e um breve resumo sobre o federalismo adotado no Brasil.

O capítulo procurou acrescentar principalmente sobre as repartições das competências instituídas pela Constituição Federal de 1988, que se utilizou do princípio da predominância dos interesses, de modo que à União, aos Estados e aos Municípios caberão legislar sobre as matérias de interesse nacional, regional e local respectivamente.

Dada a repartição, ressalta-se o papel dos Municípios como ente federativo e a sua natureza jurídica, uma das mais problemáticas questões do tema competência. Diante da autonomia da União, dos Estados e dos próprios Municípios, a Carta Constitucional dividiu dois grupos, devidamente citados neste trabalho, a competência legislativa e a competência administrativa.

No penúltimo capítulo, buscou-se explanar minuciosamente sobre a competência legislativa, que é disposta na Constituição Federal como legislação concorrente (art.24) e partem de uma ordem decrescente, iniciando-se pela União para os Estados e destes para os Municípios. Dessa forma, vem à tona o princípio da predominância dos interesses, que também é mencionado neste trabalho como instituto para solucionar de forma adequada qual ente federativo será o responsável pela legislação do caso em questão.

O último capítulo rege sobre a competência administrativa em matéria ambiental, como foco deste trabalho, elucidaram-se sobre suas atribuições, quais atividades ela engloba e a presença dos conflitos existentes entre os Entes Federativos. É comum ocorrer os chamados conflitos de competências no âmbito administrativo, seja para licenciar, fiscalizar ou autuar as matérias concernentes à proteção do meio ambiente. É justamente nesse capítulo que trabalhou-se a questão dos conflitos federativos, onde um ente entra em desarmonia com o outro a partir do momento em que é necessário uma atuação para resolver algum ponto específico do meio ambiente.

A fundamentação legal se encontra no artigo 23 da Constituição Federal e aduz que a competência será comum e abstratamente poderá ser exercida cumulativamente, ou seja, sem que o exercício de uma venha excluir a competência da outra, o objetivo caminha sempre para a eficácia no cumprimento das regras de preservação do meio ambiente. Contudo, essa eficácia

e ordem no cumprimento não é o que ocorre na maioria dos casos, pois se sabe a proporção da problemática desse assunto nas questões relativas à matéria ambiental.

Ainda no mesmo tópico, procurou-se esclarecer as problemáticas acerca da competência administrativa, também chamada de competência comum, principalmente nas questões de interesses locais, ou seja, na gestão pública ambiental, que necessitam de medidas regulamentadoras dentro do próprio sistema municipal, que efetivem aquilo que é disposto no texto constitucional de forma equilibrada e harmônica para com os outros entes federativos.

Isto é, um avanço poderia ser tomado nas questões que envolvem a competência administrativa local, para que todos os Municípios se responsabilizem e criem um aparato que estabeleça o cumprimento efetivo destes em harmonia com os Estados e a União.

Por fim, procurou-se finalizar o trabalho tratando-se de alguns pontos importantes sobre os municípios e seu papel como ente federativo, aduzindo que estes tutelam o direito à sadia qualidade de vida da população com mais efetividade, pois as pessoas se encontram no interior deles e lá nascem, crescem e se desenvolvem. Nos casos em que essas pessoas buscam auxílio na proteção ao meio ambiente o órgão primário para essa ajuda é certamente os Municípios, uma vez que é nele que essas pessoas vivem e que estão localizados os bens ambientais atingidos, é dentro dos municípios que ocorrem as maiores atividades degradadoras do meio ambiente e sem sobra de dúvidas são os maiores prejudicados diante de um dano ambiental.

O trabalho realizado teve como desígnio a construção do conhecimento sobre o tema da competência administrativa, fazendo uma análise sobre seus conceitos, origem, evolução histórica e social, princípios e as problemáticas pertinentes ao tema. Buscou-se explicar também sobre o meio ambiente em si, sobre o Direito Ambiental, e os aspectos constitucionais que regem sobre o assunto, entre outras curiosidades.

2 DO MEIO AMBIENTE

2.1 Conceitos de Meio Ambiente

A expressão meio ambiente abrange amplas explanações sobre seu conceito e diversas são as formas de concepções. Nas palavras de José Afonso da Silva destaca-se a definição:

É a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do ambiente, compreensiva dos recursos naturais e culturais (SILVA apud MELO, 2017, p.39/40).

Até o advento da Lei 6.938/81 não havia definição legal para esse tema, sucessivo à ela, destacam-se algumas definições, vejamos:

De acordo o artigo 3º da Política Nacional do Meio Ambiente, a definição de meio ambiente discorre em: “[...] 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).

Marcelo Abelha Rodrigues aduz sobre esse conceito:

Porquanto as palavras “**meio**” e “**ambiente**” signifiquem o **entorno, aquilo que envolve, o espaço, o recinto**, a verdade é que quando os vocábulos se unem, formando a **expressão “meio ambiente”**, não vemos aí uma redundância como sói dizer a maior parte da doutrina, senão porque cuida de uma **entidade nova e autônoma**, diferente dos simples conceitos de meio e de ambiente. **O alcance da expressão é mais largo e mais extenso** do que o de simples ambiente. Portanto, a expressão “meio ambiente”, como se vê na conceituação do legislador da Lei n. 6.938/81, não retrata apenas a ideia de espaço, de simples ambiente. Pelo contrário, vai além para significar, ainda, o **conjunto de relações (físicas, químicas e biológicas) entre os fatores vivos (bióticos) e não vivos (abióticos) ocorrentes nesse ambiente e que são responsáveis pela manutenção, pelo abrigo e pela regência de todas as formas de vida existentes nele** (RODRIGUES, 2016, p.69/70, grifos do autor).

Ainda nas palavras do mesmo autor, vejamos o resumo de tudo aquilo que ele entende por meio ambiente:

Em resumo, o meio ambiente corresponde a uma **interação** de tudo que, situado nesse espaço, é **essencial para a vida com qualidade em todas as suas formas**. Logo, a proteção do meio ambiente compreende **a tutela de um meio biótico (todos os seres vivos) e outro abiótico (não vivo)**, porque é dessa interação, entre as diversas formas de cada meio, que resultam a proteção, o abrigo e a regência de todas as formas de vida (RODRIGUES, 2016, p.70).

Na obra do autor Paulo de Bessa Antunes, o autor dispõe sobre a definição de meio ambiente de forma clara e objetiva, estabelecendo que:

Meio ambiente compreende o humano como parte de um conjunto de relações econômicas, sociais e políticas que se constroem a partir da apropriação dos bens naturais que, por serem submetidos à influência humana, transformam-se em recursos essenciais para a vida humana em quaisquer de seus aspectos. (ANTUNES, 2008, p.9)

É notório que a relação meio ambiente e humano é adstrita, os recursos advindos do ambiente são fundamentais para a evolução da espécie humana e se tornam partes elementares no cotidiano do homem.

Adentrando numa definição mais íntegra, ressalta-se a Resolução 306/2002 mais precisamente em seu inciso XII do Anexo I, que estabelece os requisitos mínimos e o termo de referência para realização de auditorias ambientais, dispõe que: “[...] o conjunto de condições, leis, influência e interações de ordem física, química, biológica, social, cultural e urbanística, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (BRASIL, 2002).

Na forma do que leciona AMADO (2014, p. 13) alguns estados da federação optaram por inserir em suas leis um conceito único, o que torna o conceito amplo e aberto à margens de interpretação, tendo em vista a definição vaga criada pelo legislador.

Einstein, o genial físico, havia definido o ambiente como: “*everything that isn't me*” (tudo que não seja eu). (Einstein apud ANTUNES, 2008).

Levando em consideração a conceituação do físico, o meio ambiente é tudo aquilo que está englobado ao redor do ser humano que não seja ele, isto é, toda e qualquer atividade relacionadas ao meio em que o ser humano habita e explora.

2.2 Classificações do Meio Ambiente

O meio ambiente é uno, indivisível e, como tal, não há que falar em fragmentação ou divisão (MELO 2017, p.40). A partir das diversas conceituações sobre o meio ambiente, existem ramificações de áreas que complementam o entendimento do que é este tema. São elas o meio ambiente: natural, artificial, cultural e do trabalho. Vejamos cada uma de forma clara e objetiva:

2.2.1 Meio Ambiente Natural

Para CALENZANI (2019, p.3) o meio ambiente natural “é o espaço onde acontece o fenômeno do equilíbrio dos seres vivos.”.

A Constituição Federal de 1988, mais precisamente em seu artigo 225 §1º incisos I e VII assegura o seguinte:

Art. 225: Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I- preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

[...]

VII- proteger a fauna e a flora, vedadas na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam animais à crueldade. (BRASIL, 1988).

O §4º também discorre sobre o tema, tratando dos patrimônios nacionais, é importante a transcrição:

[...]

§4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. (BRASIL, 1988).

2.2.2 Meio Ambiente Artificial

O artigo 225 da Carta Constitucional acima citado também faz relação com o chamado meio ambiente artificial, mas o artigo 21 inciso XX dispõe sobre a política urbana e sobre a competência da União, assim dispõe que “compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”. (BRASIL, 1988).

Falando sobre as boas condições de vida dos habitantes e as funções atribuídas ao Poder Público para que isso ocorra, existe uma fundamentação legal que assevera o cumprimento e traz o objetivo da chamada Política de Desenvolvimento Urbano, para tanto é necessário a menção ao artigo que segue:

Art. 182: A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (BRASIL, 1988).

Importante ressaltar a Lei 10.257/2001 que regulamenta o artigo acima citado juntamente com o 183 da Constituição Federal estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Partindo para outra explanação, CALENZANI (2019, p.3) conceitua o meio ambiente artificial “é o ambiente compreendido pelos espaços urbano e rural modificados pelo homem.”.

Desta forma, considera-se como artificial o ambiente que de alguma forma ou outra foi transformado e/ou alterado pelo homem. Isto é, em sua forma natural o ambiente possuía uma característica, mas com a chegada do ser humano, este espaço passa a ser explorado e é modificado por ele.

2.2.3 Meio Ambiente Cultural

Neste tópico é abordado o tema meio ambiente cultural, que de acordo com a concepção de Calenzani (2019, p.3) “é aquele que traduz a história de um povo, sua formação, cultura, ou seja, os próprios elementos identificadores de sua cidadania (embora seja artificial).”.

Ainda na mesma concepção, há exemplos de meio ambiente cultural como: as formas de expressão, os modos de criar, fazer e viver, as criações científicas, artísticas e tecnológicas, as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artísticas- culturais, os conjuntos urbanos, rurais, e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, ecológico e científico.

Vale ressaltar o artigo 215 §3º da Constituição Federal mais especificadamente em sua seção II que rege sobre a cultura:

Art. 215: O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

[...]

§3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à:

- I-defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;
- II- produção, promoção e difusão de bens culturais;
- III-formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;
- IV- democratização do acesso aos bens de cultura;
- V- valorização da diversidade étnica e regional. (BRASIL, 1988).

O artigo 216 trata sobre a constituição do patrimônio cultural brasileiro:

Art. 216: Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

- I- as formas de expressão;
- II-os modos de criar, fazer e viver;
- III-as criações científicas, artísticas e tecnológicas;
- IV-as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;
- V-os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. (BRASIL, 1988).

Elucida a Lei 12.343/2010, que institui o Plano Nacional de Cultura- PNC cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais-SNIIC e dá outras providências. Essa lei rege sobre os princípios do plano, os objetivos, as atribuições do Poder Público, o financiamento e outros.

Para Fabiano Melo:

O meio ambiente cultural é composto tanto pelo patrimônio cultural material quanto pelo patrimônio cultural imaterial. Considera-se patrimônio cultural material aqueles bens móveis e imóveis relevantes no processo cultural, como imóveis tombados, obras de artes etc. Já o patrimônio cultural imaterial é constituído pelos saberes, lugares, celebrações e formas de expressão. (MELO, 2017, p.40).

Fiorillo assegura que:

O bem que compõe o chamado patrimônio cultural traduz a história de um povo, a sua formação, cultura e, portanto, os próprios elementos identificadores de sua cidadania, que constitui princípio fundamental norteador da República Federativa do Brasil. (FIORILLO, 2013, p. 51).

2.2.4 Meio Ambiente do Trabalho

O Meio Ambiente do Trabalho possui vinculação com a saúde e a segurança do trabalhador. (MELO, 2017). Isto é, existe uma relação entre o meio ambiente do trabalho e o trabalhador em si, que está ligada no bem- estar deste e na redução de riscos.

Aclara-se o artigo 200 da Constituição Federal que dispõe sobre a competência do Sistema Único de Saúde (SUS), dentre as quais se cita:

Art. 200: Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

[...]

VIII- colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho. (BRASIL, 1988).

Diante disso, é notório que o meio ambiente se faz presente no cotidiano do trabalhador, uma vez que é de responsabilidade do SUS auxiliar na proteção deste obedecendo as disposições da Carta Magna.

Não obstante, o inciso XXII do artigo 7º traz que:

Art. 7º: São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

[...]

XXII- redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança; (BRASIL, 1988).

Dessa forma, verifica-se que a preocupação do meio ambiente do trabalho se dá nas boas condições de trabalho do indivíduo, resultando-se assim na melhoria da qualidade de vida dos obreiros.

Portanto, o meio ambiente do trabalho “é o espaço onde o Ser Humano exerce sua atividade laboral. Tem por finalidade a proteção da saúde e da segurança do indivíduo em seu local de trabalho, com observância das normas de segurança.” (CALENZANI, 2019. p.4).

2.3 Conceito de Direito Ambiental

Preliminarmente, é imprescindível trazer a apresentação dada por ANTUNES (2008, p.3), que diz que “o direito ambiental (DA) é um dos mais recentes “ramos” do Direito e, com toda certeza, é um dos que têm sofrido as mais relevantes modificações, crescendo de importância na ordem jurídica internacional e nacional.”.

Nesse diapasão, nota-se que o direito ambiental é de suma importância e é claro que existem dúvidas e indagações sobre seu real papel, sua função e influências no meio social, assim como toda e qualquer “novidade”, mas é fato notável que a preocupação maior e o intuito deste é totalmente voltados para o ambiente e a sua preservação.

A expressão “direito” remete à garantia, enquanto “ambiente” traz a imagem da terra, do ar, das águas, da fauna, das florestas e enfim, existem outras concepções do que é ambiente,

porém se ambas se juntarem, pode-se dizer, portanto que o direito ambiental é a garantia de preservação daquilo que é considerado ambiente. Ou seja, é um ramo voltado para o bom relacionamento entre o homem e a natureza, onde a segunda é explorada de maneira consciente, uma vez que é necessária para o desenvolvimento e reprodução da sociedade, portanto, é afetada, é explorada e não é destruída, isto porque existem leis regulamentadoras que asseguram o direito de uso e proteção desta.

Esclarece Calenzani que “o Direito Ambiental é o ramo do Direito que estuda os problemas ambientais e suas interligações com o homem, visando à proteção do meio ambiente para a melhoria das condições de vida como um todo.” (CALENZANI, 2019. p.4).

Já no entendimento de Frederico Amado:

O Direito Ambiental é o ramo do direito público composto por princípios e regras que regulam as condutas humanas que afetem, potencial ou efetivamente, direta ou indiretamente, o meio ambiente em todas as suas modalidades, objetivando o controle da poluição, a fim de mantê-la dentro dos padrões toleráveis, para instituir um desenvolvimento econômico sustentável, atendendo às necessidades das presentes gerações sem privar as futuras da sua dignidade ambiental. (AMADO, 2017. p.24).

Leciona Paulo de Bessa Antunes (2008, p.5) que “o direito ambiental é, portanto, a norma que, baseada no fato ambiental e no valor ético ambiental, estabelece os mecanismos normativos capazes de disciplinar as atividades humanas em relação do MA”.

Dessa forma, pode-se considerar o direito ambiental baseado em dois pilares que é o fato e o valor, ambos constituem o direito e criam meios de regulamentação e disciplina para com o ser humano e sua relação com o meio ambiente.

Para Garcia e outros:

O objetivo do Direito Ambiental é defender o meio ambiente e a qualidade de vida da coletividade. Isso implica dizer que esse ramo da Ciência Jurídica não procura simplesmente regulamentar as relações humanas que se utilizam ou que possam se utilizar dos recursos naturais, posto que sua finalidade é promover a proteção e a melhoria da qualidade ambiental. (GARCIA, 2015, p.17).

Portanto, seguindo essa linha de raciocínio, pode-se aduzir que o direito ambiental defende o meio ambiente e zela pela melhor qualidade de vida como um todo. Não só normatizando as condutas que influenciam na natureza, mas também objetivando qualidades positivas no que tange ao meio ambiente e sua proteção.

3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO AMBIENTAL

3.1 Considerações Iniciais

Antes de mais nada, cabe dizer que o **direito ambiental brasileiro** (conjunto de regras e princípios, formais e materiais, que regulam esta ciência) é **recente**. (RODRIGUES, 2016, p.58, grifos do autor).

Ainda na mesma linha de pensamento, o autor faz uma explanação acerca da ligação entre o direito ambiental brasileiro e o ser humano, ponto importante de se observar pois apesar de ser uma ciência consideravelmente “nova”, possui objetos de tutela antigos, para melhor entender a concepção do autor, vejamos a transcrição de suas palavras:

Muito embora seus componentes e até seu objeto de tutela estejam ligados à própria origem do ser humano, não se pode negar que o tratamento do tema visto sob uma perspectiva **autônoma**, altruísta e com alguma similitude com o sentido que se lhe tem dado atualmente não é tão primevo assim. É por isso que se diz que o **direito ambiental é uma ciência nova**. Novíça, mas com objetos de tutela tão velhos... Como todo e qualquer processo evolutivo, a mutação no modo de se encarar a proteção do meio ambiente é feita de marchas e contramarchas. Não se pode, assim, identificar, com absoluta precisão, quando e onde terminaram ou se iniciaram as diversas fases representativas da maneira como o ser humano encara a proteção do meio ambiente. Na verdade, esse fenômeno pode ser metaforicamente descrito como **uma mudança no ângulo visual com que o ser humano enxerga o meio ambiente** (RODRIGUES, 2016, p.58, grifos do autor).

Diante disso, podem-se citar as fases que representaram como o ser humano lidou com a proteção do meio ambiente no decorrer desses anos, vejamos:

3.2 Primeira Fase: A Tutela Econômica do Meio Ambiente¹

A água, fauna, flora e o ar que são bens ambientais, foram objetos de proteção jurídicos- normativa desde a antiguidade, e ressalvados os casos que eram isolados, o que era notado era uma tutela mediata, tendo em vista que o entorno e seus componentes eram tutelados apenas na medida em que se relacionavam às preocupações egoísticas do próprio ser humano.

Nessa primeira fase da evolução histórica do meio ambiente, a preocupação era meramente econômica e o meio ambiente em si não possuía tutela autônoma e era considerado um bem privado que pertencia ao indivíduo. Compara-se essa proteção ao meio ambiente com

¹ Este tópico foi escrito com base na obra Direito Ambiental Esquematizado do autor Marcelo Abelha Rodrigues, ano 2016, 3ª edição.

o antigo Código Civil de 1916 que tratavam sobre o direito de vizinhança, respectivamente nos artigos 554, 555, 567 e 584.

Fazendo uma breve análise no Código Civil de 1916 que hoje se encontra revogado, percebe-se que a preocupação com os bens ambientais eram exclusivamente individuais ao homem, que se sustentavam em prol do direito de propriedade e o interesse econômico. Por outro lado, embora a proteção do meio ambiente nesta época fosse voltada apenas para a economia, fato é que esses bens ambientais receberam sim do legislador uma proteção, isso faz com que fique claro que o ambiente já era visível à percepção do homem que eles só tinham valor econômico porque não seriam eternos.

Portanto, certamente o legislador enxergou a possibilidade de esgotamento desses bens ambientais e não menos importante, a incapacidade de reconstrução do meio ambiente diante das degradações causadas pelo ser humano.

3.3 Segunda Fase: A Tutela Sanitária do Meio Ambiente

Nesse segundo momento, pode-se perceber também o caráter egoísta e antropocêntrico dessa evolução, a única diferença é que nessa fase a legislação era balizada não somente pela preocupação econômica como na primeira fase, mas pela preponderância na tutela da saúde e da qualidade de vida do ser humano (RODRIGUES, 2016, p.59/60).

Marcelo Abelha Rodrigues aduz:

Mais uma vez, o legislador claramente reconhecia a insustentabilidade do ambiente e a sua incapacidade de assimilar a poluição produzida pelas atividades humanas. E a tutela da saúde é o maior exemplo, e reconhecimento, de que o homem, ainda que para tutelar a si mesmo, deveria **repensar sua relação com o ambiente que habita**. Ficava cada vez mais claro que o desenvolvimento econômico desregrado era nefasto à existência de um ambiente sadio (RODRIGUES, 2016, p.60).

3.4 Terceira Fase: A Tutela Autônoma do Meio Ambiente e o Surgimento do Direito Ambiental

A Lei 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente) foi o marco inicial dessa evolução, foi ela quem tratou do meio ambiente como um direito próprio e autônomo (RODRIGUES, 2016 p.60). A criação dessa lei foi muito importante para a história do Direito

Ambiental, e como o próprio nome já remete, é uma política que abrange muito mais do que normas, abrange conceitos, princípios e outros instrumentos no tocante ao meio ambiente.

Pode-se indagar, porque a lei 6.938/81 é tão importante e vista como uma lei diferente? O autor Marcelo Abelha traz uma explicação ampla do porquê dessa admiração, vejamos a admirável explanação:

A verdade é que a Lei n. 6.938/81 introduziu um novo tratamento normativo para o meio ambiente. Primeiro, porque deixou de lado o tratamento atomizado em prol de uma visão molecular, considerando o entorno como um bem único, imaterial e indivisível, digno de tutela autônoma. O próprio conceito de meio ambiente adotado pelo legislador (art. 3º, I) 31 extirpa a noção antropocêntrica, deslocando para o eixo central de proteção do ambiente todas as formas de vida. A concepção passa a ser, assim, biocêntrica, a partir da proteção do entorno globalmente considerado (ecocentrismo). Há, ratificando, nítida intenção do legislador em colocar a proteção da vida no plano primário das normas ambientais. Repita-se: todas as formas de vida. Dessa forma, é apenas a partir da Lei n. 6.938/81 que podemos falar verdadeiramente em um direito ambiental como ramo autônomo da ciência jurídica brasileira. A proteção do meio ambiente e de seus componentes bióticos e abióticos (recursos ambientais) compreendidos de uma forma unívoca e globalizada deu-se a partir desse diploma (RODRIGUES, 2016, p.61).

Mudando de tema e adentrando na história e nos seus elementos, o arcabouço da história do Direito Ambiental possui elementos fundamentais no âmbito das instituições internacionais, em especial na arquitetura das Nações Unidas. Nesse sentido, o estudo do Direito Ambiental Internacional, em seus aspectos fundamentais, impõe a análise das conferências sobre o meio ambiente no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) e documentos decorrentes (MELO 2017, p.59).

Desde a primeira conferência que foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano de 1972 até os dias atuais, foram promovidas pela ONU quatro conferências mundiais decisivas para que o meio ambiente se tornasse um tema importante e centralizado dentro da agenda global (MELO 2017, p.59). Nesse momento o estudo passa a explorar cada uma delas.

3.5 Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (1972)

Também conhecida como Conferência de Estocolmo sobre o meio ambiente humano ou simplesmente Conferência de Estocolmo, ocorreu entre 05 e 16 de junho do ano de 1972 na cidade de Estocolmo na Suécia, contou com a participação de 113 Estados e é considerada uma referência do direito ambiental (MELO 2017).

Dispõe Fabiano Melo que, os países que participaram da conferência dividiram-se em duas correntes de interpretação sobre as questões ambientais, eram os chamados preservacionistas, que defendiam a mitigação nas intervenções antrópicas, eram considerados uma corrente radical e formada pelos países desenvolvidos. Por outro lado, os desenvolvimentistas, que possuíam em sua composição os países em desenvolvimento, dentre os quais o Brasil, que defendiam que a preocupação deveria ser com o crescimento econômico do país, aceitando a poluição (MELO 2017).

No término da Conferência, foi editada a Declaração sobre o Meio Ambiente, na qual possui 26 princípios, vejamos o primeiro destes:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. A este respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o apartheid, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira são condenadas e devem ser eliminadas (ONU, 1972).

Com o advento da Conferência de Estocolmo, foi estabelecido no mês de dezembro do mesmo ano o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), sediado na cidade de Nairóbi, no Quênia, é um programa responsável por promover a proteção ao meio ambiente e o uso eficiente dos recursos naturais no contexto do desenvolvimento sustentável (MELO 2017, p.60). Nos dias atuais, essa agência do Sistema das Nações Unidas é a autoridade global que trata sobre o meio ambiente.

3.6 Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992)

Também conhecida como RIO 92, foi realizada na cidade do Rio de Janeiro no período entre 03 e 14 de junho do ano de 1992, “além de reafirmar a Declaração de Estocolmo de 1972, pretendeu aperfeiçoar os mecanismos de proteção ambiental internacional, contribuindo para que as preocupações ambientais passassem a compor um dos principais tópicos nos debates internacionais atuais” (THOMÉ, 2015, p.45).

Para Fabiano Melo (2017) “representou o ápice da preocupação ambiental mundial. Essa importância se reflete na participação de 179 países, 116 chefes de Estado e de governo e mais de 10.000 participantes” e ainda de acordo com o autor a Rio 92 produziu cinco documentos de suma importância, a saber: a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e

Desenvolvimento, Agenda 21, Convenção-Quadro sobre mudanças do clima, Convenção sobre diversidade Biológica ou da Biodiversidade e Declaração de Princípios sobre Florestas. (MELO, 2017).

Para Romeu Thomé:

A Declaração do Rio (ou Carta do Rio), através de seus vinte e sete princípios, endossa o conceito fundamental de desenvolvimento sustentável, que associa as aspirações compartilhadas por todos os países ao progresso econômico e social com a necessidade de uma consciência ecológica (THOMÉ, 2015, p.46).

3.7 Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+10 (Johanesburgo 2002)

No entendimento de Melo (2017, p.66) “em 2002, dez anos após a realização da Conferência do Rio de Janeiro, realizou-se, em Johannesburgo, na África do Sul, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, também conhecida como Rio+10”.

Teve dois documentos oficiais importantes: a Declaração de Johannesburgo e o Plano de Implementação (PI), sendo que a primeira, de acordo com Melo (2017) “reafirma os princípios das duas conferências anteriores e faz uma análise da pobreza e da má distribuição de renda no mundo”. Portanto, trata-se, como se vê em sua denominação, de documento político e que não estabelece metas, e o segundo, denominado Plano de Implementação, ainda no entendimento do autor com seus 150 parágrafos, é documento das metas e, em aspectos fundamentais, é composto de três objetivos: a erradicação da pobreza, a alteração nos padrões insustentáveis e consumo e a proteção dos recursos naturais para o desenvolvimento econômico e social. (MELO, 2017, p.66).

Diante disso, percebe-se a importância das conferências no que diz respeito ao meio ambiente e o desenvolvimento, desde o ano de 1972 mecanismos vem sendo criados e isso demonstra a preocupação internacional em estabelecer metas que visam a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento social.

Romeu Thomé aduz:

Considerando as principais conferências e tratados internacionais sobre proteção ambiental, pode-se afirmar, em apenada síntese, que em Estocolmo (1972) chegou-se ao consenso sobre a necessidade urgente de reagir ao problema da deterioração ambiental e que na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro vinte anos mais tarde, concluiu-se que a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento social e econômico são fundamentais para a implementação do desenvolvimento sustentável, adotando-se programas globais como a Agenda 21e a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e

Desenvolvimento. Em Johanesburgo (2002) reforçou-se o compromisso de aceleração do cumprimento das metas socioeconômicas e ambientais elaboradas nos encontros anteriores (THOMÉ, 2015, p.48).

3.8 Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+20 (2012)

Realizada na cidade do Rio de Janeiro no período determinado entre 20 e 22 de junho de 2012, a Conferência conhecida como Rio+20 recebeu essa nomenclatura em virtude de sua realização 20 anos depois da Conferência Rio 92, ela recoloca o tema meio ambiente na agenda comum internacional, apresentando como principais focos a economia verde e a erradicação da pobreza (THOMÉ, 2015, p.49).

Nesse sentido, esclarece o autor Romeu Thomé que:

Na Rio + 20 foram reafirmados todos os princípios da Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (elaborada na ECO 92), inclusive o princípio da "responsabilidade comum, mas diferenciada", segundo o qual cabe aos países desenvolvidos maior responsabilidade na busca internacional do desenvolvimento sustentável, tendo em vista as pressões que suas sociedades exercem sobre o meio ambiente (THOMÉ, 2015, p.49).

Fabiano Melo esclarece também:

A Rio+20 não teve a mesma representatividade com a presença de Chefes de Estado e de Governo como nas Conferências anteriores. Os países desenvolvidos, diante da crise econômica global, optaram por não se comprometerem com medidas vinculantes ou mesmo metas específicas para as diversas temáticas com pertinência ambiental (MELO, 2017, p.68).

Por fim, elucida o autor Fabiano Melo (2017), que “o documento final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável é denominado “**O Futuro que Queremos**”, que contém 283 tópicos que, em linhas gerais, relaciona a renovação dos compromissos políticos das Conferências anteriores (Estocolmo/1972, Rio/1992 e Johanesburgo/2002) e consigna proposições genéricas sobre a economia verde; o quadro institucional para o desenvolvimento sustentável e os meios de implementação (MELO 2017, grifos do autor).

4 ASPECTOS CONSTITUCIONAIS SOBRE A QUESTÃO AMBIENTAL

A respeito da questão ambiental, não é só o artigo 225 da Constituição Federal de 1988 que aduz sobre, embora seja completo, trazendo a todos o direito ao meio ambiente equilibrado impondo à coletividade e ao Poder Público o dever de preservar, impondo também àqueles que exploram os recursos minerais, a obrigação de reparar a degradação, sanções penais e administrativas aos infratores entre outras peculiaridades, pode-se citar que a questão encontra-se esparsa dentro do texto constitucional.

A questão ambiental se faz presente às vezes de forma sutil e, na maioria das vezes de forma cristalina, aduz acerca da participação do cidadão, informa acerca da função social da propriedade, dos direitos individuais e coletivos em, além disso, estabelece as competências administrativas e legislativas dos Entes Federados (CALENZANI, 2019, p.183).

De uma forma especial, nos dispositivos que regem sobre as competências dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), aclara-se o que trata dos bens da União² das competências da União³ da competência privativa da União para legislar⁴ da competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios⁵ da competência

² Art. 20. São bens da União:

[...]

IX- os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

X- as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos (BRASIL, 1988).

³ Art. 21. Compete à União:

[...]

XX- instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (BRASIL, 1988).

⁴ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XII- jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia (BRASIL, 1988).

⁵ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

VI- proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII- preservar as florestas, a fauna e a flora (BRASIL, 1988).

concorrente⁶ e por fim a competência suplementar dos Municípios⁷, os devidos artigos se fazem presentes neste capítulo.

Com o objetivo de aclarar possíveis dúvidas em relação às competências em matéria ambiental, especialmente naquilo que diz respeito à competência administrativa, a Lei Complementar 140/2011 foi editada (CALENZANI, 2019, p.190), na qual fixa as normas de cooperação dos entes federativos nas ações administrativas. Vejamos o §1º da mesma:

§1º Esta Lei Complementar fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora (BRASIL, 2011).

No que tange a competência dos Municípios, esta foi interposta como sendo suplementar como mencionado anteriormente. Diante disso, vejamos a explicação de Mukai a respeito das atribuições dos Municípios:

São atribuições que se enquadram no seu “interesse local”, mas para as quais existam normas gerais da União e suplementares (ainda gerais) dos Estados. Nesta hipótese o município “suplementará a legislação federal e estadual” respectivas, em sua própria legislação, não podendo contrariá-las (inc. II do art. 30 da CF) (MUKAI, 2010, p.25 apud CALENZANI, 2019, p.191).

4.1 Os Bens Ambientais⁸

No tópico anterior foi abordada a questão do artigo 225 da Constituição Federal, diante disso é de suma importância esclarecer sobre o bem ambiental reiterado nesse dispositivo. Foi

⁶ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

VI- florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII- proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII- responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (BRASIL, 1988).

⁷ Art.30. Compete aos Municípios:

I-legislar sobre assuntos de interesse local;

II-suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (BRASIL, 1988).

⁸ Este tópico foi escrito baseado na obra Curso de Direito Ambiental Brasileiro do autor Celso Antônio Pacheco Fiorillo, ano 2013, 14ª edição.

estabelecida uma existência jurídica de um bem que se estrutura como de uso comum e essencial à vida sadia do povo, demonstrando que esse bem não é privado e sim público.

Esclarece Celso Antônio Pacheco Fiorillo:

Esse dispositivo fixa a existência de uma norma vinculada ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, reafirmando, ainda, que todos são titulares desse direito. Não se reporta a uma pessoa individualmente concebida, mas sim a uma coletividade de pessoas indefinidas, o que demarca um critério transindividual, em que não se determinam, de forma rigorosa, os titulares do direito (FIORILLO, 2013, p.172).

Pode-se dizer então, que os bens ambientais são bens de uso comum do povo, isto é, as pessoas em geral podem desfrutar e usufruir destes observando as regras constitucionais de preservação dos recursos naturais. Por fim, juntamente com a sadia qualidade de vida que se forma a estrutura do bem ambiental.

Fazendo uma análise mais afundo nessa questão do uso comum do povo, este se destaca pelo fato de consistir num bem onde todos podem desfrutar, apenas obedecendo aos limites estabelecidos na Carta Magna.

Dessa forma, não há de se falar em titularidade de determinada pessoa ou determinado grupo de pessoas competentes, e sim da coletividade como um todo, não descartando as futuras gerações que também possuem o direito de usufruir assim como a presente geração faz.

Como já foi mencionado anteriormente, além do uso comum, é necessária também a sadia qualidade de vida para que se obtenha a estrutura do bem ambiental, para completar essa estrutura citam-se os fundamentos da Constituição Federal, que são os bens fundamentais à garantia da dignidade da pessoa humana, o que cumpre salientar que ter uma vida sadia é ter dignidade.

5 PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL

Neste tópico serão explanados os diferentes princípios dentro do direito ambiental, assim como suas conceituações, natureza e fundamentações legais. Os princípios são as linhas mestras, as diretrizes magnas, que apontam os rumos a serem seguidos por toda a sociedade e perseguidos pelos poderes constituídos. (ATALIBA apud MELO. 2017 p. 141).

Doutrina Celso Antônio Bandeira de Mello:

Princípio, já averbamos alhures, é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido humano. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo. (MELLO apud THOMÉ, 2015, p.57).

Para Frederico Amado:

Os princípios são normas jurídicas que fundamentam o sistema jurídico, com maior carga de abstração, generalidade e indeterminação que as regras, não regulando situações fáticas diretamente, carecendo de intermediação para a aplicação concreta. Devem ser pesados com outros princípios em cada caso concreto, à luz da ponderação casual (Princípio da Proporcionalidade).

Portanto, não há de se falar em absolutismo no que tange aos princípios e fazendo um apanhado entre estes e as regras, são distintos e não possuem hierarquias entre si, sendo o primeiro a fundamentação de uma regra e a regra por si só, a interpretação desta fundamentação.

No entendimento de GARCIA (2008) “os princípios são normas jurídicas de especial relevância e alta carga valorativa, que vinculam e servem de vetor interpretativo aos aplicadores do Direito”. Dessa forma, os princípios são de grande validade para o Direito, pois uma vez que existe uma norma constitucional e um princípio estiver acoplado nesta, há uma espécie de hierarquia em relação às regras e no caso de uma aplicação de lei, o aplicador observará essas regras usando os princípios como norte.

5.1 Natureza dos princípios do Direito Ambiental

Os princípios jurídicos podem ser implícitos ou explícitos. (ANTUNES, 2008.p 22). Diferenciando-se um do outro através da descrição nos textos, pois os princípios explícitos como o próprio nome já diz, estão acessíveis dentro dos textos legais e assegurados na Constituição Federal, já os implícitos, são consequentes da própria constituição, mesmo que não estejam descritos.

Dentro do direito, os princípios são de extrema importância pois são alicerces e fundamentações na hora da execução dos casos. Vale ressaltar que ambos os princípios são legais e devem ser observados tanto no âmbito do Poder Judiciário, quanto nos poderes Legislativo e Executivo.

5.2 Princípio do Direito ao Meio Ambiente Equilibrado

Encontra-se elencado na Constituição Federal mais precisamente no artigo 225⁹ e assevera que ter direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de todos e este ambiente é de uso comum das pessoas, sendo assim todos devem colaborar para mantê-lo preservado e harmonioso para as gerações atuais e futuras.

Este princípio “é aquele pelo qual os seres humanos têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com o meio ambiente” (GARCIA, 2008, p. 39). Ou seja, é direito de todos habitarem num meio ambiente com equilíbrio estável, harmonioso e saudável, e não só é assegurado na Constituição Federal como também nas Declarações das Conferências de Estocolmo¹⁰ que traz como primeiro princípio o seguinte:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. A este respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o apartheid, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira são condenadas e devem ser eliminadas. (ESTOCOLMO, 1972).

⁹ Art.225: Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1988).

¹⁰ A Conferência de Estocolmo ou Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano ocorreu entre 5 e 16 de junho de 1972, em Estocolmo, na Suécia. Este foi o primeiro evento organizado pela Organização das Nações Unidas (ONU) para discutir de maneira global sobre as questões ambientais.

Ensina Paulo Affonso L. Machado:

A especial característica do princípio é a de que o desequilíbrio ecológico não é indiferente ao Direito, pois o Direito Ambiental realizasse somente numa sociedade equilibrada ecologicamente. Cada ser humano só fruirá plenamente de um estado de bem-estar e de equidade se for assegurado o direito fundamental de viver num meio ambiente ecologicamente equilibrado. (MACHADO, 2014, p.64).

A Carta Magna defende a ideia de proteção à tudo que tem relação com o meio ambiente, assim como sua preservação e responsabilidades inerentes ao Poder Público como executor das garantias ambientais, como prova disso observa-se o artigo 225¹¹ §1º inciso VII que trata sobre a proteção da fauna, da flora e dos animais. É oportuno salientar que este princípio é matriz dentro do Direito Ambiental, é norte para os demais princípios e é disseminado no âmbito constitucional e até mesmo infraconstitucional como princípio fundamental dentro do ordenamento jurídico ambiental.

A Declaração do Rio (1992) que dispõe sobre o meio ambiente e o desenvolvimento elucidou como princípio de número 1 a seguinte explanação “os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. **Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza**”. (Grifos nossos). Isto é, é notório o interesse em se estabelecer uma boa relação entre o homem e a natureza, uma vez que estão diariamente interligados entre si e ambos necessitam de boa qualidade de vida, preservação e proteção, resultando assim no bem-estar do ser humano e no equilíbrio de preservação do ambiente. Diante disso, irradiam-se as palavras de Fabiano Melo que define o que de fato é o meio ambiente ecologicamente equilibrado, vejamos:

Com efeito, entende-se como o meio ambiente sem poluição, com salubridade e higidez. Com o meio ambiente ecologicamente equilibrado pretende-se garantir, em aspectos fundamentais, o direito à vida, sobretudo à sadia qualidade de vida, aquela que proporciona a materialização do princípio estruturante do sistema jurídico brasileiro: a dignidade da pessoa humana. (MELO, 2017, p.142).

¹¹ Art. 225 [...]

§1º Para assegurar a efetividade desse direito, incube ao Poder Público:

[...]

VII- proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. (BRASIL, 1988).

Portanto, cabe ao Estado e as pessoas que nele habitam o dever de preservar e a obrigação de manter a boa convivência com o meio ambiente, em prol deles próprios e daqueles que estão por vir.

5.3 Princípio do Desenvolvimento Sustentável

Esse princípio pode ser **conceituado** como aquele que determina a harmonização entre o desenvolvimento econômico e social e a garantia da perenidade dos recursos ambientais. (GARCIA, 2008, p.36, grifo do autor). Isto é, nele é garantido o desenvolvimento econômico de determinado local que de fato é de extrema importância, juntamente com a proteção do meio ambiente que estará sendo utilizado, ainda nos dizeres do autor aquele que deseja desenvolver uma atividade econômica poderá fazê-la, desde que não degrade o meio ambiente, restando assim a reiteração deste ambiente através de condutas humanas não lesivas. (GARCIA, 2008).

A Constituição Federal é fundamento legal deste princípio, notarialmente em seu artigo 170, senão vejamos:

Art. 170: A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
 [...]
 II-propriedade privada
 III-função social da propriedade
 [...]
 VI-defesa do meio ambiente (BRASIL, 1988).

Diante dessa explanação verifica-se o tratamento em relação à ordem econômica e a preocupação de assegurar a todos os indivíduos a dignidade de sua existência de acordo com as normas jurídicas. Não obstante a lei 6.938/81 em seu artigo 4º inciso I também discorre sobre este princípio, instituindo que a Política Nacional do Meio Ambiente tem como objetivo a compatibilização do desenvolvimento econômico- social e com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.

Nas palavras de Calenzani (2019, p.4) o princípio do desenvolvimento sustentável “busca levar a sociedade a **usar de forma racional os recursos naturais para satisfazer as suas necessidades**. Não comprometer a capacidade do meio em satisfazer as necessidades das gerações futuras”. (Grifos nossos).

5.4 Princípio da Responsabilidade Objetiva e da Reparação Integral

A Lei nº 9.605/98 dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, no que tange as pessoas jurídicas e seus representantes que concorrerem nas atividades que são consideradas como criminosas ao meio ambiente, tal disposição assevera o seguinte:

Art.3º:As pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade.

Cumpre salientar que uma vez comprovada a responsabilidade das pessoas jurídicas no que concerne os crimes previsto nesta Lei, não ficarão excluídas as pessoas físicas que concorreram para o fato, é o que disponibiliza o parágrafo único do referido artigo.¹² Esse princípio pode ser **conceituado** como aquele que impõe o dever de qualquer pessoa responder integralmente pelos danos que causar ao meio ambiente, independentemente de prova de culpa ou dolo (GARCIA, 2008, p.38, grifo ao autor).

Em conformidade com o artigo 14¹³ da Lei 6.938/81, aos transgressores causadores de degradação da qualidade ambiental aplicar-se-á multas simples ou diária, perda ou restrição de benefícios fiscais, perda ou suspensão de financiamentos e suspensão das atividades. Vejamos as obrigações do poluidor de acordo com o §1º da referida Lei:

§1º Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente. (BRASIL, 1981).

Sendo assim, aqueles que causarem prejuízos ao meio ambiente ou a terceiros em razão de sua atividade, serão obrigados a indenizar ou reparar os danos causados, sem obstáculos nas

¹² Art.3º [...]

Parágrafo único: A responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, coautoras ou partícipes do mesmo fato. (BRASIL, 1998).

[...]

¹³ Art. 14: Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores: (BRASIL, 1981).

aplicações de penas elencadas no artigo, por fim, será de responsabilidade dos Estados e do Ministério Público da União a propositura de ações de responsabilidades ambientais.

O artigo 225 §3º da Constituição Federal de 1988 dispõe sobre as sanções previstas àqueles que praticam atividades lesivas ao meio ambiente, descrevendo que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados” (BRASIL, 1988). Dessa forma, é firme a ideia de punição àqueles que insistem nos prejuízos ambientais, e como prova disso aclarasse a opinião de Wander Garcia:

Perceba que a proteção é dupla. Em primeiro lugar, fixa-se que a responsabilidade é objetiva, o que impede que o causador do dano deixe de ter a obrigação de repará-lo sob o argumento de que não agiu com culpa ou dolo. Em segundo lugar, a obrigação de reparar o dano não se limita a pagar uma indenização, mas impõe que a reparação seja específica, isto é, deve-se buscar a restauração do bem ambiental lesado, procurando, assim, retornar a situação anterior (GARCIA, 2008, p.38).

5.5 Princípio da Função Socioambiental da Propriedade

A expressão “função socioambiental” nada mais é que a função social da propriedade com ênfase em seu aspecto ambiental (MELO, 2017, p.145). O artigo 5º da Constituição Federal trata sobre os direitos e garantias fundamentais, mais especificadamente no inciso XXII é garantido o direito de propriedade, isto é, a propriedade pode ser vista como um bem que possui um titular, dessa forma, o titular poderá usufruir e dispor daquilo que lhe pertence.

Art. 5º: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
[...]
XXII- é garantido o direito de propriedade (BRASIL, 1988).

Porém, logo após, é afirmado que: “a propriedade atenderá sua função social” (art. 5º, XXIII, CF) isso aponta certa restrição no que tange o direito absoluto da propriedade, haja vista que esta obedecerá a sua função social, porém, se o titular seguir os mandamentos do ordenamento jurídico que é prestar a sua propriedade à uma função social, não ocorrerá atrito entre o direito e a função.

Vejamos outros fundamentos jurídicos relacionados com a função social da propriedade:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

III - função social da propriedade (BRASIL, 1988).

Ressalta-se nessa menção o interesse do legislador em adotar características de um Estado Liberal através do Princípio da Livre Iniciativa, porém, é assegurada a todos uma existência digna conforme moldes da justiça social, característica de direito do Estado Social.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

[...]

§2º- a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (BRASIL, 1998).

No âmbito infraconstitucional, o Código Civil de 2002 em seu §1º determina sobre a função social.

§1º-O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas (BRASIL, 2002).

Nas palavras de Garcia o princípio da função socioambiental da propriedade “é aquele pelo qual a propriedade deve ser utilizada de modo sustentável, com vistas não só ao bem-estar do proprietário, mas também da coletividade como um todo” (GARCIA, 2008, p.40). Evidente neste caso, a preocupação em manter o bem-estar e a sustentabilidade vivos na sociedade.

5.6 Princípio da Prevenção

Esse princípio pode ser **conceituado** como aquele que impõe à coletividade e ao Poder Público a tomada de medidas prévias para garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (GARCIA, 2008, p.38, grifo do autor). Nesse sentido, o princípio da prevenção nada mais é que uma medida antecipada para que não ocorra a degradação do meio ambiente, é uma ação que atua de forma a evitar que algum impacto seja

causado, através de sanções impostas aos causadores, estudos de impactos ambientais, licenças que analisam e permitem as atividades entre outros.

O artigo 225 caput da Constituição Federal elucida o princípio da prevenção ao anunciar que:

Art. 225: Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, **impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações** (BRASIL, 1988, grifos nossos).

A Lei 6.938/81 que trata sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) dispõe sobre o princípio da prevenção através do artigo 2º incisos IV e IX, de forma clara e objetiva disciplinando que a Política possui objetivos e estes atendem aos princípios da “proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas” e a “proteção de áreas ameaçadas de degradação”.

Os meios a serem utilizados na prevenção podem variar conforme o desenvolvimento de um País ou das opções tecnológicas (MACHADO, 2014, p.120). Dessa forma, a Declaração do Rio de Janeiro do ano de 1992 em seu princípio de número 8 diz que para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma qualidade de vida mais elevada para todos, os Estados devem reduzir e eliminar os padrões insustentáveis de produção e consumo, e promover políticas demográficas adequadas (BRASIL, 1992).

Esse princípio trazido pela Declaração do Rio demonstra que só é possível obter uma boa qualidade de vida em conjunto com um bom desenvolvimento sustentável se os Estados se propuserem a extinguir a padronização dos meios de produção e consumo e estabelecer a dinâmica populacional humana que seja congruente.

Calenzani (2019) disciplina que “se existem medidas para evitar o dano, devem ser adotadas. Se não existem medidas para evitar o dano irreversível, a atividade não deve ser implementada”. É como o velho ditado, é melhor prevenir do que remediar, o princípio da prevenção é justamente isso, se há condições para que o perigo já comprovado não se torne um dano comprovado, é através da prevenção que se alcança bons resultados.

5.7 Princípio da Precaução

Este princípio incide naquelas hipóteses de incerteza científica sobre se dada conduta pode ou não causar um dano ao meio ambiente (GARCIA, 2008, p.38). Isto é, na dúvida, é necessário tomar medidas eficazes para que o dano que ainda é suposto não se produza.

O princípio de número 15 da Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento trata sobre essa questão, vejamos a finalidade deste:

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental (BRASIL, 1992).

Os estudos ambientais são fundamentais nos casos em que há dúvidas em relação aos riscos de dano ambiental, uma vez que para saber se a atividade a ser desenvolvida será ou não lesiva, faz-se necessário um conhecimento mais aprofundado desse empreendimento.

Nas palavras de Paulo Affonso Leme Machado:

O princípio da precaução ajuda a controlar o aparentemente incontrolável. O desconhecido, o incógnito e o incerto não podem ser governados pelo acaso. Procurar controlá-los, através da avaliação dos riscos, é uma das formas de aplicar-se o princípio da precaução (MACHADO, 2014, p.117).

5.8 Princípio da Educação Ambiental

Esse princípio pode ser conceituado como aquele que impõe ao Poder Público o dever de promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e conscientização pública para a preservação do meio ambiente (GARCIA, 2008, p.39). Quando se fala em todos os níveis de ensino, englobam-se desde o ensino fundamental ao ensino superior e é dever do Poder Público também a promoção de campanhas capazes de conscientizar a população sobre os cuidados que devem ser tomados para que o meio ambiente se encontre em harmonia com o meio social.

A Carta Magna traz um seu texto a explanação deste princípio citada anteriormente nas palavras de Garcia, vejamos:

Art. 225 [...]

§1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:

[...]

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; (BRASIL, 1988).

Não obstante, a Lei 9.795/99 traz as diretrizes acerca da educação ambiental promovendo em seu artigo 1º a conceituação de educação ambiental como [...]os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade (BRASIL, 1999).

No artigo 2º trata-se da educação ambiental como componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não-formal (BRASIL, 1999).

Na concepção de Romeu Thomé, o princípio da educação ambiental consubstancia-se em relevante instrumento para esclarecer e envolver a comunidade no processo de responsabilidade com o meio ambiente, com a finalidade de desenvolver a percepção da necessidade de defender e proteger o meio ambiente. (2015, p.86).

5.9 Princípio do Usuário-Pagador

A exploração dos recursos naturais nem sempre é de forma gratuita, isso porque o uso desses recursos para fins profissionais podem causar poluição no ambiente, peculiaridade do recurso que está sendo explorado entre outros, dessa forma, é imposta a cobrança para que haja a utilização destes.

Elucida Paulo Affonso Leme Machado:

Em matéria de proteção ao meio ambiente, o princípio usuário-pagador significa que o utilizador do recurso deve suportar o conjunto dos custos destinados a tornar possível a utilização do recurso e os custos advindos de sua própria utilização. Este princípio tem por objetivo fazer com que estes custos não sejam suportados nem pelos Poderes Públicos, nem por terceiros, mas pelo utilizador (MACHADO, 2014, p.90 e 91).

Não há de se falar em comprovação de ilicitude no uso dos recursos ou infrações para que a cobrança seja aplicada, uma vez que o pagamento pelo uso não depende disso, “o princípio usuário-pagador não é uma punição, pois mesmo não existindo qualquer ilicitude no comportamento do pagador ele pode ser implementado” (MACHADO, 2014, p.92).

No entendimento de Calenzani (2019) o princípio do usuário-pagador “visa imputar ao usuário dos bens ambientais o custo por seu empréstimo, destina-se a atividades não poluentes e preocupa-se com a quantidade dos recursos naturais”. Portanto, para que as atividades laborais que necessitam de exploração de recursos naturais aconteçam, é necessário o pagamento ao órgão responsável, e as atividades exercidas por estes usuários devem ser consideradas atividades que não poluem o ambiente.

Nas palavras de Wander Garcia o princípio do usuário-pagador:

É aquele pelo qual as pessoas que usam recursos naturais devem pagar por tal utilização. Esse princípio difere do princípio do poluidor-pagador, pois o segundo diz respeito a condutas ilícitas ambientalmente, ao passo que o primeiro a condutas lícitas ambientalmente. Assim, aquele que polui (conduta ilícita), deve reparar o dano, pelo princípio do poluidor- pagador. Já aquele que usa água (conduta lícita), deve pagar pelo seu uso, pelo princípio do usuário-pagador. A ideia é que o usuário pague com o objetivo de incentivar o uso racional dos recursos naturais, além de fazer justiça, pois há pessoas que usam mais e pessoas que usam menos determinados recursos ambientais (GARCIA, 2008, p.40).

Observa-se, portanto, a distinção entre os princípios usuário e poluidor-pagador, tendo em vista a legalidade de um e ilegalidade de outro no que tange suas atividades. Enquanto um usa os recursos naturais com finalidades consideradas lícitas como fazer uso da água, este pagará apenas por estar usando a água que é um recurso ambiental essencial à vida, já o outro, pagará por estar poluindo o meio ambiente através de suas atividades, ou seja, pagará por estar causando danos e prejuízos ao ambiente.

5.10 Princípio da Informação e da Transparência das Informações e Atos

A informação serve para o processo de educação de cada pessoa e da comunidade. Mas a informação visa, também, a dar chance à pessoa informada de tomar posição ou pronunciar-se sobre a matéria informada (MACHADO, 2014, p.123). Tudo aquilo que se tem conhecimento, é explanado de forma mais segura e confiável, quando há transparência nos atos públicos as pessoas tendem a enxergar mais de perto os seus direitos e conseqüentemente participar mais dos assuntos de interesse social. A Declaração do Rio de 1992 dispõe em seu princípio de número 10 que a forma mais eficaz de tratar sobre as questões ambientais é garantir a participação do povo, vejamos:

A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá

acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos (BRASIL, 1992).

De acordo com Wander Garcia:

É aquele pelo qual pessoas têm direito de receber todas as informações relativas à proteção, preventiva e repressiva, do meio ambiente. Assim, pelo princípio, as pessoas têm direito de consultar os documentos de um licenciamento ambiental, assim como têm direito de participar de consultas e de audiências públicas em matéria de meio ambiente (GARCIA, 2008, p.40).

Nota-se, portanto, que o princípio da informação existe para que sejam asseguradas a todos as informações que dizem respeito ao meio ambiente, possibilitando de modo geral a oportunidade de fazer parte dos processos de preservação e controle do ambiente.

6 COMPETÊNCIA EM MATÉRIA AMBIENTAL

Competência são os poderes que a lei confere para que cada órgão público possa desempenhar suas atribuições específicas (BASTOS, 2001, p.107 apud BIM, FARIAS, 2015, p.204), isto é, possuir competência significa possuir poder para realizar determinados atos dentro da esfera constitucional. Neste tópico as explanações serão acerca das competências em matéria ambiental e suas diferenciações, porém, antes de adentrar nesse assunto é necessário esclarecer alguns pontos. Sabe-se que a organização administrativa do Brasil faz relação com as repartições de competências, dito isso, aclara-se o Federalismo, que é a forma de Estado adotada pelo país e que atribui aos entes federativos autonomias políticas para que possam exercer suas funções originalmente. O autor Marcelo Abelha Rodrigues aduz que:

Do caput do artigo 1º de nossa Constituição Federal, extrai-se que o Brasil, quanto à forma de Estado, adotou o federalismo. Em resumo, quer isso dizer que, ao mesmo tempo em que é uno e indissolúvel, o Estado brasileiro é formado pelo conjunto de diversas unidades autônomas: os Estados-membros (RODRIGUES, 2016, p.127).

A própria origem etimológica da palavra deixa isso bem claro: federação vem da palavra *foedus*, que significa nada mais do que pacto (RODRIGUES, 2016). Desse pacto, nasce o Estado Federal, que atua em prol de todos, tanto de forma externa quanto interna, sendo o primeiro com personalidade jurídica para atuar no direito internacional público e o segundo por representação da União, importante ressaltar que o Estado Federal é soberano. Nasce também os Estados-Membros ou Estados-Federados, que são dotados de autonomia. Dessa forma, nos Estados que adotam o federalismo, tanto a União quanto os Estados-membros possuem competências próprias, definidas pelo texto constitucional (RODRIGUES, 2016, p.128).

Ainda sobre o Federalismo, este tem como qualidade a inclusão dos Municípios como membros, como prova disso a Constituição Federal aduz em seu artigo 1º caput¹⁴ c/c artigo 18 caput¹⁵ a inclusão destes na formação da República e da organização político-administrativa. Cumpre salientar que os Municípios não ficam de fora do rol de competências, uma vez que a Constituição Federal instituiu determinadas competências à eles. A análise agora passa para a forma em que a Carta Magna repartiu tais competências, vejamos:

¹⁴ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos (BRASIL, 1988).

¹⁵ Art. 18 A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988).

Em se tratando de matérias elencadas no Direito Ambiental, as competências constitucionais em matéria ambiental são de suma importância e estão dispostas dentro da Constituição Federal em diversos artigos, sendo repartidas entre competência legislativa e competência administrativa.

No que tange as repartições das competências, disciplina Fiorillo (2013, p.204) que “aplica-se o princípio da predominância dos interesses, de modo que à União caberão as matérias de interesse nacional, aos Estados, as de interesse regional, enquanto aos Municípios tocarão as competências legislativas de interesse local”. Isto é, tudo aquilo que envolve interesse dentro do âmbito nacional, será designado à União a competência para resolver, da mesma forma, tudo aquilo que engloba assuntos de interesse das regiões, serão os Estados os responsáveis pela execução, e por fim, os assuntos relativos aos interesses locais, a competência para atuar sobre eles serão dos Municípios.

O estudo será acrescido neste momento dado à maneira como a Constituição Federal repartiu as competências entre a União, os Estados-membros e os Municípios, ressaltando que são distintas as maneiras em que ocorre essa divisão.

6.1 A técnica de repartição de competências e o atual papel do Município¹⁶

Como se sabe, a discussão sobre a natureza jurídica dos **Municípios**, especialmente quanto ao seu papel na estrutura da federação, é das mais problemáticas (RODRIGUES, 2013, p.120, grifo do autor).

Fato é que os Municípios possuem amplitude naquilo que chamamos de competência, tendo em vista a diferenciação que a Constituição Federal atribuiu a estes no momento da outorga, eles são competentes para legislar residualmente nos aspectos de interesse local (art. 30, I e II) ¹⁷ como também legislar materialmente em paralelo ou em conjunto com os demais antes (art. 23 VI e VII).¹⁸

¹⁶ Este tópico foi escrito baseado na obra Direito Ambiental Esquematizado, do autor Marcelo Abelha Rodrigues do ano de 2013.

¹⁷ Art. 30: Compete aos Municípios:

I-legislar sobre assuntos de interesse local;

II-suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (BRASIL, 1988).

¹⁸ Art.23: É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

VI-protoger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII-preservar as florestas, as faunas e a flora (BRASIL, 1998).

O autor Marcelo Abelha Rodrigues opina que dentro dos municípios é possível a verificação mais exata de danos ao meio ambiente e o onde acontece mais diretamente a proteção deste, vejamos seu conceito:

Muitas vezes, é no **âmbito municipal** que se pode verificar, com mais precisão, eventuais violações às normas ambientais. É também ali que se **consegue atuar de modo mais direto** na proteção dos recursos ambientais, tendo em vista as **especificidades de cada um dos ecossistemas** (RODRIGUES, 2013, p.121, grifos do autor).

Na mesma linha de pensamento, dentro dos municípios a burocracia em permitir a participação da sociedade no trabalho para preservar o meio ambiente é menor, sem contar que essa participação do povo ocorre de maneira mais rápida, isso faz com que o princípio da participação se faça presente e eficaz. Diante de tudo isso, pode-se observar então que o Município tem um papel importantíssimo no que tange a proteção do meio ambiente, eles possuem capacidade para isso, a eficácia é maior e o povo pode colaborar com as ações. Como prova disso, elucida-se a ideia do autor sobre a técnica utilizada pelo Poder Constituinte:

Vê-se, destarte, que a técnica de repartição de competências empregada pelo poder constituinte levou em consideração a maior eficácia da proteção, o menor custo e a participação (comprometimento) da sociedade na salvaguarda dos bens e valores contemplados pelas citadas normas (RODRIGUES, 2013, p.121).

6.2 Critério de Repartição de Competências

Neste tópico será abordada a regra de repartição de competências, onde pode-se citar que “aplica-se o princípio da predominância dos interesses, de modo que à União caberão as matérias de interesse nacional, aos Estados, as de interesse regional, enquanto aos Municípios tocarão as competências legislativas de interesse local. Essa regra é a que rege a repartição de competências mas pode ocorrer dentro do direito ambiental algumas situações que abrangem não só o interesse local e sim o interesse geral como no caso dos assuntos relacionados à Amazônia por exemplo (FIORILLO, 2013, p.204).

6.3 Classificações das Competências

Foi estabelecido pela Constituição Federal em razão da autonomia da União, dos Estados e dos Municípios dois grupos, divididos em competência legislativa e competência administrativa (material). Sendo a primeira, subdividida em:

6.3.1 Competência Exclusiva:

Trata-se de uma competência peculiar de determinado ente federativo, nas palavras de Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2013), “é a atribuída a um ente com a exclusão dos demais, sendo certo que esta competência é indelegável”. Ou seja, por se tratar de exclusividade, não há de se falar em delegação, a competência legislativa exclusiva possui sozinha a atribuição de legislar sobre matéria de interesse geral, excluindo os demais entes.

6.3.2 Competência Privativa

Disciplinada no artigo 22 da Constituição Federal, a competência privativa aduz que compete privativamente à União legislar sobre diversos pontos como direito civil, penal, eleitoral, desapropriação, águas, energia, informática, serviço postal, sistema monetário, política de crédito, comércio exterior e interestadual, trânsito, populações indígenas entre outros (BRASIL, 1988). Difere-se da competência exclusiva pelo fato de ser suscetível à delegação e suplementação, mesmo sendo específica de um ente (CALENZANI, 2019).

6.3.3 Competência Concorrente

É a competência prevista no art. 24 da Constituição Federal, a qual se caracteriza pela possibilidade de União, Estados e Distrito Federal disporem sobre o mesmo assunto ou matéria, sendo que à União caberá legislar sobre normas gerais (FIORILLO, 2013, p.204). Isto é, nessa competência existe a oportunidade dos entes federativos tratarem de um só determinado assunto ou matéria, ressalvando as normas gerais que serão de responsabilidade da União.

6.3.4 Competência Suplementar

Elencada dentro do artigo 24 §2º da Constituição Federal, a competência suplementar se vincula à competência concorrente, no entendimento de Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2013, p.209) ela “significa o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios e normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas”. Vê-se então que a

competência suplementar pode ser considerada uma subespécie de competência concorrente, vez em que ela vem para preencher as lacunas das normas gerais.

7 COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

A competência que possuem os entes da federação para **legislar em matéria ambiental** vem definida no artigo 24, VI, VIII da Constituição Federal (RODRIGUES, 2013, p.121, grifos do autor). Observa-se que se trata de competência legislativa concorrente, estando a União limitada a estabelecer normas gerais (art. 24 §1º)¹⁹, vejamos a transcrição do artigo:

Art. 24: Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

VI-florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

[...]

VIII-responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (BRASIL, 1988).

De acordo com o §2º do mesmo artigo, a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados (BRASIL, 1988), acrescenta-se ainda que não só dos Estados, mas também os Municípios que possuem competência legislativa suplementar (art. 30, II)²⁰. Vale ressaltar que a competência concorrente e a supletiva são muito importantes, principalmente a supletiva dos Municípios que estão mais perto dos interesses sociais de determinado lugar. Vejamos o entendimento de Fiorillo sobre esse assunto:

Com isso, é correto afirmar que não é a União que detém em nosso ordenamento jurídico o maior número de competências exclusivas e privativas; os Estados, os Municípios e mesmo o Distrito Federal passaram a partir de 1988 a ter maior autonomia no sentido de poderem legislar sobre grande número de matérias (FIORILLO, 2013, p.205).

Na conclusão do referido autor, pode-se concluir que a competência legislativa privilegia a maior e mais efetiva preservação do meio ambiente, não importando qual ente federativo estará realizando, uma vez que todos receberam aludidas competências da Constituição Federal para legislar (FIORILLO, 2013, p.205).

Continua lecionando Celso Antônio Pacheco Fiorillo:

Podemos afirmar que à União caberá a fixação de pisos mínimos de proteção ao meio ambiente, enquanto aos Estados e Municípios, atendendo aos seus interesses regionais e locais, a de um “teto” de proteção. Com isso, oportuno frisar que os Estados e Municípios jamais poderão legislar, de modo a oferecer menos proteção ao meio ambiente do que a União, porquanto, como já ressaltado, a esta cumpre, tão só, fixar regras gerais (FIORILLO, 2013, p.205).

¹⁹ Art. 24 [...]

§1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais

²⁰ Art. 30: Compete aos Municípios:

II-suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (BRASIL, 1988).

As distribuições das competências legislativas concorrentes partem de uma ordem decrescente, iniciando pela União para os Estados, e destes para os Municípios, para entender melhor, Marcelo Abelha Rodrigues explica:

As normas federais serão sempre **mais genéricas e abstratas** que as **normas estaduais**, e estas, por sua vez, mais que as **municipais**. Importante frisar, ainda, que as normas de caráter **específico** ou **suplementar** deverão, como é óbvio, **obedecer às diretrizes traçadas pelas normas gerais** (RODRIGUES, 2013, p.123, grifos do autor).

Com todas essas informações, é claro que o tema competência legislativa é bastante complexo e abrange opiniões distintas, mas para solucionar de forma mais adequada qual ente terá a competência para legislar, aplicar-se-á o princípio da predominância dos interesses, isto é, qual ente predomina no caso em questão.

Portanto, para que haja a edição de uma norma ambiental, é necessário estabelecer a quem essa norma vai interessar, isto é, qual será a amplitude desta e a quem ela pretende alcançar. Vejamos a explicação de Marcelo Abelha ao explanar sobre quem será competente para legislar de acordo com a resposta:

A **União**: caso o interesse seja de todo o país, ou, ainda que não o seja, importe a mais de um Estado (interesse **nacional**);

O **Estado**: se o interesse for de todo o Estado, ou de mais de um de seus Municípios (interesse **regional**);

O **Município**: se o interesse não transbordar os limites de um único Município (interesse **local**) (RODRIGUES, 2013, p.124).

Ainda assim, é certo que ocorrem problemas e divergências de competências quando se está diante de um caso concreto, tendo em vista a indeterminação dos conceitos sobre o que é realmente o interesse nacional, o regional e o local, mas não havia de ser diferente, pois o meio ambiente não possui extensão de início e de fim, justifica-se, portanto, a dificuldade em determinar isso.

Por esse motivo, não é à toa que existe o princípio da predominância de interesse, mas é importante fixar que existem determinados locais que deixam dúvidas sobre sua real localização e principalmente sobre quem será competente para legislar naquele lugar, são lugares que podem ser conceituados como “zonas cinzentas”, que são analisadas de caso a caso, inclusive pelo Poder Judiciário caso se faça necessário (RODRIGUES, 2013, p.125).

Nas palavras do consagrado autor “Melhor assim. Em se tratando de proteção do meio ambiente, muito melhor pecar por excesso do que por omissão”. (RODRIGUES, 2013).

Importante destacar mais uma vez a concorrência da competência legislativa uma vez que, à União caberá a edição das leis gerais, aos Estados e ao Distrito Federal a suplementação da legislação federal, ressaltando que na falta de normas gerais da União, estes exercerão a competência legislativa integral, por fim os Municípios que também podem legislar sobre matéria ambiental, nas questões que atingem seus interesses próprios, ou seja, específico daquele determinado Município (GARCIA, 2008, p.28).

Diante disso, entende-se que, no que tange a competência legislativa, a União possui a primazia pois é ela a competente pelas edições das normais gerais, não menosprezando os Estados-membros que também possuem o seu papel tanto na esfera estadual, quanto federal e os Municípios que também estão dentro do rol de legislação local.

8 COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL

Neste tópico que é o enfoque desse trabalho, cumpra-se salientar neste primeiro momento que a competência administrativa, também denominada como competência material, foi uma dos grandes aperfeiçoamentos trazidos pelo legislador constituinte. Como já foi explanado em outra ocasião, a Constituição Federal trata basicamente sobre dois tipos de competências atribuídas aos entes federativos, a chamada competência legislativa, que foi objeto de estudo do capítulo anterior e por sua vez a competência administrativa, que diferente da primeira, cabe ao Poder Executivo e é do tipo comum, também pode ser chamada de paralela ou cumulativa, sendo possível nestes casos existir a atuação de mais de um ente federativo para solucionar o assunto, ainda que idêntico de forma harmônica um com o outro.

A competência administrativa em matéria ambiental engloba tanto a atividade autorizativa em sentido amplo (licenciamento e autorização ambientais), quanto a atividades de fiscalização (BIM; FARIAS²¹, 2015, p.212). Sem margens de dúvidas, o tema competência ocasiona uma série de conflitos, seja para licenciar, seja para fiscalizar, para tanto se faz necessário entender a causa desses conflitos, é o que veremos adiante.

No que tange à proteção ao meio ambiente como um todo, a competência material é comum, e essas competências são comuns a todos os entes da Federação, como se sabe à União, Estados, Distrito Federal e aos Municípios. Refere-se ela ao exercício da **função administrativa**, mais especificamente ao **poder de polícia** em relação à matéria ambiental (RODRIGUES, 2013, p.125, grifos do autor).

Nas palavras de Fabiano Melo:

Entende-se por competência administrativa ou material aquela que determina o campo de atuação político-administrativa de cada ente federativo. Em outras palavras, no direito ambiental a competência administrativa é representada, por exemplo, pelo poder de polícia ambiental, pelo licenciamento ambiental etc. (MELO, 2017, p.105).

Celso Antônio Pacheco aduz que:

A proteção do meio ambiente está adaptada à competência material comum, ou seja, proteção ambiental adstrita a normas que conferem deveres aos entes da Federação e

²¹ Talden Farias é doutor em Recursos Naturais pela UFCG, doutorando em Direito da Cidade pela UFRJ e mestre em Ciências Jurídicas pela UFPB. Advogado e professor da UFPB. Eduardo Fortunato Bim é doutorando em Direito do Estado pela USP, mestre em Direito pela Unimep e especialista em Direito Ambiental pela Unimep. Procurador federal.

não simplesmente faculdades. Com isso, buscou o legislador constituinte estabelecer competências materiais comuns a todos os entes da Federação brasileira, a saber, União, Estados, Distrito Federal e Municípios (FIORILLO, 2013, p.205/206).

No que diz respeito à matéria ambiental, a fundamentação legal que rege sobre esse tema se encontra no artigo 23 incisos VI e VII da Constituição Federal de 1988, que por sinal aduz que a competência é comum e abstratamente poderá ser exercida cumulativamente, sem que o exercício de uma venha excluir a competência de outra, almejando sempre a positividade e a maior eficácia do cumprimento das normas ambientais (RODRIGUES, 2013, p.126). Vejamos a disposição do artigo supra:

Art. 23: É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

VI- proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII- preservar as florestas, a fauna e a flora (BRASIL, 1988).

Em se tratando de leis complementares para fixar a cooperação entre os entes da Federação, o parágrafo único²² do referido artigo dispõe sobre. Voltando a dissertação sobre competência administrativa, leciona Marcelo Abelha que para a competência material ambiental, a regra adotada pelo legislador constituinte se formata de maneira bem diversa da competência legislativa, pois enquanto a primeira segue o rumo da verticalização, a outra adotou-se a horizontalidade no que diz respeito à proteção do meio ambiente, frisando que nesse último caso os entes atuam de forma paralela e em condição de igualdade (RODRIGUES, 2013, p.126).

Isso significa que as competências possuem o mesmo objetivo, porém foram disciplinadas de formas distintas, uma vez que uma permanece em paridade com os demais entes enquanto a outra exclui estes no âmbito da legislação, para melhor entender essa diferenciação, Marcelo Abelha aduz o seguinte:

A competência comum, é bom que se lembre, difere da competência concorrente. Na primeira hipótese, a competência de um dos entes federativos não afasta a competência dos demais. Já na competência concorrente ocorre fenômeno contrário: a competência de um dos entes federativos exclui a dos demais. Na competência comum, há harmonia e complementação de atuações; na competência concorrente, há

²² Art. 23 [...]

Parágrafo único: Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (BRASIL, 1988).

exclusão dos demais entes em favor do único competente (DWALIBI, n.14, p.99 apud RODRIGUES, 2013, p.126).

Como mencionado, fato é que a competência administrativa (comum) gera dificuldades na hora da execução, claramente falando, ocorre em grande escala o chamado conflito de competências, pois como saber ao certo qual o ente federativo é o competente para atuar num caso de descumprimento das normas ambientais? (RODRIGUES, 2013, p.126 e 127). Neste primeiro momento, é ideal esclarecer como é exercida a competência administrativa ambiental no que tange à fiscalização, posteriormente ao licenciamento.

8.1 A Competência Administrativa comum e suas problemáticas

O artigo 23 da Constituição Federal de 1988 estabelece a competência comum dos Entes Federativos no que tange à proteção do meio ambiente, ocorre que se criou uma utopia de que as três esferas federativas tinham dever de tutelar o bem protegido sem qualquer “benefício de ordem” entre elas. Ou seja, qualquer um dos entes da Federação seja a União, os Estados ou os Municípios, poderiam ser provocados para que ocorresse a fiscalização ambiental, sendo exclusiva do legislador a decisão para tanto. (BIM; FARIAS, 2015, p.213).

Ainda na mesma linha de raciocínio, os autores Talden Farias e Eduardo Fortunato em seu trabalho desenvolvido para o estudo das repartições de competência ambiental legislativa e administrativa, dispõe sobre a inobservância do princípio da subsidiariedade e o sistema de Governo adotado pelo Brasil, o chamado Federalismo, vejamos:

Esse mito nasceu de uma compreensão singela da competência comum: a de que ela sendo comum, não haveria que falar num “benefício de ordem” entre os entes, ou mesmo exclusividade, desprezando o princípio da subsidiariedade do direito público e a concepção do federalismo cooperativo, violando noções elementares de razoabilidade e eficiência (BIM; FARIAS, 2015, p.213).

O que de fato significa isso? A citação dos autores diz respeito à competência estabelecida pela Carta Magna que gerou uma série de conflitos quando determina que a competência sendo comum, não há de se falar em exclusividade do ente federativo, ofendendo a concepção do federalismo, que nada mais é que a junção dos entes para a formação de uma organização mais ampla.

Dessa forma, pode-se dizer que o federalismo cooperativo tem em mira evitar a sobreposição inútil e dispendiosa da atuação dos entes estatais (BARROSO, 2003, p.128 apud BIM; FARIAS, 2015, p.213). Falando de uma forma mais objetiva, existe uma racionalidade

naquilo que diz respeito aos recursos estatais, almeja-se uma disciplina entre os entes da federação para que não haja desperdício e sobrecarga na atuação destes.

Vejamos o entendimento de Celso Antônio Pacheco sobre a definição de federalismo:

O federalismo significa uma forma de Estado, denominada Estado Federal ou Federação, caracterizada pela união de Estados-membros, dotados de autonomia político-constitucional. Essa forma de Estado nasceu nos Estados Unidos da América, em 1787, com a Constituição norte-americana. No nosso país foi introduzida em 1889, com a proclamação da República. O Estado Federal é dotado de personalidade jurídica de direito público internacional, enquanto a União é a entidade federal com personalidade jurídica de direito público interno, autônoma em relação aos Estados-membros e a quem cabe o exercício das prerrogativas de soberania do Estado brasileiro (FIORILLO, 2013, p.203).

Retornando ao tema competência administrativa comum elencada no artigo 23 da Constituição Federal, cumpre-se salientar que após a entrada em vigor desta, qualquer ente público se torna competente para legislar ambientalmente, o que ocasiona os conflitos de competência mencionados anteriormente, uma vez que o parágrafo único do dispositivo mencionado previa que uma lei complementar regulamentaria a matéria estabelecendo o federalismo cooperativo (BIM; FARIAS, 2015, p.228).

Nas palavras de Talden e Eduardo:

Na ausência dessa lei complementar, os entes federativos disputavam a prioridade no exercício de certas atribuições bem como rejeitavam outras atribuições, o que gerava insegurança jurídica, mormente pela leitura míope da competência comum, que considerava que todos deviam proteger tudo ao mesmo tempo, dando espaço para conveniências e ineficiências administrativas (BIM; FARIAS, 2015, p.228).

Diante de tudo isso, foi promulgada a Lei Complementar 140/2011 que veio para regulamentar os incisos III, VI e VII do artigo 23 da Constituição Federal. Essa lei concedeu várias funções à União, conforme o artigo 7º, aos Estados (art. 8º) e aos Municípios (art. 9º), não se esquecendo do Distrito Federal elencado no artigo 10º da referida Lei.

Ocorre que, ainda assim há um problema de conflitos entre os Entes Federativos, não restando dúvidas ao perceber que a maioria das atividades econômicas do País causa impacto ambiental local, isto é, é dentro dos Municípios que ocorrem os maiores danos ao meio ambiente e neste caso, a competência para licenciar, fiscalizar e por via de consequência autuar é do próprio Município afetado.

Acontece que alguns Municípios tratam o assunto com descaso e se tornam incompetentes funcionalmente falando, não executando de forma eficaz a sua competência originária nem montando um aparato que relacione normas para que ocorram as atividades. E em conjunção com a impossibilidade prática da União de desenvolver tais atribuições, são os Estados que assumem as responsabilidades ambientais.

Os conflitos de competência geram isso, os Estados acabam por não conseguindo fiscalizar de modo conveniente com o que deveria ser ao mesmo tempo os Municípios não possuem gerência no que diz respeito às atividades que causam poluição e degradação dentro dos territórios, fato é, sofrem com as degradações de uma forma direta e ainda sofrem com a poluição e a deterioração.

Diante dessa problemática, pode-se dizer que a questão ambiental pode e deve ser enfrentada pelos Municípios, a falta de comprometimento com a gestão pública ambiental acarretam prejuízos enormes tanto na economia quanto na qualidade de vida da população, e isso vai muito além de um conflito de competência, uma vez que a degradação do meio ambiente não se interrompe para que os conflitos sejam solucionados.

É necessário que haja a utilização dos dispositivos constitucionais que existem justamente para isso, para regularizar as questões ambientais de forma harmônica e competente, naquilo que diz respeito às competências legislativas e administrativas.

Verifica-se, portanto, a urgência na adoção de um sistema dentro dos Municípios que regulamente sobre a questão do meio ambiente, e que seja proporcional à extensão da população habitual. Para tanto, uma estrutura mínima para licenciar e fiscalizar as atividades efetivamente degradadoras do meio ambiente, respaldadas no texto constitucional, capaz de cessar aquilo que se percebe na maioria das vezes, o chamado conflito de competência dos Entes Federativos no âmbito no Direito Ambiental.

8.2 Alguns pontos importantes sobre os Municípios e seu papel como Ente Federativo

Sabe-se que os Municípios desenvolvem um papel importante como Ente da Federação e dentro do âmbito das competências, por serem legítimos autônomos e possuírem competências exclusivas, não se esquecendo da organização política própria que estes possuem.

No que tange à sadia qualidade de vida da população, os Municípios tutelam esse direito com mais efetividade, pois é exatamente dentro deles que as pessoas nascem, crescem, trabalham e se relacionam uns com os outros, é dentro dos Municípios que os atendimentos são imediatos, por exemplo, quando se tem um indivíduo com complicações na saúde, será dentro do Município onde este habita que o socorro e a prestação de serviços vão ocorrer.

Aclara-se, portanto, a importância de ter o município como ente federativo, uma vez que ele se encontra no seio, no núcleo da relação entre o homem e o ambiente em que vive, sendo o primário no tocante à efetivação dos direitos ambientais e a real preservação e conservação dos elementos naturais.

Nesse sentido, Celso Antônio leciona que:

Interessante verificarmos que o Texto Constitucional, ao atribuir ao Município competência para legislar sobre assuntos locais, está-se referindo aos interesses que atendem de modo imediato às necessidades locais, ainda que tenham repercussão sobre as necessidades gerais do Estado ou do País. Com isso, questões como o fornecimento domiciliar de água potável, o serviço de coleta de lixo, o trânsito de veículos e outros temas típicos do meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho no âmbito do Município, embora de interesse local, “não deixam de afetar o Estado e mesmo o país” (FIORILLO, 2013, p.207).

Dessa forma, entende-se que embora as questões visíveis locais como a coleta de lixo do Município, o fornecimento de água nas residências e outras peculiaridades sejam competências originárias do Município, os Estados e o Brasil não estão imunes, pois esses assuntos são refletivos a eles. Ou seja, não há de falar em exclusividade de competências, pois o papel primário para essas questões como saneamento básico e resíduos sólidos é em regra, dos Municípios, porém, um desequilíbrio nas atividades locais acarretam prejuízos não só locais, mas também dentro do Estado daquele determinado município e também o país.

Em relação ao princípio da dignidade da pessoa humana, princípio este de suma importância da Constituição Federal, existe uma relação com a competência dos Municípios, uma vez que a Constituição Federal trouxe uma importante elevação, considerando que é a partir do município que a pessoa pode usufruir dos bens ambientais de forma consciente. Por fim, Celso Antônio esclarece:

Com isso, entendemos que é efetivamente no Município que os brasileiros e estrangeiros residentes no país exercem, em sua plenitude, os fundamentos outorgados pelo Estado democrático de Direito: a dignidade da pessoa humana combinada com a soberania popular e com o pluralismo político; é no Município que a pessoa, normalmente, nasce, cresce, alcança a maturidade e envelhece; é no Município que a pessoa humana se educa, cuida de sua saúde, trabalha, se diverte, convive com fatores de segurança/insegurança; é ainda no Município que restarão evidenciados os permanentes conflitos do capital em face do trabalho dentro de ambientes artificiais

frequentemente poluídos (poluição de todas as formas) e é principalmente no Município e a partir da localidade em que possui sua casa que a pessoa humana, como que em uma síntese necessária e fundamental de exercício pleno de seus direitos constitucionais, poderá exercer o direito de se informar e mesmo de informar outras pessoas dentro de uma necessária convivência social com o mundo todo a partir da utilização dos meios de comunicação social (FIORILLO, 2013, p.207).

9 CONCLUSÃO

Basicamente, a Constituição Federal dispõe sobre dois modelos de competências, as denominadas competências legislativas e administrativas. Tratando a primeira sobre a faculdade de legislar diante dos assuntos de interesse social, onde o cabimento é do Poder Legislativo, ao passo que a segunda competência cabe ao Poder Executivo e sua atuação é respaldada no poder de polícia. Cada ente federativo possui autonomia própria e é competente para legislar de acordo com as necessidades do determinado lugar, cabendo à União a proteção dos assuntos de interesse nacional e a edição das leis gerais, aos Estados aquilo que diz respeito aos interesses regionais e aos Municípios, tocarão as competências legislativas de interesse local.

Um dos assuntos mais conflituosos dentro do tema escolhido para esse trabalho certamente é a repartição de competências estabelecida pela Constituição Federal, tanto sob o aspecto legislativo quanto sob o aspecto administrativo, sendo a primeira devidamente disciplinada por lei e ramificada em diversos tipos, como competência exclusiva, privativa, concorrente e suplementar, destacando a incidência sobre a competência administrativa, que é causa de confronto entre os entes da Federação, ao passo que a segunda, embora tenha ocorrido a edição da Lei Complementar 140/2011 que veio para regulamentar a distorção da competência comum dos entes federativos, ainda assim ocorrem os conflitos.

Outro assunto que merece atenção são as indeterminações dos conceitos jurídicos no que tangem a extensão dos interesses, como por exemplo, o que realmente é de interesse local, estadual ou federal e o que não é, e isso chama bastante a atenção, pois se tem o princípio da predominância do interesse elencado nessa questão, mas pode-se concluir que todos os entes da Federação são interessados naquilo que diz respeito à preservação do meio ambiente.

Isso significa dizer que, se existe determinada questão sobre o meio ambiente e a sua efetiva preservação, existe um interesse por parte do ente federativo em manter essa preservação, mas é fato que se realmente existir esse equilíbrio, todos os entes da federação são beneficiados, independente de qual atuou naquele determinado lugar. Portanto, não se sabe ao certo qual ente da federação será o responsável pela atuação no local, exatamente pela falta de determinação territorial, mas é fato que ambos são interessados nas questões pois estão associados à elas.

Com o vigor da Constituição Federal de 1988, sabe-se que o país aderiu ao modelo de descentralização no âmbito da administração, e no que tange a repartição das competências constitucionais em matéria ambiental, prevalece o chamado princípio da predominância de interesses.

Infelizmente, o que se observa é a má fiscalização nos assuntos de cunho ambiental e a sobrecarga de tarefas sobre um ente federativo, onde grande parte dos Municípios se abstém de estabelecer um aparato mínimo que regulamente sobre a fiscalização, autuação e licenciamento e essa responsabilidade passa a ser dos Estados, que enfrentam dificuldades para exercer as atividades de uma forma mais próxima e as questões ambientais acabam sendo inobservadas da forma que deveriam ser.

Nota-se, portanto, que o sistema de classificação e a repartição de competências geram uma série de polêmicas dentro do Direito Ambiental, a falta de determinação nos conceitos permitem uma análise subjetiva dos casos, que em grande parte, resultam nos conflitos de competências entre os entes federativos. Estudando sobre esse tema, eu, a autora deste trabalho, percebi que as doutrinas são divergentes, pois alguns autores classificam esse assunto de forma hierárquica, ou seja, entendem que entre as normas gerais existe uma certa hierarquia entre elas, porém, outros entendem o contrário, como uma sobreposição de normas num mesmo lugar.

É importante que existam cuidados especiais no exercício das competências constitucionais para que não haja atropelamento nos âmbitos correspondentes a cada ente federativo, e principalmente, que não ocorra omissão por parte dos operadores do Poder e nem lacunas em suas atividades.

Nos casos em que os conflitos são presentes, pode-se dizer que os Estados possuem um papel de guardião no que tange a proteção ambiental, mas a solidariedade dos entes federativos não devem se confundir, pois é necessário que haja a observância dos limites, para que as garantias, ou melhor, dizendo, a base constitucional se concretize de forma efetiva e por consequência se obtenha a proteção ambiental equilibrada e tão necessária para todos.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico. **Direito Ambiental Esquematizado**: 5ª ed. São Paulo: Método, 2014.

AMADO, Frederico. **Direito Ambiental. Coleção sinopses para concursos**: 5ª ed. rev. ampl e atual. São Paulo: JusPodivm, 2017. Disponível em:< <https://forumdeconcursos.com/direito-ambiental/livros-3/>>. Acesso em 27/08/2019.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**: 11ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

BIM, Eduardo Fortunato, FARIAS, Talden. **Competência ambiental legislativa e administrativa**. (2015). Disponível em:< <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/517705/001055894.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 19/09/2019.

BRASIL. **Política Nacional do Meio Ambiente** (1981). Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 27/08/ 2019.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução 306/2002**. Disponível em:< <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=306>>. Acesso em: 27/08/2019.

BRASIL. **Plano Nacional de Cultura**. (2010). Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112343.htm>. Acesso em: 27/08/2019.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**. (2001). Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 27/08/2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. (1988). Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28/08/2019.

BRASIL. **Código Civil**. (2002). Disponível em<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>. Acesso em 10/09/2019.

BRASIL. **Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento.** (1992). Disponível em:<http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Declaracao_Rio_Meio_Ambiente_Desenvolvimento.pdf>. Acesso em: 09/09/2019.

BRASIL. **Educação Ambiental.** (1999). Disponível em<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19795.htm>. Acesso em: 11/09/2019.

BRASIL. **Lei Complementar 140/2011.** Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 25/09/2019.

CALENZANI, Valentim. **Direito Ambiental: apontamentos básicos de cunho didático.** (apostila). Três Pontas, 2019.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro:** 14ª ed. rev. ampl e atual. São Paulo: Saraiva, 2013. Disponível em:<<https://forumdeconcursos.com/direito-ambiental/livros-3/>>. Acesso em: 25/08/2019.

GARCIA, Leonardo de Medeiros et al. Coleções Sinopses para concursos. **Direito Ambiental:** 3ª ed. São Paulo: JusPodivm, 2015. Disponível em:<<https://forumdeconcursos.com/wp-content/uploads/wpforo/attachments/2/2650-Sinopse-Direito-Ambiental-Talden-Farias-2015.pdf>>. Acesso em: 29/08/2019.

GARCIA, Wander. **Elementos do Direito: Direito Ambiental:** 1ª ed. São Paulo: Premier Máxima, 2008.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro:** 22ª ed. ver. ampl e atual: Malheiros, 2014.

MELO, Fabiano. **Direito Ambiental:** 2ª ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2017. Disponível em:<<https://forumdeconcursos.com/direito-ambiental/livros-3/>>. Acesso em: 25/08/2019.

ONU. **Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano.** (1972). Disponível em:<https://apambiente.pt/_zdata/Politicadas/DesenvolvimentoSustentavel/1972_Declaracao_Estocolmo.pdf>. Acesso em: 23/09/2019.

RENAN, Mariana de Paula e Souza. **Conflitos de competência legislativa concorrente em sede de direito ambiental**. Revista Jus Navigandi. (2014). Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/27106/conflitos-de-competencia-legislativa-concorrente-em-sede-de-direito-ambiental>>. Acesso em: 04/10/2019.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito Ambiental Esquematizado**: São Paulo: Saraiva 2013.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito Ambiental Esquematizado. Coordenação Pedro Lenza**: 3ª ed. São Paulo: Saraiva 2016. Disponível em <https://forumdeconcursos.com/direito-ambiental/livros-3/>>. Acesso em: 21/11/2019.

SANTOS, Evandro Marcelo dos. **Reflexões do Direito Brasileiro na Contemporaneidade**: Curitiba: CRV, 2017.

THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**: 5ª ed. rev. ampl e atual. JusPodivm, 2015. Disponível em <https://forumdeconcursos.com/direito-ambiental/livros-3/>>. Acesso em: 10/09/2019.