



MATERIAL DIDÁTICO DE APOIO

Prof. Euler Paiva

DIREITO AMBIENTAL

AULA 4: Direito Ambiental na Constituição Federal

1. CONSTITUIÇÃO FEDERAL

1.1. Competências

A Constituição Federal prevê diversas áreas de atuação a serem desempenhadas pelos entes federativos (União, Distrito Federal, Estados e Municípios) as vezes de modo privativo, outras de modo comum ou concorrente. Em matéria ambiental, as competências definidas na Constituição são de ordem **material e legislativa**.

A) A competência material, executiva ou administrativa, ou seja, a atribuição de fazer gestão ambiental, em geral fiscalizando ou licenciando atividades potencial ou efetivamente poluidoras, **pode ser exclusiva ou comum**.

A.1) A **competência material exclusiva** é relativa a apenas um ente, no caso a União, pelo caráter de interesse geral apresentado nessas matérias. Na seara ambiental, a competência material exclusiva está nos seguintes incisos do art. 21 da CF:

Art. 21. Compete à União:

.....

IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

.....

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;

.....

XV - organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional;

.....

XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

.....

XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:

a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional;

b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006)

c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006)

d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006)

.....

XXV - estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa.

A.2) Já na **competência material comum** todos os entes vão desempenhá-la, na forma do art. 23, *in verbis*:

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;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

Para não haver sobreposição de ações e para cada ente atuar de acordo com sua capacidade, em observância e de modo proporcional a necessidade de gestão ou enfrentamento dos problemas que se apresentam, o parágrafo único do art. 23 prevê que Leis Complementares deverão fixar 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. Em matéria ambiental (incisos VI, VII e XI), a cooperação ocorre na forma da Lei Complementar nº140/2011.

B) A competência legislativa ou legiferante, ou seja, a competência para promulgar leis, em matéria ambiental, **pode ser privativa ou concorrente**.

B.1) A **competência legislativa privativa** é aquela outorgada à União, embora com possibilidade de delegação. Na área ambiental pode ser extraída do artigo 22 da CF, em seus incisos IV, X e XXVI, veja:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

.....

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

.....

XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;

.....

XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza;

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

B.2) Já a **competência legiferante concorrente** em matéria ambiental é trazida pelo artigo 24 da CF, da seguinte forma:

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;

.....

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

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Como diz o *caput* do art. 24, a competência legislativa é concorrente. Mas os parágrafos desse artigo explicam que a competência da União limita-se a estabelecer normas gerais, sem excluir a competência legislativa suplementar dos Estados e DF para complementá-las, na necessidade de disciplinar temas específicos não tratados na norma federal generalista. Inexistindo lei federal sobre normas gerais, ou seja, na inércia legislativa da União, os Estados e o DF exercerão a competência legislativa plena (ou supletiva), para atender a suas peculiaridades. Contudo, a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual ou distrital, no que lhe for contrário.

Embora o artigo 24 não cite expressamente os municípios, entende-se que esses também exercem competência legislativa em concorrência com a união, Estados em Distrito Federal, posto que o art. 30 diz competir aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

1.2. Políticas Urbana e Agrícola – A questão da propriedade e sua função

O art. 182 da Constituição Federal versa sobre a política urbana, afirmando que “*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*”.

Como se observa, existe aí um direito ao bem-estar que na verdade é a expressão do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (essencial à sadia qualidade de vida) aplicado à vida nas cidades. O instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana é o Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes.

Quanto ao direito de propriedade no meio urbano, a própria CF (§2º do art. 182) aponta que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, dentre essas, a garantia do bem-estar dos seus habitantes.

Já com relação à propriedade rural, consoante art. 186 da CF, sua função social é cumprida quando atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos em matéria ambiental: a) aproveitamento racional e adequado e b) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente. Em outras palavras, o direito de propriedade em âmbito rural também garante o bem-estar das pessoas, ao conservar (usar de modo racional e controlado) e preservar os recursos naturais.

Dessa forma, o direito constitucional à propriedade, urbana ou rural, cumpre sua função social quando garante o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial a sadia qualidade de vida das pessoas, o que nos faz concluir que existe, de modo mais amplo, uma função socioambiental da propriedade. Essa constatação é relevante para o Direito Ambiental e se expressa também de modo infraconstitucional, veja o art. 1.228 do Código Civil, e seu § 1º que dispõe sobre a função socioambiental da propriedade:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 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.

1.3. Art. 225 e parágrafos – Do Meio Ambiente

O art. 225 da Constituição forma um capítulo inteiro denominado “Do Meio Ambiente” e sem dúvida é o comando mais relevante em material ambiental que existe no texto constitucional. Veja o *caput*:

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.

Em seu bojo está o direito ao meio ambiente (ecologicamente equilibrado), o qual, sendo essencial a sadia qualidade de vida, apresenta uma ligação inequívoca com o fundamento da dignidade da pessoa humana, o que torna esse direito fundamental para a humanidade.

Ademais, nele se constata diversos princípios estruturantes do Direito Ambiental, como o princípio do desenvolvimento sustentável, porque ao passo que exige ecossistemas (ecologia) em equilíbrio, remete a um “bem de uso comum”, que são recursos naturais os quais devem ser usados (economia) pelo povo (social). Também o princípio da solidariedade intergeracional (equidade) está expresso na parte final, relativo a defesa e preservação dos recursos ambientais para as presentes gerações, de modo a garantir a disponibilidade desses recursos para as gerações futuras.

Analisado o *caput* do art. 225, importa estudar os parágrafos nele existentes, os quais são também extremamente relevantes para o Direito Ambiental como um todo.

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

Embora esse *caput* do art. 225 determine que cabe ao poder público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente, sabe-se que a coletividade, em que pese o termo remeter a grupo de pessoas organizadas por uma razão comum, não tem recursos suficientes para, de modo eficaz, defender e preservar o meio ambiente da forma que pode fazê-lo o poder público, o qual tem recursos materiais, humanos e financeiros, oriundos da tributação, para o cumprimento de tal mister.

Por essa razão, o parágrafo primeiro do art. 225 elenca o que incumbe ao poder público (e não à coletividade) realizar para “assegurar a efetividade” do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, veja:

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

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

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.

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

A mineração, por ser a atividade com os impactos ambientais negativos de maior magnitude, já conhecidos em sua maior parte, mereceu detida consideração na nossa Constituição. O §2º afirma que “aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei”. Os danos ambientais causados pela mineração são graves e muitas vezes de difícil execução e de custo elevado, pelo que não fica a cargo do minerador decidir acerca de qual solução será dada caso a caso, mas ao poder público, o órgão do SISNAMA que promoverá o licenciamento.

§ 3º 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.

Por seu turno, o § 3º afirma que os infratores ambientais estão sujeitos a tríplice responsabilidade, ou seja, serão punidos nos âmbitos penal, administrativo e cível, de modo autônomo, paralelo. O citado parágrafo indica que esses infratores podem ser pessoas físicas ou jurídicas, sendo que para essa última estabelece algo excetivo no direito, que é a responsabilidade penal da pessoa jurídica.

§ 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.

A nossa constituição elenca os biomas que são considerados “patrimônio nacional”, que significa estar ligado a nossa identidade, sendo relevante para a Nação, e juridicamente, na forma do

art. 49, inciso I da CF, estar sob a tutela direta do Congresso Nacional, o qual irá “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos”. O § 4º prevê cinco biomas: a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira. O dispositivo assevera ainda que a utilização desses biomas será feita na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

O § 5º indica que mesmo que determinada área seja devoluta, terra pública sem afetação, sem finalidade, ou mesmo que já tenha sido arrecada pela ação específica demarcatória (o nome da ação é “discriminatória”) por algum Estado, caso seja necessária à proteção dos ecossistemas naturais, essas áreas serão indisponíveis, ou seja, não poderão servir a outro propósito que não seja o ambiental.

§ 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

Reconhecendo que os danos ambientais decorrentes da atividade de uma usina nuclear são de grande monta, com grande possibilidade de atingir mais de um Estado (quicá um país), o § 6º determina que a localização dessas usinas deve ser definida em lei federal.

§ 7º Para fins do disposto na parte final do inciso VII do § 1º deste artigo, não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais, conforme o § 1º do art. 215 desta Constituição Federal, registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, devendo ser regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 96, de 2017)

Recentemente incluído por emenda em 2017, o §7º abre um precedente para o emprego de animais desconsiderando que haja crueldade caso seja uma utilização ou atividade conforme os seguintes requisitos:

- A) Uso para prática desportiva;
- B) Seja manifestação cultural conforme o § 1º do art. 215, CF;
- C) Em atividade registrada como bem de natureza imaterial que seja integrante do patrimônio cultural brasileiro e
- D) promulgação de lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos. Assim, diversas práticas que usam animais, concebidas por muitos como tradicionais, e, portanto, para esses muitos, tida como culturais, poderão ser autorizadas a partir desse dispositivo.

Antes da emenda que incluiu o § 7º no art. 225, o Supremo Tribunal Federal reiteradamente decretou a inconstitucionalidade de várias práticas chamadas de culturais pelo Brasil, veja:

Julgamentos no STF: **INCONSTITUCIONALIDADES**

- RE 153.531/SC – 1997, Farra do boi em SC;
- ADI 2514/SC – 2005, Rinha de galo em SC;
- ADI 3776/RN – 2007, Rinha de galo no RN;
- ADI 1.856/RJ – 2011, Rinha de galo no RJ;
- ADI 4.983/CE – 2016, Vaquejada no CE

Existem ações tramitando nos Estados. No Piauí, por exemplo, a Procuradoria Geral do Estado ingressou com a ADI nº 2015.0001.006197-1-TJ/PI buscando a inconstitucionalidade de duas leis que regulamentam a vaquejada, a Lei Estadual do Piauí nº 6.265/2012 e da Lei Municipal de Teresina-PI nº 4.381/2013, em face do art. 237, caput e §1º, inciso VIII, da Constituição do Estado do Piauí.