

COMPETÊNCIA CONCORRENTE EM MATÉRIA AMBIENTAL: PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE E JUSTIÇA

CONCURRING JURISDICTION POWERS IN ENVIRONMENTAL AFFAIRS: THE ENVIRONMENT PROTECTION AND THE JUDICIARY

VLADIMIR GARCIA MAGALHÃES

Advogado e biólogo. Mestre e doutorando pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP. Coordenador do curso de pós-graduação em Direito Ambiental da ESDC.

SUMÁRIO: 1. Introdução – 2. O meio ambiente como patrimônio cultural – 3. O princípio da precaução: meio ambiente e saúde humana – 4. A proteção ambiental como forma de justiça – 5. O federalismo – 6. A competência concorrente em matéria ambiental – 7. Jurisprudência do STF – 8. Conclusão – 9. Bibliografia.

RESUMO: A competência concorrente dos entes federados para legislar em matéria ambiental, incluído aí o meio ambiente como patrimônio cultural, pode ser um importante instrumento constitucional de justiça, se interpretado de modo a assegurar o direito das presentes e futuras gerações ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e harmonizado com o desenvolvimento econômico. Neste sentido, atendendo ao art. 225 da Constituição Federal e ao *princípio da precaução*, a interpretação mais adequada, para que se implemente este aspecto da justiça relativo à proteção ambiental, é a de que a competência concorrente se constitui de uma competência da União para editar *normas gerais*, que estabeleçam para todos os Estados, um mínimo comum de proteção do meio ambiente para que este seja adequadamente preservado, e se constitui também da *competência suplementar* dos Estados da federação. Esta, por sua vez, é constituída pela *competência supletiva* para os Estados suprirem lacunas da legislação da União, somada à *competência complementar* destes entes federados, para que aperfeiçoem, detalhando mais se necessário, a legislação da União, desde que, no sentido de dar *maior grau de proteção* ao meio ambiente em seus territórios, nunca ao contrário, para não serem feridos os arts. 170, VI, e 225 da CF, ou seja, para que seja observado o direito das presentes e futuras gerações a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem comum de todos, e em harmonia com a atividade e desenvolvimento econômicos contribuindo-se, deste modo, para a implementação da *justiça*.

PALAVRAS-CHAVE: Justiça – Federação – Federalismo – Princípio da prevenção – Meio ambiente – Competência concorrente – Proteção ambiental – Ecologia – Patrimônio cultural.

ABSTRACT: The concurrent jurisdiction of federal entities to legislate environmental matters, including the environment as cultural heritage, can be an important constitutional instrument of justice, if construed to assure the right of present and

future generations to an ecologically balanced environment in harmony with economic development. Accordingly, according to art. 225 of the Federal Constitution and the *principle of precaution*, the most appropriate interpretation to implement this aspect of justice regarding environmental protection is that concurrent jurisdiction means the Federal Government has the power to enact *general rules*, establishing a standard for all States for minimal environmental protection and to properly preserve the environment, as well as *supplemental jurisdiction* of the States of the federation. The latter, in turn, is composed of *supplemental jurisdiction* for the States to bridge gaps in federal law combined with *supplemental jurisdiction* for them to improve federal law by providing more detail when necessary, as long as this is to afford *greater protection* to the environment in their territories, and never the contrary, so as not to violate articles 170, VI and 225 of the Federal Constitution, in other words, to observe the right of the present and future generations to an ecologically balanced environment, a common good, in harmony with economic activity and development, thus contributing to the implementation of *justice*.

KEYWORDS: Justice, Federation, Federalism, Principle of prevention, Environment, Concurrent jurisdiction, Environmental protection, Ecology, Cultural heritage.

Recebido para publicação em setembro de 2003.

“Então a justiça é a excelência moral perfeita. Embora não o seja de modo irrestrito, mas em relação ao próximo. Portanto, a justiça é freqüentemente considerada a mais elevada forma de excelência moral.”
ARISTÓTELES, *Ética a Nicômaco, Livro V*).

1. Introdução

Este trabalho visa discutir, por meio de uma interpretação sistemática da Constituição Federal de 1988 e da aplicação do princípio da precaução à esta interpretação, a competência concorrente dos entes da federação, para legislar sobre meio ambiente em geral, incluídos os sítios de valor ecológico, e sua proteção e responsabilidades por danos aos mesmos. A competência concorrente, uma das diversas modalidades de divisão de competências entre os entes federados na Constituição Federal de 1988, é um fundamental instituto do federalismo brasileiro, que está previsto no art. 24 da

Magna Carta,¹ para a preservação ambiental em todo o país e para atender, assim, ao direito de todos, presentes e futuras gerações de cidadãos brasileiros, a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, como determina o art. 225 da Magna Carta, conciliando e harmonizando esta preservação com a atividade econômica nacional nos termos, do seu art. 170.²

Deste modo, contribuindo para a preservação ambiental e, portanto, para concretizar o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a competência concorrente pode ser também um importante instrumento de *justiça*.

Para atingir seu objetivo, este trabalho inicialmente analisa o meio ambiente como patrimônio cultural, porque este também é objeto de competência concorrente. A seguir analisa o princípio da precaução, porque defendemos a tese de que este importante princípio deva ser aplicado ao ato de interpretação de qualquer norma em nosso ordenamento jurídico, inclusive ao das normas constitucionais, que disciplinem a matéria de meio ambiente. Logo após, analisamos a proteção ambiental como forma de justiça e, portanto, como dever e objetivo fundamental do Estado, assim como o federalismo, para que o significado teórico e prático do conceito de competência concorrente em matéria ambiental, que é discutido na seqüência, seja melhor compreendido, analisando sob o prisma das teses neste trabalho defendidas, decisões recentes do STF, nas quais a competência concorrente é interpretada.

Uma análise e interpretação sistemática dos dispositivos constitucionais que regulam esta matéria torna-se cada vez mais necessárias à medida que os Estados da Federação, em sua atividade legislativa, muitas vezes conflitam entre si por divergências de interesses, podendo ocorrer, por conseqüência, que suas normas estaduais conflitem com normas da União, cabendo ao Supremo Tribunal Federal dirimir estes crescentes conflitos que tendem a ocorrer especialmente na área da atividade econômica e tributária.

Ocorre que a atividade econômica afeta o meio ambiente natural, sendo o fator de maior impacto sobre o mesmo, seja com a expansão das fronteiras agrícolas destruindo florestas e outras formações vegetais naturais e nativas, seja com a expansão das atividades industriais com o conseqüente aumento da emissão de poluentes aéreos, líquidos, resíduos sólidos. Além disso, exis-

tem outras atividades humanas, relacionadas direta ou indiretamente à atividade econômica, que geram também a poluição sonora e a visual.

Deste modo, em função de eventuais choques de interesses dos Estados entre si ou com a União, relacionados às atividades econômicas em seus territórios, podem surgir conflitos entre as leis ambientais destes entes da federação, sendo de se esperar que, quando envolvam legislação ambiental estadual e federal, eles sejam suscitados nos tribunais, tendo de ser dirimidos à luz do conceito da competência concorrente.

Deve-se salientar, ainda, que a previsão na Magna Carta da existência da competência concorrente legislativa em matéria ambiental existe no sentido de *proteger* o meio ambiente, conforme se conclui do texto do art. 24, VI, da CF,³ que utiliza expressamente a expressão “conservação da natureza” e “proteção do meio ambiente”. Além disso, o art. 225 ao instituir o direito de todos, presentes e futuras gerações, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tornou a preservação do equilíbrio ecológico do meio ambiente no Brasil um *dever* do Estado brasileiro em todas as suas esferas, sendo um contrasenso qualquer interpretação da competência legislativa concorrente dos entes federados que prejudique essa mesma proteção.

Acrescentamos, finalmente, que o meio ambiente é também contemplado como matéria de competência concorrente, no art. 24, VII,⁴ que trata da *proteção* do patrimônio histórico, *cultural*, artístico, turístico e paisagístico. Isto ocorre, como veremos a seguir, porque a Constituição Federal de 1988, em seu art. 216, inc. V, determina que constituem parte do patrimônio cultural brasileiro “os conjuntos urbanos e *sítios de valor* histórico, paisa-

gístico, artístico, arqueológico, paleontológico, *ecológico*, e científico” (grifamos).

2. O meio ambiente como patrimônio cultural

A cultura é definida pelo *Dicionário Aurélio* como sendo “o complexo dos padrões de comportamento, das crenças, das instituições e doutros valores espirituais e materiais transmitidos coletivamente e característicos de uma sociedade” e também como sendo “a atividade e desenvolvimento intelectuais; saber, ilustração, instrução”. O conhecimento científico humano obviamente se enquadra nesta segunda definição de cultura e está incluído como patrimônio cultural brasileiro no art. 216, inc. III, da Magna Carta que explicita “as criações científicas, artísticas e tecnológicas”.

O mesmo art. 216, V, diz que os *sítios de valor ecológico* constituem parte do patrimônio cultural brasileiro,⁵ podendo ser tombados ou desapropriados (art. 216, § 1.º) pela Administração Pública. O que seria, porém, um sítio de valor ecológico? Ecologia é o “estudo das inter-relações entre organismos vivos e o meio ambiente que o cerca”.⁶ Na realidade, todos os elementos bióticos (vivos) ou abióticos (físicos e químicos) do meio ambiente natural, criam estas relações de interdependência de modo que o impacto em um elemento pode afetar todos os outros, alterando o equilíbrio ecológico (equilíbrio dinâmico entre os elementos que constituem os ecossistemas e entre estes ecossistemas, que permite a existência e continuidade do meio ambiente natural, ainda que em constante transformação e evolução ao longo do tempo).

A princípio, pelos atuais conhecimentos de ecologia, todo o ambiente natural tem

um valor ecológico intrínseco devido à esta interdependência que os elementos dos ecossistemas estabelecem entre si e também à interdependência que se observa entre os próprios ecossistemas, cujo conjunto vai constituir a biosfera, a qual pode ser definida como “todas as regiões do globo terrestre onde existe vida”.⁷

Assim, se impactarmos, com a atividade humana, um elemento de um ecossistema, conforme a intensidade e grandeza deste impacto, poderemos afetar negativamente todo o ecossistema, do qual este elemento faz parte, causando-lhe um desequilíbrio e, em um efeito cascata, afetar negativamente, também, os demais ecossistemas da biosfera.

Um exemplo bem ilustrativo é o uso de pesticidas, os quais constituem um amplo espectro de produtos químicos empregados na agropecuária para combater insetos (inseticidas), doenças de plantas e animais (fungicidas) e controlar ervas invasoras nas plantações (herbicidas). Os pesticidas podem contaminar o solo, água, fauna, enfim, a estrutura dos ecossistemas e, conseqüentemente, comprometer a saúde do homem, acumulando-se nas cadeias alimentares, podendo impactar negativamente as populações de seres vivos que compõem estas cadeias alimentares, especialmente as que estão em seu topo, por acumularem maior quantidade destas substâncias químicas.⁸

Assim, os pesticidas utilizados nas plantações podem ser carregados pelas chuvas para os rios, podendo em parte ser assimilados pelos ecossistemas aquáticos existentes nesses rios e em parte ser transportados para o oceano onde irão ser assimilados na cadeia alimentar e impactar uma população de peixes em locais muito distantes como, por exemplo, a costa litorânea de outro continente.

Portanto, do ponto de vista científico, qualquer ecossistema, ou parte de um

ecossistema tem um valor ecológico intrínseco. Porque então, o legislador incluiu este dispositivo constitucional que determina fazer parte do patrimônio cultural brasileiro um sítio de valor ecológico?

Ocorre que a valoração de algo é atividade cultural humana. Assim, um determinado sítio (local) para ter o valor ecológico enunciado pelo art. 216 da Magna Carta precisa de uma valoração humana, no sentido de possuir este significado ecológico, ou seja, ter uma importância ecológica.

Em nosso entender, essa valoração humana, que constitui uma atividade cultural, se dá por via de trabalho científico, que determine explicitamente o valor ecológico de determinado sítio e pela criação, a partir desta avaliação técnica e científica, da unidade de conservação ambiental, cujas diversas modalidades estão previstas na Lei 9.985/2000, que criou o SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação. A instituição de unidades de conservação ambiental tem por objetivo, justamente, proteger *áreas determinadas* do meio ambiente, preservando, assim, amostras significativas de ecossistemas em seus próprios locais de origem.

Estas unidades de conservação podem ser criadas pelo Estado brasileiro, em suas várias esferas de entes públicos, por meio da imposição legal de limitação administrativa ao direito de propriedade, como o caso das APAS – Áreas de Proteção Ambiental (Lei 9.985/2000, art. 14, I) ou pela desapropriação da propriedade, como no caso do Parque Nacional (Lei 9.985/2000, art. 8.º, III), podendo, ainda, ser instituída pelo particular na forma de Reserva Particular do Patrimônio Natural (Lei 9.985/2000, art. 14, VII).⁹

Resta a indagação do motivo pelo qual o legislador constitucional elencou os sítios

de valor ecológico como patrimônio cultural, se todo o meio ambiente natural tem um valor ecológico intrínseco? Talvez, justamente para que os entes públicos da Federação possam fazer a valoração de determinadas áreas do meio ambiente natural, em sua área territorial, como sítios de valor ecológico que possam ser protegidos de forma especial sob o regime de unidade de conservação e, assim, preservar uma amostra significativa de ecossistemas e biomas. Esta valoração será técnico-científica e definirá a importância ecológica desta área a partir da variedade de ecossistemas aí existentes e do grau de integridade e conservação dos mesmos.

Naturalmente que ocorre uma certa redundância legislativa, pois o inciso VI do art. 24, por si só, em nosso entender, já ensejaria a legitimidade dos entes federados para legislar, concorrentemente, para a criação de unidades de conservação em seu território, em locais que os cientistas e técnicos apontem como de valor ecológico, pois a proteção do meio ambiente em áreas determinadas faz parte da proteção do meio ambiente como um todo.

3. O princípio da precaução: meio ambiente e saúde humana

O *princípio da precaução* determina que medidas de proteção ao meio ambiente e saúde humana devem ser adotadas pelo Estado, ainda que não exista a *certeza científica* de que um *dano irreparável* ou de *gravidade*, irá de fato ocorrer devido a determinada atividade ou uso de alguma substância.

Enfim, bastaria existir a possibilidade do dano para o meio ambiente e saúde humana, para que o Estado devesse tomar medidas, legislativas e administrativas, para afastar este risco. Isto ocorre porque estes

bens tutelados têm tal valor e, paralelamente, tal fragilidade a danos que se torna melhor prevenir do que remediar posteriormente, mesmo porque, estes danos podem ser *irremediáveis*. Enfim, segundo o princípio da precaução, em matéria de meio ambiente e saúde, é melhor pecar pelo excesso de zelo que pela falta dele. Deve-se salientar que as matérias de preservação ambiental e saúde estão extremamente relacionadas entre si, porque o dano ambiental pode afetar também, direta ou indiretamente, a saúde humana.

O princípio da precaução surgiu em diversas legislações nacionais, esparsamente, como consequência da constatação de que muitos dos danos ao meio ambiente e à saúde humana foram causados por atividades e usos de substâncias químicas, que os cientistas e técnicos haviam considerado inofensivas em um primeiro momento, mas que, posteriormente, se verificou, inclusive cientificamente, que causavam grande impacto e dano ao meio ambiente e saúde humana.

Um exemplo é o DDT (diclorodifeniltricloroetano), que a partir de 1940, começou a ser utilizado largamente em virtude de suas propriedades inseticidas no combate aos insetos transmissores de doenças, como a malária, e aos que atacavam plantações agrícolas. A seu favor contava o baixo custo, a eficácia, a persistência na plantação e sua baixa toxicidade para os mamíferos. Durante duas décadas foi o pesticida de maior importância na manutenção da saúde pública e para a agricultura. Seu uso e segurança haviam sido aprovados pela ciência e, inclusive, o suíço Paul Muller recebeu o Prêmio Nobel da Fisiologia e Medicina em 1948, pela descoberta destas propriedades pesticidas do DDT.¹⁰

Contudo, em 1962, Rachel Carson publicou *Silent spring*, onde ela argumentava

de forma eloqüente que os pesticidas, e em especial o DDT, estavam envenenando a fauna, a flora, enfim, o meio ambiente como um todo e colocando também em perigo a saúde humana. A obra de Carson suscitou na opinião pública uma forte reação que levou à abolição do uso do DDT e contribuiu para a criação dos modernos movimentos ambientalistas.¹¹

De fato, devido ao seu uso intensivo, os cientistas, posteriormente, verificaram que alguns insetos tinham começado a desenvolver resistência ao DDT e, conseqüentemente, tornava-se necessário a aplicação de doses progressivamente maiores do pesticida para que os insetos mais resistentes pudessem ser eliminados. Verificaram, também, que o DDT era altamente tóxico para os peixes e que, graças à sua fácil solubilização em solventes orgânicos, era depositado nos tecidos adiposos dos mamíferos, onde era metabolizado lentamente, com um tempo de meia-vida de cerca de 8 anos.¹²

Portanto, como o organismo só reduz para metade o DDT acumulado num ciclo de oito anos, se a ingestão tivesse continuidade, o DDT, apesar de ser pouco tóxico em baixas concentrações, acabava por se acumular em quantidades elevadas nos organismos, especialmente nos mais próximos ao topo da cadeia alimentar, e que nas altas concentrações resultantes desta bioacumulação, era extremamente tóxico e, portanto, de uso nocivo para a sobrevivência de várias espécies selvagens. Nos Estados Unidos, que cedo baniram a utilização do DDT, começou a ocorrer, a partir de 1973, um aumento da população dos leões marinhos nas suas costas litorâneas.¹³

Outro exemplo, significativo e notório, agora relacionado à saúde humana, foi o uso da *talidomida*, uma droga tida como segura por estudos científicos e que desencadeou uma terrível situação nas popula-

ções humanas por ter efeito teratogênico,¹⁴ o que só foi constatado na década de 1960,¹⁵ quando começaram a nascer crianças deformadas, cujas mães tinham tomado talidomida durante a gestação.

Como nos ensina Paulo Affonso Lemes Machado, “*prevenir* a degradação do meio ambiente no plano nacional e internacional é uma concepção que passou a ser aceita no mundo jurídico, especialmente, nas últimas três décadas. Não se inventaram todas as regras de proteção ao ambiente humano e natural nesse período. A preocupação com a higiene urbana, um certo controle sobre as florestas e a caça já datam de séculos. Inovou-se no tratamento jurídico dessas questões, procurando-se interligá-las e sistematizá-las, evitando-se a fragmentação e até o antagonismo de leis, decretos e portarias” (grifamos).¹⁶

No Brasil, o princípio da precaução começou a ser inserido no ordenamento jurídico nacional, por meio da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), que traçou como objetivos compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente, do equilíbrio ecológico e dos recursos ambientais, com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente (art. 4.º, I e VI), ou seja, em um modelo de desenvolvimento sustentável. Neste diploma, a “avaliação dos impactos ambientais”¹⁷ (art. 9.º, III) surgiu como um instrumento para implementação desta política.¹⁸

Assim, com a edição desta lei federal, pioneira na América Latina, a prevenção passou a ter fundamento no direito positivo brasileiro, tornando-se incontestável a obrigação de prevenir ou evitar o dano ambiental, quando o risco deste dano ocorrer, puder ser detectado com antecipação. Contudo, este diploma não havia ainda

conceituado clara e explicitamente o direito à precaução, consubstanciado no princípio da precaução.¹⁹

Acrescenta ainda, Affonso Machado, que a “implementação do princípio da precaução não tem por finalidade imobilizar as atividades humanas. Não se trata da precaução que tudo impede ou que em tudo vê catástrofes ou males. O princípio da precaução visa à durabilidade da sadia qualidade de vida das gerações humanas e a continuidade da natureza existente no planeta”.²⁰

A explicitação do princípio da precaução, como meio necessário para prevenir a degradação ambiental, somente vai ocorrer no plano internacional, com a Declaração do Rio de Janeiro, aprovada por unanimidade durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, reunida no Rio de Janeiro em 1992. Esta Declaração, enunciou 27 princípios, entre eles o princípio 15, que diz: “De modo a proteger o meio ambiente, o *princípio da precaução* deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a *ausência de absoluta certeza científica* não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental” (grifamos).²¹

Affonso Machado nos ensina que as declarações internacionais, mesmo que oriundas das Nações Unidas, não são transpostas automaticamente para o direito interno dos países, pois não passam pelo procedimento de ratificação perante o Poder Legislativo, ao contrário do que ocorre com as convenções ou tratados que passam a ser obrigatórios no direito interno, após a sua ratificação e entrada em vigor.²² Contudo, apesar disso, consideramos que seja não só

possível, como também *necessária*, a aplicação do princípio da precaução não apenas na elaboração e definição do conteúdo das normas jurídicas ambientais nacionais como igualmente na *interpretação* da Constituição Federal e legislação infraconstitucional, pois a interpretação da lei é um processo interior do juiz, relacionado aos seus valores pessoais, mas também vinculado a diretrizes gerais jurídicas, como os Princípios Gerais de Direito, nem sempre expressos em textos legais.

Ocorre que, com a assinatura da Declaração do Rio de Janeiro pelo Brasil em 1992, o *princípio da precaução* se tornou um *princípio jurídico nacional não expresso em lei*. Além disso, o juiz como integrante do Poder Judiciário é parte do Estado brasileiro, que por sua vez está vinculado às obrigações estipuladas na Declaração do Rio de Janeiro, ainda que esta não possa, pela sua natureza jurídica, ser internalizada formalmente por decreto legislativo. Aliás, como o dano ambiental com origem no Brasil, pelas características de interação entre os ecossistemas, pode afetar negativamente os ecossistemas em outros países, a não aplicação do princípio da precaução pelo Estado brasileiro em todas as suas esferas, em tese, enseja sua responsabilidade internacional.

A natureza desconhece as fronteiras territoriais estabelecidas pelas nações e o *efeito estufa*, relativo ao aquecimento da atmosfera terrestre pela emissão de gases, como o CO₂ liberado por queimadas de florestas, indústrias, carros e outras fontes, nos mais diversos países. A prova cabal disto é que o aquecimento global no planeta afeta todos os países da Terra, mesmos aqueles que emitem CO₂ em quantidade absolutamente insignificante e que, portanto, em nada contribuem para este aquecimento.

Assim, a obrigação internacional assumida pelo Brasil de observar amplamente o princípio da precaução, pode, *no mínimo*, servir de orientação para a interpretação do ordenamento jurídico brasileiro, e consequentemente para que as leis, e mesmo a Constituição Federal, sejam interpretadas pelos tribunais, de modo a evitar graves danos ao meio ambiente, ainda que não exista uma certeza científica de que este dano de fato ocorrerá, ou seja, para evitar os *riscos* de danos ambientais graves. Este importante princípio deve integrar a atividade hermenêutica jurídica nacional, quanto mais não seja, para que se atinja realmente a *justiça* pela obtenção do bem comum consubstanciado no direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado que possuem as presentes e futuras gerações, este sim, formal e explicitamente esculpido no art. 225 da Magna Carta.

4. A proteção ambiental como forma de justiça

O conceito de justiça pode ser bem complexo, variável e impreciso.²³ Pode-se falar da justiça em dois sentidos. No subjetivo e no objetivo. No primeiro, Castán Tobenas nos ensina que é uma espécie de intuição, consciência espontânea, para distinguir o que é certo ou não é, que cada pessoa teria.²⁴

No sentido objetivo, o qual é usado modernamente, a justiça corresponde a uma idéia, valor ideal, princípio ou mesmo uma norma.²⁵ Para Miguel Reale a justiça, no sentido objetivo, é o *bem comum* resultante de uma “constante exigência histórica de uma convivência social ordenada segundo os valores de liberdade e igualdade”.²⁶

Contudo, deve-se salientar que, quando consideramos a justiça um valor ideal, ou mesmo um bem comum, existe um aspecto

ideológico, que se infiltra na conceituação deste valor ideal ou bem comum, ou seja, o conceito de justiça pode ser variável conforme os valores de quem o enuncia. Isto ocorre mesmo quando observamos a justiça como norma jurídica tutelando um determinado direito, porque o legislador, ao elaborar o texto legal, está passando este texto e seu conteúdo pelo seu filtro de valores pessoais, enfim, pela sua ideologia.

Por sua vez, a ideologia pode ser definida como um sistema de idéias, crenças, valores e opiniões que se manifesta por modos de sentir e de agir e por uma visão do mundo peculiar a determinado grupo. Este sistema pode referir-se às religiões, às manifestações artísticas, à cultura, ao conhecimento, à política. Portanto, a ideologia permeia e influencia a sociedade. Por este motivo ela está presente na percepção da idéia de justiça construída em nível coletivo ou individual.²⁷

Neste trabalho, o conceito de justiça a que nos referimos é o dado por Miguel Reale, ou seja, o bem comum. Portanto, efetivar e concretizar o direito das presentes e futuras gerações ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum de todos, conforme determina o art. 225 da CF é um modo de se implementar a *justiça*.

Neste sentido, a competência concorrente para legislar em matéria ambiental é um instrumento fundamental, se interpretado com a aplicação do princípio da precaução, por permitir que os Estados criem leis específicas para suas realidades regionais e, portanto, mais detalhadas e, conseqüentemente, com possibilidade de serem mais eficazes para atingirem o objetivo constitucional de proteção ambiental como direito difuso das presentes e futuras gerações.

5. O federalismo

A forma do Estado brasileiro, ou seja, o modo do exercício do poder político em função do território, é a de Estado composto, denominado Estado Federal ou Federação de Estados. Nesta forma, o poder político se reparte no espaço territorial, gerando várias organizações governamentais, distribuídas regionalmente no território nacional, com personalidade jurídica de Direito Público interno e que exercem este poder político em nível regional de forma autônoma.²⁸

Farias distingue o federalismo clássico do cooperativo, afirmando que este se fundamenta em diversas formas de interdependência entre os agentes nos diversos âmbitos e nos diferentes planos de ação dos entes políticos, ou seja, União e Estados-membros, na medida em que há coordenação e cooperação entre eles enquanto constituintes da federação.²⁹

No federalismo clássico, procurava-se separar totalmente as atividades das diferentes esferas de governo, União e Estados-membros, relegando-se a um segundo plano a necessidade de estabelecimento de políticas gerais comuns, que racionalizassem a máquina estatal.³⁰

Para Farias, o federalismo se fundamenta na repartição de competências verticais, ou seja, usando as palavras do autor, “o governo federal, os governos estaduais e os governos municipais devem procurar coordenar as políticas visando à correta administração das diferentes, mas interdependentes, tarefas estatais”.³¹

É pressuposto da autonomia federativa a repartição de competências para o exercício da sua atividade normativa,³² ou seja, os entes que constituem a Federação, para poderem ser realmente autônomos, devem poder criar normas, em certas matérias, de

modo exclusivo e em outras, em conjunto com o ente federal, a União, para que a Unidade da Federação não fique comprometida.

No dizer de José Afonso da Silva, “esta distribuição constitucional de poderes é o ponto nuclear da noção de Estado federal”. A dificuldade reside na questão de se definir quais matérias devem ser atribuídas à União e quais aos Estados e quais ainda aos Municípios.³³

Para este autor, “o princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado federal é o da predominância do interesse, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local (...)”.³⁴

A Constituição de 1988, na tentativa de reconstruir o sistema federativo adotando critérios de equilíbrio, derivados da experiência histórica, optou por um sistema que combina competências privativa e residual, com competência comum e competência concorrente.³⁵

6. A competência concorrente em matéria ambiental

A técnica constitucional da competência concorrente, inspirou-se na Constituição alemã de Weimar de 1919, na qual este tipo de repartição de competências estava previsto no art. 10, permanecendo no sistema jurídico alemão até os dias atuais. Deste modo, observa-se que a Constituição Federal brasileira adotou o sistema alemão.³⁶

Ferreira Filho nos ensina que, na competência concorrente, a mesma matéria é deixada ao alcance da União e dos Estados

e diz que “a competência dos Estados, em certas hipóteses, só existe antes ou na falta de manifestação da União”, sendo assim, em suas palavras uma “*competência supletiva*” (grifamos).³⁷

Assim, o instrumento constitucional no Brasil, para conciliar a interdependência entre os Estados e a União com a autonomia dos Estados, foi a repartição da competência legislativa, pela instituição da *competência concorrente* dos entes da federação, por intermédio do art. 24 da CF/1988, para legislar em matéria ambiental e nas demais especificadas nos dezesseis incisos deste dispositivo constitucional.

Determina o art. 24, § 1.º, que “a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”. O § 2.º diz que “a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência *suplementar* dos Estados” (grifos nossos).

O art. 24, § 3.º dispõe que “inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a *competência legislativa plena*, para atender as suas peculiaridades”. O § 4.º determina que “a superveniência de lei federal sobre normas gerais *suspende* a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário” (grifos nossos).

Uma primeira leitura destes dispositivos constitucionais revela questões conceituais fundamentais para a correta interpretação da norma. O que seriam as normas gerais e em segundo lugar o que seria a competência suplementar?

Analisemos inicialmente a palavra *suplementar* que significa “fornecer *suplemento* para”, “*suprir* ou compensar a *deficiência* de”.³⁸ Por sua vez *suplemento* é “parte que se *adiciona* a um todo para *ampliá-lo*, esclarecê-lo, e *aperfeiçoá-lo*” (grifos nossos).³⁹ O art. 24, § 3.º, diz que “inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência

legislativa plena, para atender a suas peculiaridades”. Portanto, no entendimento do legislador constitucional, o conceito de *competência suplementar* inclui a faculdade de os Estados legislarem em caso de lacuna legal de competência da União, ou seja, de os Estados *suprirem* a deficiência decorrente desta lacuna, com a edição de normas legais estaduais *adicionando* o conteúdo da sua norma estadual ao conteúdo da norma federal.

A palavra *suprir*, como significado da palavra *suplementar*, está relacionada, como vimos acima, ao significado de preencher uma lacuna, se identifica também com o sentido da palavra *supletivo*, que significa “que *supre* ou se destina a *suprir*”.⁴⁰ Assim, quando os Estados legislarem para suprir uma lacuna da norma geral federal estarão exercendo uma *competência supletiva*.

Ao mesmo tempo *suplementar* significa também, como vimos acima, *ampliar* e *aperfeiçoar*. Assim, quando os Estados legislam para atender as suas peculiaridades deveriam estar *ampliando* e *aperfeiçoando* esta norma geral para que se ajuste às peculiaridades destas regiões e isto significa que a lei estadual *completa* a federal, que era deficiente no sentido de atender às peculiaridades dos Estados em relação ao grau de proteção ambiental em seu território, atuando, assim, de modo complementar.⁴¹ O ato de completar uma norma significa que esta era deficiente em relação aos seus objetivos, e deixará de ser após ser completada; logo ocorreu um aperfeiçoamento. Esta deficiência, por serem normas de *proteção* ao meio ambiente, como expressa o texto do art. 24, VI, necessariamente está relacionada ao grau e eficácia desta norma em termos de proteção ao meio ambiente.⁴²

Ora, sendo assim, *aperfeiçoar* e *ampliar* uma norma ambiental, tendo em vista o

princípio da precaução e o direito difuso das presentes e futuras gerações a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, só pode ser, logicamente, torná-la *mais protetora* em relação ao *meio ambiente*. Assim, o Estado ao legislar concorrentemente, existindo uma norma da União sobre a matéria, somente poderá legislar no sentido de aperfeiçoá-la, ou seja, de torná-la *mais protetora* do meio ambiente. Jamais o contrário.

Assim, a competência suplementar, na nossa inteligência do art. 24 da CF, se compõe de uma *competência complementar* e de uma *competência supletiva*. A *competência complementar*, em nosso entender, significa que os Estados e Distrito Federal podem completar esta norma geral da União para atender a suas peculiaridades, desde que essas normas estaduais e do Distrito Federal não sejam menos restritivas, menos protetoras, em matéria ambiental que a norma geral da União. Do mesmo modo, a norma estadual não poderá dispor em contrário à da União se for para proteger menos o meio ambiente, pois não estará aperfeiçoando a mesma e, portanto, não estará sendo suplementar à norma geral federal. Já a *competência supletiva*, como vimos anteriormente, significa que os Estados podem legislar, mesmo em nível de normas gerais, para suprir eventuais lacunas da legislação ambiental da União.

O art. 24 em seu § 4.º diz que: “A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário”. Naturalmente, quando o Estado exercer sua *competência supletiva* legislativa para suprir uma lacuna de uma norma geral da União, se esta posteriormente suprir esta lacuna editando uma norma geral, esta não derrogará nem revogará, mas sim suspenderá a norma estadual, no que lhe for contrário, desde

que seja para maior proteção ambiental, pois se a União proteger menos o meio ambiente, a norma estadual estará ainda aperfeiçoando e ampliando a proteção ao meio ambiente em relação à norma federal e, portanto, atuando *suplementarmente* e, assim, dentro da competência concorrente. Logo, estando suspensa a norma estadual, que preencheu lacuna da norma geral federal, caso esta seja revogada, a norma estadual supletiva volta a entrar em vigor.

Por outro lado, na hipótese de o Estado editar uma norma mais protetora que a norma da União, aquela estará ampliando e aperfeiçoando o efeito protetor desta norma federal, complementando-a, exercendo assim sua *competência complementar*. Se a União editar posteriormente uma norma geral mais protetora que esta norma estadual, esta será suspensa, por ter se tornado menos aperfeiçoada, menos protetora que a nova norma federal e, portanto, não estar mais atuando *suplementarmente*. Logo, se esta norma federal tiver seu texto alterado tornando-se menos protetora, a norma estadual voltará a ter eficácia plena por ser mais aperfeiçoada em relação à norma geral federal e por proteger melhor o meio ambiente, estando, assim, novamente atuando de modo suplementar em relação à norma geral federal.

Assim, poderá existir sempre uma relação dinâmica entre a norma federal e as normas estaduais, prevalecendo sempre a norma mais protetora ao meio ambiente, seja ela a norma geral da União, seja ela uma norma estadual, pois toda vez que a norma federal for mais protetora que a norma estadual, esta deixará de estar atuando suplementarmente e sua *eficácia* se tornará *inconstitucional* devendo ser suspensa. Por outro lado, toda a vez que a norma estadual for mais protetora que a norma federal, esta terá sua eficácia sus-

pensa no território daquele Estado, pelo fato desta norma estadual estar atuando de modo suplementar àquela norma federal.

Em relação ao controle de constitucionalidade, tendo em vista o parâmetro da competência concorrente, pelo exposto acima, podemos dizer que, sempre que uma norma federal ou estadual for menos protetora, sua *aplicação* será inconstitucional do ponto de vista material,⁴³ mas a norma em si não será inconstitucional, devendo sua eficácia ser suspensa diante da norma mais protetora. Assim, a inconstitucionalidade que deve ser declarada pelo juiz é a da aplicação desta norma, tendo em vista que sua eficácia foi suspensa, sendo que em um caso concreto (*controle de constitucionalidade incidental*), esta sentença terá eficácia exclusivamente entre as partes e terá efeitos *ex tunc*, ou seja, fulmina a aplicação desta norma para as partes desde a entrada em vigor da norma mais protetora.

Contudo, uma *ação direta de inconstitucionalidade* cuja sentença declare a inconstitucionalidade da aplicação desta norma menos protetora, editada no âmbito da competência concorrente, terá efeito *erga omnes*, pois esta sentença fará coisa julgada material e por isso vinculará as autoridades aplicadoras da lei, que não poderão executá-la sob pena de retirar a eficácia da coisa julgada, já que a declaração de inconstitucionalidade em tese, gerada por esta ação, retira imediatamente a aplicabilidade desta norma ambiental menos protetora. Os efeitos genéricos serão, em decorrência disto, *ex nunc*, e os efeitos *ex tunc* desta decisão só existirão quando, em cada caso concreto, o juiz aplicar no julgamento o entendimento de inconstitucionalidade da aplicação da norma, explicitado por esta ação direta de inconstitucionalidade.

Analisemos agora a doutrina e seu entendimento sobre o que seja uma *norma geral*. Para Farias, em razão da competência concorrente, a União está limitada a estabelecer princípios e regras fundamentais, que seriam as normas gerais em seu entender, resguardado o interesse nacional, não podendo especificar situações que por sua natureza são campos reservados aos Estados-membros da federação, sob pena de *inconstitucionalidade*.⁴⁴ No mesmo sentido Cambi considera que, “tudo que extravasar o interesse nacional irá além das normas gerais, devendo ser considerado *inconstitucional* por invadir a esfera legislativa dos Estados-membros”⁴⁵ (grifamos) e Paulo Luiz Neto Lobo considera que “as normas gerais estabelecem princípios fundamentais. Não podem especificar situações que, por sua natureza, são campo reservado aos Estados-membros. Estão contidas pela finalidade de coordenação e uniformização. Transpostos estes limites, as *normas gerais são inconstitucionais*”⁴⁶ (grifamos).

Discordamos deste ponto de vista, por considerar que se o Estado, ente federativo, for omissos, a União deve, evidentemente, legislar sobre a matéria de competência primária estadual, sob pena de não cumprir seu dever constitucional de preservar o meio ambiente no território nacional.

Seguindo-se o raciocínio dos respeitáveis doutrinadores acima mencionados, se o Estado for omissos em legislar sobre a matéria sujeita à competência concorrente, como a matéria ambiental, a União não poderia fazê-lo sob pena de inconstitucionalidade, por ferir o princípio federativo. Como ninguém é obrigado a fazer nada ou deixar de fazer a não ser em virtude de lei, se a União não pudesse editar normas mais detalhadas, a lacuna legal estadual existente permitiria atos contrários à conservação

ambiental no território daquele Estado, devido à impossibilidade de a União legislar plenamente para preencher esta lacuna, ou pela inconstitucionalidade de uma norma federal editada para este fim.

Ocorre que a Constituição deve ser interpretada de forma sistemática, em seu conjunto. Uma lacuna legislativa estadual, que prejudicasse a preservação do meio ambiente, estaria contrariando o art. 225 da CF, que torna direito do cidadão o meio ambiente ecologicamente equilibrado e, portanto, *dever* do Estado promover a preservação dos ecossistemas e seus processos essenciais, assim como preservar a diversidade do patrimônio genético nacional e sua fauna e flora.

Além do mais, seria ilógico e desequilibraria o grau mínimo de isonomia entre a União e Estados, se estes puderem legislar, no âmbito da legislação concorrente, na ausência de normas gerais federais, e esta não puder legislar na ausência de normas específicas estaduais. Se o legislador constituinte tivesse em mente o entendimento de Farias e demais autores acima mencionados, haveria vetado expressamente a União de legislar para preencher lacuna ou deficiência de norma estadual, mas isto não ocorreu.

Além do mais, em nosso entender, deve-se salientar que é extremamente subjetivo dizer quando um campo é reservado exclusivamente aos Estados-membros, em matéria ambiental, considerando a natureza peculiar do meio ambiente, caracterizada pela interdependência entre os diversos ecossistemas, em tal ordem que o desequilíbrio em um pode afetar outro espacialmente distante.

Em uma posição intermediária a de Farias, Cambi e Lobo, o autor Diogo F. Moreira Neto entende que há um sentido limitativo nas normas gerais, não podendo

a norma federal ultrapassar este limite a menos que inexista e *enquanto* inexistir legislação estadual específica, quando então estas normas federais pormenorizadas se aplicarão *subsidiariamente*, direta e imediatamente às relações concretas nelas previstas.⁴⁷

Concordamos com este autor, principalmente no que tange à possibilidade da norma federal preencher lacuna legal estadual enquanto o Estado não editar a norma correspondente, mas fazemos a ressalva, como expusemos anteriormente, de que a norma estadual editada posteriormente só suspenderá a aplicação da federal quando a estadual *aperfeiçoar* a federal, no sentido de ser *mais protetora* que a da União, atuando, assim, suplementarmente, conforme conceituamos anteriormente. Se, nesta hipótese, posteriormente, a União editar norma mais protetora ainda, esta terá caráter geral por definir um novo mínimo nacional de proteção ambiental e suspenderá a estadual que se tornar menos protetora.

Luiz Fernando Coelho, fixa como regra geral que “os eventuais conflitos sejam resolvidos pela prevalência da legislação federal. Isto significa que os regulamentos federais, que disciplinam as atividades públicas e privadas relacionadas com a proteção ambiental, e que sejam juridicamente válidos, têm sempre prevalência sobre quaisquer outros regulamentos, estaduais ou municipais, ainda que sejam constituídos por leis estaduais”.⁴⁸

Discordamos deste autor, por entendermos, como exposto anteriormente, que esta prevalência da legislação federal deva estar relacionada com o grau de proteção ambiental da mesma, pois, ao nosso ver, a norma mais protetora deve prevalecer porque os Estados, no exercício de sua competência suplementar, só poderiam aperfeiçoar a

norma federal, jamais piorá-la, sob pena de violar o seu dever de proteger o meio ambiente que nasce do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, estabelecido no art. 225 da Magna Carta.

Para Tercio Sampaio Ferraz Junior, é necessário que se analise a questão partindo-se do interesse prevalente na organização federativa, que apontaria, pelo disposto na Constituição Federal, no *caput* do art. 1.º e no art. 3.º que enfatiza a solidariedade e redução das desigualdades regionais, para um federalismo do tipo cooperativo que confere maior importância à cooperação entre os entes federativos do que à separação e independência recíproca entre eles.⁴⁹

Entende este autor que a colaboração entre os entes federativos tem por ponto básico a necessidade da uniformização de certos interesses. Assim, em suas palavras “toda a matéria que extravase o interesse circunscrito de uma unidade (estadual, em face da União; municipal, em face do Estado) ou porque é comum (todos têm o mesmo interesse) ou porque envolve tipologias, conceituações que, se particularizadas num âmbito autônomo, engendrariam conflitos ou dificuldades no intercâmbio nacional, constitui matéria de *norma geral*”⁵⁰ (grifamos).

A palavra geral tem, entre outros, o sentido de ser “o comum, o normal”.⁵¹ Ora, é este justamente o sentido que tem que ser considerado para a interpretação do que seja uma norma geral para fins da competência concorrente, se consideramos a necessidade de preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, como preconiza o art. 225 da Magna Carta e é reforçado, como princípio geral da ordem econômica, no art. 170, VI.

Se o dano ambiental em um Estado da federação pode sempre, potencialmente e

em última análise, afetar um outro Estado devido à relação de interdependência existente entre os ecossistemas como, por exemplo, no caso de poluição de um rio que atravessa mais de um Estado, surge um interesse supraestadual, ou seja da União, como entidade representativa da Federação. Logo, as normas ambientais, que *criem parâmetros mínimos* de proteção ambiental no país, enquadram-se na categoria de matéria comum a todos, porque todos entes federativos têm interesse nela e, portanto, normas que disciplinam matéria ambiental, com este caráter de proteção mínima para todo o país, são normas gerais por sua própria natureza, em conformidade ao nosso ver, com o entendimento de Ferraz Junior exposto acima e com o qual concordamos.

Como é extremamente difícil e subjetivo conceituar o que seja uma *norma geral*, para que a justiça se concretize, enquanto preservação do meio ambiente, a norma federal, *por ser* da União, *passa a ter um caráter geral*, limitando o campo para os Estados, o Distrito Federal e mesmo os Municípios legislarem. Estes entes federados somente poderiam legislar para aperfeiçoar estas normas, ou seja, *torná-las mais protetoras*. Se assim não for, na hipótese de uma legislação federal permitir a total destruição das formações vegetais nativas nas propriedades rurais e a liberação indiscriminada da emissão de poluentes no ar e água pelas indústrias, os demais entes da federação não poderiam legislar de modo mais protetor em seus territórios e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no art. 225 da CF, não seria respeitado e conseqüentemente a justiça seria frustrada.

A legislação pelos demais entes federados poderá ocorrer, desde que a norma da União seja passível de aperfeiçoamento

pelos Estados para atenderem as suas peculiaridades. O legislador constituinte determinou no § 1.º do art. 24 que, “no âmbito da legislação concorrente, a competência da União *limitar-se-á* a estabelecer normas gerais” (grifei), para definir que cabe à União definir estes parâmetros mínimos nacionais de modo que os demais entes federados sempre possam aperfeiçoar estas normas gerais suplementando-as. Procurou, assim, preservar o princípio constitucional do federalismo, garantindo aos demais entes da Federação, a possibilidade de legislarem sobre as matérias elencadas no art. 24 em conjunto com a União, dependendo desta, pelo conteúdo e grau de detalhamento e de proteção ambiental em sua atividade legislativa sobre a matéria, o grau em que este exercício legislativo dos demais entes federados se dará.

Finalmente, por tudo aqui exposto, podemos conceituar que a *norma geral* será sempre aquela emanada da União e cuja eficácia no território dos Estados dependerá do seu grau de proteção ao meio ambiente em relação às normas estaduais, sendo que será sempre suspensa no território do Estado que editar norma com maior grau de proteção ao meio ambiente e enquanto esta norma estadual estiver em vigor, o que *limita* a competência legislativa da União em matéria ambiental e nas demais elencadas no art. 24 da Magna Carta, pois os Estados e Distrito Federal poderão sempre editar normas mais protetoras, em relação ao meio ambiente, que aperfeiçoem a norma da União atuando assim *suplementarmente* e, portanto, no âmbito da competência concorrente.

Podemos acrescentar ainda que *norma geral* estabelecerá sempre um *mínimo comum*, obviamente de *proteção* ao meio ambiente, para todos os entes federados,

como se depreende que tenha sido a intenção do legislador por inserir a proteção ambiental e o direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos dispositivos constitucionais já elencados e em outros esparsos em seu texto.⁵² Deve-se salientar, ainda, que os Estados por intermédio de seus representantes no Congresso Nacional têm sempre a possibilidade de alterar a legislação federal, modificando, assim, este patamar mínimo nacional de proteção ambiental, caso exista um consenso entre a maioria deles neste sentido e que, portanto, a autonomia dos Estados da Federação para conferir maior proteção ao meio ambiente em seus territórios, não implica em restrição do campo para a União legislar, nem em comprometimento da Federação, por uma excessiva autonomia estadual.

Muito pelo contrário, a prevalência da norma, estadual ou federal, mais protetora ao meio ambiente, diminui os *riscos* de danos ambientais mais graves em qualquer um dos Estados-membros da Federação e também no país como um todo, conciliando, assim, os interesses dos entes federados para que a associação deles, que cria a *federação*, ocorra de forma realmente *cooperativa, coordenada* e acima de tudo *justa* para os habitantes de seus territórios.

Em relação aos Municípios, estes ficaram excluídos da redação do art. 24 da CF, que trata da competência concorrente, mas por força do art. 30 da Magna Carta, que dispõe ser competência do Município em seu inciso I, “legislar sobre assuntos de interesse local” e em seu inciso II, “*suplementar* a legislação federal e estadual no que couber” (grifamos), podem os Municípios legislar em matéria ambiental, desde que estas normas legais municipais sejam mais restritivas, protejam mais o meio ambiente, que as federais e estaduais.

Esta competência suplementar dos Municípios aparentemente caracterizaria uma competência concorrente na medida em que estes, por força do art. 1.º, *caput*, da CF,⁵³ integram explicitamente a Federação brasileira, podendo ser, portanto, considerados como entes da Federação. Contudo, por outro lado, os Municípios não foram mencionados no art. 24 que elenca os sujeitos competentes para legislar concorrentemente.

Uma dissertação sobre esta questão pela sua complexidade, ensejaria um outro trabalho, por isso, somente para fazer uma breve e extremamente limitada abordagem do tema, citamos Tercio Sampaio Ferraz Junior, o qual entende que em casos de inexistência de normas gerais da União ou Estados, o Município não pode exercer competência plena com função de preencher esta lacuna porque foram excluídos da competência concorrente, apesar de poderem suplementar a legislação federal e estadual no que couber e somente podem exercer esta competência suplementar se houver norma geral da União.⁵⁴

Assim, entende este autor que a competência suplementar dos Municípios *não é para a edição de legislação concorrente*, mas sim para a edição de *legislação decorrente*, que é nas suas palavras “uma legislação de regulamentação, portanto, de normas gerais que regulam situações já configuradas na legislação federal e às quais não se aplica o disposto no § 4.º (ineficácia por superveniência de legislação federal) posto que elas não concorrem (se concorrem podem ser declaradas inconstitucionais)”.⁵⁵

Segundo esse entendimento, inexistindo norma geral da União ou dos Estados, o Município não pode editar a norma geral para suprir a lacuna, tendo que se socorrer de outros instrumentos de preenchimento

de lacunas jurídicas, como a analogia, costume e princípios gerais de direito,⁵⁶ que são, contudo, a nosso ver, muito limitados para atender efetivamente ao disposto no art. 30, I e II, da CF, que permite aos Municípios legislarem sobre assuntos de interesse local e suplementar à legislação federal e estadual no que couber e mais limitados ainda para atender o *dever* do Estado brasileiro, em todas as suas esferas, inclusive a municipal de preservar o meio ambiente nacional ecologicamente equilibrado.

Esta questão da natureza jurídica e dos limites da competência municipal para legislar em matéria ambiental, enfim, da definição se é também uma competência concorrente ou não, é muito relevante para sabermos exatamente estes limites e aplicabilidade das normas ambientais municipais, merecendo realmente ser discutida mais amplamente pela doutrina, ainda mais se considerarmos que um enorme número de Municípios brasileiros possui área rural muito significativa e, portanto, eventualmente com áreas de vegetação nativa que podem ser extremamente significativas, em termos ambientais, pela sua dimensão e pela importância ecológica dos ecossistemas ali existentes.

Em nosso entender, a princípio, deve-se aplicar ao Município o mesmo entendimento da expressão suplementar que aplicamos na análise e interpretação da competência concorrente, devendo, assim, ser aplicada a norma municipal toda vez que esta proteger mais o meio ambiente que a estadual e a federal, ou em caso de lacunas nas mesmas, por força do dever de o Estado brasileiro proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no art. 225 da Magna Carta e por força do dever do Estado implementar a justiça em todo território nacional, sendo a preservação

ambiental, como já demonstramos neste trabalho, uma das múltiplas faces da *justiça*.

7. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF

A Suprema Corte tem diversas decisões proferidas, onde a aplicação do conceito de competência concorrente se fez necessário, das quais pincelamos duas recentes decisões, de maio de 2003, relativas à proibição de fabricação, ingresso, comercialização e estocagem de amianto ou produtos a base de amianto no território do Estado do Mato Grosso do Sul, pela Lei 2.210/2001 (ADIn 2.396-9) e da Lei 10.813/2002 do Estado de São Paulo que proibia a partir de 12.01.2005, a importação, a extração, o beneficiamento, a comercialização, a fabricação e a instalação no Estado de São Paulo de produtos ou materiais contendo qualquer tipo de amianto sob qualquer forma (ADIn 2.356-9).

No âmbito federal vigora a Lei 9.055/95, que disciplina a extração, industrialização, utilização, comercialização e transporte do asbesto/amianto e dos produtos que o contenham e das fibras naturais e artificiais, de qualquer origem, utilizadas para o mesmo fim.

A Ministra Ellen Gracie na ADIn 2.396, em decisão proferida em 08.05.2003, na qual foi relatora, em seu brilhante voto, expôs que “o espaço de possibilidade de regramento pela legislação estadual, em casos de competência concorrente abre-se:

a) toda vez que não haja legislação federal, quando então, mesmo sobre princípios gerais, poderá a legislação estadual dispor;

b) quando, existente legislação federal que fixe os princípios gerais, caiba *complementação ou suplementação* para o

preenchimento de lacunas, para aquilo que não corresponda à generalidade; ou ainda para a definição de peculiaridades regionais” (grifamos).

Acrescenta ainda que a legislação estadual deve ser “*suplementar*, da qual se espera que *preencha vazios ou lacunas* deixados pela legislação federal, não que venha dispor em diametral objeção a esta” (grifamos).

Além disso, a relatora esclarece em seu voto alguns aspectos técnicos sobre o amianto: “pelo nome genérico de amianto agregam-se minerais que se encontram em dois tipos distintos. O primeiro deles formado pelos anfibólitos, são silicatos de cálcio e ferro (...). O outro conjunto, conhecido como crisotila, é formado por um silicato de magnésio (...)”.

Acrescenta a Ministra que a Lei 9.055/95, editada pela União, em seu art. 1.º, I, bane os amiantos do tipo anfibólitos e os produtos que o incorporem e “proíbe a pulverização de todos os tipos de fibras (art. 1.º, inc. II) e a venda a granel em pó (art. 1.º, inc. III). Mas permite, nos seus termos, a extração, industrialização, utilização e comercialização da crisotila (art. 2.º) (...). Além disso, reconhece a insalubridade na manipulação e determina medidas preventivas, com expressa remissão à legislação de segurança, higiene e medicina do trabalho, aos acordos internacionais firmados pelo Brasil e os acordos entre sindicatos dos trabalhadores e seus empregadores (...)”.

Na ADIn 2.656, o Sr. Ministro-relator Maurício Correa diz: “em termos de competência concorrente, à União incumbe o estabelecimento de normas gerais, restando aos Estados a atribuição de *complementar* as lacunas da normatização federal, consideradas as situações regionais específicas” (grifamos).

Em que pese o brilhantismo dos votos, nestas decisões do STF, parcialmente reproduzidos neste trabalho, discordamos do entendimento neles expresso, pelo fato de as partes destas legislações estaduais, consideradas nestes julgados inconstitucionais, protegerem mais o meio ambiente e a saúde humana que a parte correspondente na legislação federal (Lei 9.055/95), atendendo melhor, portanto, ao *princípio da precaução*, discutido anteriormente neste trabalho, por diminuírem os *riscos* de danos graves ao meio ambiente e à saúde da população, *aperfeiçoando*, deste modo, o diploma federal, o que constituiria atividade legislativa estadual *suplementar*, conforme expomos neste trabalho e, portanto, no âmbito da *competência concorrente*, sendo assim absolutamente constitucionais.

Ao proteger mais o meio ambiente e a saúde humana, as leis do Estado do Mato Grosso do Sul (Lei 2.210/2001) e do Estado de São Paulo (Lei 10.813/2002), julgadas inconstitucionais na parte que dispõe de modo mais restritivo e, portanto, de modo ambiental e sanitariamente mais protetor que a legislação federal, implementam de modo mais efetivo e eficaz as diretivas constitucionais, previstas nos arts. 225 e 170 da Magna Carta, de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e também as diretivas dos arts. 6.º,⁵⁷ 7.º, XXII,⁵⁸ 196⁵⁹ e 227,⁶⁰ que consagram a saúde como um direito social e também o princípio da precaução nesta matéria, na medida em que determinam a redução dos riscos à saúde (CF, arts. 7.º, XXII, e 196). Deve-se salientar que a saúde também é matéria objeto da legislação concorrente (CF, art. 24, XII⁶¹).

A aplicação do entendimento da Suprema Corte, nestes julgados acima citados, a outros casos pode resultar em situações de alto *risco* à saúde humana e ao meio

ambiente, pois os Estados não poderiam legislar de modo mais protetor, ferindo-se, assim, os dispositivos constitucionais que tutelam o meio ambiente e a saúde humana. A gravidade disto pode ser aferida hipoteticamente como, por exemplo, em uma eventual situação em que a União, por pressão de interesses econômicos privados, edite uma norma que autorize o desmatamento integral da vegetação nativa ainda existente nas propriedades rurais, ou que libere a comercialização e uso pela população de uma substância comercialmente lucrativa, mas que tenha um possível efeito cancerígeno. Os Estados, nesta hipótese, e segundo o entendimento sobre competência concorrente do STF nos julgados acima mencionados, não poderiam editar normas jurídicas para tentar minimizar este risco de danos ao meio ambiente e à saúde humana, em seus territórios, pois estariam dispendo de modo contrário à norma federal permissiva e, portanto, fora da sua competência concorrente, e em decorrência disso, esta legislação estadual mais protetora seria inconstitucional.

Assim, uma eventual não aplicação do princípio da precaução na atividade hermenêutica dos tribunais nacionais, que integram o Estado brasileiro, implica em risco de que as determinações constitucionais sobre a proteção da saúde e meio ambiente não sejam cumpridas adequadamente, ferindo-se em decorrência disto a *justiça*, que, ao contrário, o Estado brasileiro teria por *dever* promover.

8. Conclusão

A diversidade de entendimentos apresentados neste trabalho, incluído o nosso, bem demonstra como a matéria da competência concorrente é polêmica e que esta discussão deve ainda ser mais esgotada e

aprofundada doutrinariamente, ainda mais diante do fato de que os Estados estão efetivamente legislando em matéria ambiental, aumentando a possibilidade de conflitos entre normas federais e estaduais, que deverão ser solucionados pelo Judiciário.

Concordamos com o entendimento de Tercio Sampaio Ferraz Junior, de que seja necessário que se analise a questão da competência concorrente partindo-se do interesse prevalente na organização federativa, que, pelo disposto na Constituição Federal, no *caput* do art. 1.º e no art. 3.º, enfatiza a solidariedade e redução das desigualdades regionais, apontando para um federalismo do tipo cooperativo que confere maior importância à cooperação entre os entes federativos do que à separação e independência recíproca entre eles.

A cooperação legislativa entre os entes federativos em matéria ambiental tem que ser *necessariamente* no sentido de preservar o meio ambiente, com o uso sustentável dos recursos naturais conforme determina a Constituição Federal, arts. 225 e 170. Como o dano ambiental em um Estado pode afetar outros Estados da federação, esta cooperação tem que existir de modo a definir um padrão de proteção ambiental mínimo para o país, ou seja, comum a todos os Estados, por meio de normas gerais da União e de modo a permitir que os Estados possam legislar suplementarmente para aumentar este grau de proteção ambiental, de acordo com as suas peculiaridades. Na relação entre as normas federais e estaduais deve prevalecer sempre a norma mais protetora, para que seja atendido o princípio da precaução.

Esta *competência suplementar* dos Estados se constitui de uma *competência supletiva* e de uma *competência complementar*. A competência supletiva permite aos Estados suprir eventuais lacunas legislativas da

União, sendo que norma posterior da União suspenderá os efeitos desta norma estadual, quando conferir maior proteção ambiental, e não suspenderá os efeitos quando proteger menos o meio ambiente e seu equilíbrio ecológico. A competência complementar permite aos Estados completar a norma federal tornando-a mais eficiente em seu dever de proteger o meio ambiente.

De qualquer forma, se a maioria dos Estados se sentir prejudicada por uma norma da União, que considere excessivamente protetora, como o Brasil está organizado politicamente como uma Federação, estes Estados têm sua representação no Congresso Nacional por intermédio de senadores e deputados federais que podem alterar esta norma federal para adequá-la ao desejo da maioria destes Estados, restando ainda a possibilidade de qualquer um deles, membro da federação, editar uma norma mais protetora para aplicar em seu território.

Tanto no exercício da competência supletiva quanto no da competência complementar, que em conjunto constituem a competência suplementar dos Estados, a norma federal deverá ser aperfeiçoada pela norma estadual, pela implementação de um maior grau de proteção ambiental. Somente quando isto ocorrer se verificará o correto exercício da competência concorrente. Os Estados poderão também, no exercício da competência concorrente, editar uma norma mais detalhada com o mesmo grau de proteção ambiental da norma federal, mas nunca em menor grau. Caso o Estado esteja satisfeito com a norma federal poderá aplicá-la sem necessidade de editar uma lei própria estadual, o que somente ocorreria se quisesse aperfeiçoar esta norma, tornando-a mais eficiente em termos de proteção ambiental. Isto colaboraria para diminuir o excessivo número de normas jurídicas

existentes em nosso país, e todos os conflitos decorrentes deste excesso, facilitando o trabalho dos nossos tribunais.

Interpretada assim, a competência concorrente para legislar torna-se um fundamental instrumento para efetivar o direito de todos, presentes e futuras gerações, a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, e com isso se promover a *justiça*, não somente em um Estado, mas na Federação como um todo, ainda que em alguns Estados esta proteção ambiental seja maior para atender as suas peculiaridades.

Caso contrário, se ela for interpretada de modo simplista, no sentido de que os Estados não possam dispor em contrário à União, qualquer que seja o conteúdo da norma da União, então na hipótese de, por qualquer motivo, esta adotar uma política de devastação ambiental no país, os Estados não terão autonomia para, ao menos, tentar preservar o meio ambiente em seus territórios por meio da edição de normas estaduais com este fim, pois estariam contrariando as normas gerais federais.

Nesta lamentável hipótese, a determinação constitucional de preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos, presentes e futuras gerações de brasileiros, estaria sendo frustrada e a justiça gravemente ferida, por estar, igualmente, ferindo o direito a um bem comum de todos: o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Como a atual redação do art. 24 da Magna Carta não é clara o suficiente para que este dispositivo constitucional seja aplicado em harmonia com os demais dispositivos de proteção ambiental e da saúde existentes na Constituição Federal de 1988, seria interessante uma emenda constitucional para explicitar com maior clareza que a norma estadual somente estará suplementando a norma da União, quando aper-

feição esta no sentido de conferir maior grau de proteção ao seu objeto, pelo menos nas matérias onde seja necessário aplicar o princípio da precaução, como o meio ambiente e a saúde.

Além do mais seria interessante emendar o texto deste dispositivo constitucional para explicitar a possibilidade de a União suprir lacunas das legislações estaduais, ocorrendo a suspensão destas normas federais com a superveniência de normas estaduais mais protetoras.

Em relação às decisões do Judiciário, não podemos deixar de concluir este trabalho fazendo uma análise crítica ao entendimento expresso nas recentes decisões do STF relativas à ADIn 2.356 e à ADIn 2.396,⁶² o qual ao assumir o risco de permitir que eventualmente uma legislação da União, que diminua a proteção ambiental para possibilitar uma exploração econômica mais intensiva e, portanto, mais lucrativa dos recursos naturais, colocando em alto *risco* o meio ambiente ecologicamente equilibrado, não possa ser suspensa por leis estaduais mais protetoras nos Estados mais comprometidos com a determinação constitucional de preservação ambiental, mais comprometidos, portanto, com a justiça.

Ocorre que a *justiça* é justamente o que o Estado, em *todas* as suas esferas, principalmente o Poder Judiciário, e em todas as suas atividades, inclusive a de interpretar e aplicar a lei, deveria visar como objetivo fundamental, na medida em que na base, no alicerce mais fundamental da Constituição Federal, o art. 3.º diz: “Constituem *objetivos fundamentais* da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, *justa* e solidária;

(...)

IV – promover *o bem de todos*, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (grifamos).

9. Bibliografia

- ALHO, C. J. e VIEIRA, L. M. Fish and Wildlife Resources in Pantanal Wetlands of Brazil and Potential Disturbances from Release of Environmental Contaminants – Annual Review. *Environmental Toxicology and Chemistry*, v. 16, n. 1, p. 71-74, 1997.
- CAMBI, Eduardo. Normas gerais e a fixação de competência concorrente na federação brasileira. *Revista de Processo*, IBDP – Instituto Brasileiro de Direito Processual, ano 23, n. 92, p. 244-261, out.-dez.1998.
- CASTÁN TOBENAS, Jose. *La idea de justiça*. Madrid: Reus, 1968.
- COELHO, Luiz Fernando. A competência concorrente em matéria ambiental. *Revista de Informação Legislativa*, v. 29, n. 114, p. 63-72, abr.-jun. 1992.
- DALAZEN, João Oreste. O conceito de justiça. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 9.ª Região*, v. 15, n. 1, p. 37-60, jan.-jun. 1990.
- FARIAS, Paulo José Leite. *Competência federativa e proteção ambiental*. Porto Alegre: Fabris, 1999. (447 p.).
- FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente: uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. *Revista Trimestral de Direito Público*, n. 7, p. 16-20, 1994.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.
- FERREIRA FILHO, Manoel G. *Curso de direito constitucional*. 18. ed., São Paulo: Saraiva, 1990.
- FORMOSINHO, Sebastião. *O princípio da precaução*. Disponível em: <<http://www.fe.up.pt/~jotace/saudepublica/principioprecauco.htm>>. Acessado em: 24 ago. 2003.

- GOLDIM, José R. *O princípio da precaução*. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/HCPA/gppg/precau.htm>>. Acessado em: 24 ago. 2003.
- HAZANATO, T. Response of a zooplankton community to insecticide applications in experimental ponds: a review and the implications of the effects of chemiclas on the structure and functioning of freshwater communities. *Environmental Pollution*, v. 101, n. 3, p. 361-373, 1998.
- KASSAI, F. e HAZATO, T. Effects of Triazine Herbicide, Simetryn, on freshwater plankton communities in experimental ponds. *Environmental Pollution*, v. 89, n. 2, p. 197-202, 1995.
- LOBO, Paulo Luiz Neto. Competência legislativa concorrente dos Estados-membros na Constituição de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, v. 26, n. 101, p. 87-104, jan.-mar. 1989.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Comentários sobre a reserva florestal legal*. IPEF On Line. Disponível em: <<http://www.ipef.br/legislacao/comentarios.html>>. Acesso em: 25 jan. 2001.
- _____. *Direito ambiental e o princípio da precaução*. Disponível em: <<http://www.merconet.com.br/direito/1direito11.htm>>. Acesso em: 24 ago. 2003.
- MIRANDA ROSA, Felipe Augusto de. A ideologia e o conceito de justo. *Revista da EMERJ – Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro*, v. 2, n. 8, p. 129-136, 1999.
- MIZUGUCHI, Yoshito et alii. *Introdução à ecologia*. São Paulo: Moderna, 1982.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais. *Revista de Informação Legislativa*, v. 25, n. 100, p. 126-162, out.-dez. 1988.
- MURTY, A. S. *Toxicity of pesticides to fish*. N.W.: CRC Press Inc., v. I, 1988.
- REALE, Miguel. *Filosofia do direito*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 1975.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Rio Declaration on Environment and Development. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>>. Acesso em: 24 ago. 2003.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.
- SOARES, Guido F. S. *Curso de direito internacional público*. São Paulo: Atlas, v. 1, 2002.

NOTAS

1. “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;

(...)

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

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

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

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

2. Diz o art. 170 da CF, inc.VI, que a ordem econômica é fundada entre outros elementos, na *defesa do meio ambiente*, conforme os ditames da justiça social. Este dispositivo constitucional ensejaria uma ampla e profunda análise, mas para este trabalho devemos salientar que neste

dispositivo constitucional está esculpido o desenvolvimento sustentável como princípio geral da atividade econômica no Brasil, sendo que este conceito significa exatamente a harmonização da atividade econômica com a preservação ambiental.

3. Vide nota 1.

4. Vide nota 1.

5. “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:

(...)

V – os conjuntos urbanos e *sítios de valor* histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, *ecológico* e científico.

§ 1.º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação. (...)” (grifamos).

6. MIZUGUCHI, Yoshito et alii – *Introdução à ecologia*, p. 1.

7. Idem, *ibidem*, p. 3.

8. Cf. ALHO, C. J. e VIEIRA, L. M. Fish and wildlife resources in Pantanal wetlands of Brazil and potential disturbances from release of environmental contaminants – Annual review. *Environmental Toxicology and Chemistry*, v. 16, n. 1, p. 71-74, 1997; MURTY, A. S. *Toxicity of pesticides to fish*. N.W.: CRC Press Inc., 1988, v. I, passim, KASSAI, F. e HAZATO, T. Effects of triazine herbicide, simetryn, on freshwater plankton communities in experimental ponds. *Environmental Pollution*, v. 89, n. 2, 1995, p. 197-202 e HAZANATO, T. Response of a zooplankton community to insecticide applications in experimental ponds: a review and the implications of the effects of chemiclas on the structure and functioning of freshwater communities. *Environmental Pollution*, v. 101, n. 3, 1998, passim.

9. Lei 9.985/2000: “Art. 7.º As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas:

I – Unidades de Proteção Integral;

II – Unidades de Uso Sustentável.

Art. 8.º O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação:

I – estação ecológica;

II – reserva biológica;

III – parque nacional;

IV – monumento natural;

V – refúgio de vida silvestre.

(...)

Art. 14. Constituem o Grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias de unidade de conservação:

I – área de proteção ambiental;

II – área de relevante interesse ecológico;

III – floresta nacional;

IV – reserva extrativista;

V – reserva de fauna;

VI – reserva de desenvolvimento sustentável; e

VII – *reserva particular do patrimônio natural*” (grifamos).

10. Cf. FORMOSINHO, Sebastião. *O princípio da precaução*. Disponível em: <<http://www.fe.up.pt/~jotace/saudepublica/principioprecaucao.htm>>. Acessado em: 24 ago. 2003.

11. Idem, *ibidem*.

12. Idem..

13. Idem.

14. Cf. FERREIRA, A. B. H., op. cit., p. 1.665, o efeito teratogênico é “a produção de malformação congênita, monstruosidade”, ou seja, as crianças, cujas mães haviam tomado talidomida durante a gestação, nasciam fisicamente deformadas.

15. GOLDIM, José R. *O princípio da precaução*. Disponível no site: <<http://www.ufrgs.br/HCPA/gppg/precau.htm>>. Acessado em: 24 ago. 2003.

16. MACHADO, Paulo Affonso L. *Direito ambiental e o princípio da precaução*. Disponível em: <<http://www.merconet.com.br/direito/1direito11.htm>>. Acessado em: 24 ago. 2003.

17. A avaliação de impacto ambiental é um estudo técnico-científico, que visa prever o impacto que determinada atividade humana, com ou sem caráter econômico, e/ou uso de determinada substância química, pode ter sobre o meio ambiente.

18. MACHADO, Paulo Affonso L. Op. cit.
19. Idem.
20. Idem.
21. No original: "In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent". Rio Declaration on Environment and Development. Disponível no site: <<http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>>. Acessado em: 24 ago. 2003.
22. MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. cit. De fato, a Constituição Federal brasileira de 1988 ignora totalmente a relação entre o costume e mesmo a *soft law*, como as Declarações, e o ordenamento jurídico interno (cf. SOARES, Guido F. S. *Curso de direito internacional público*, p. 212).
23. Cf. DALAZEN, João Oreste. O conceito de justiça. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 9.ª Região*, v. 15. n. 1, jan.-jun. 1990, p. 59.
24. CASTÁN TOBENAS, Jose. *La idea de justiça*, p. 5.
25. Idem, *ibidem*, p. 14.
26. REALE, Miguel. *Filosofia do direito*, p. 251.
27. Cf. MIRANDA ROSA, Felipe Augusto de. A ideologia e o conceito de justo. *Revista da EMERJ – Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro*, v. 2, n. 8, 1999, p. 131.
28. SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 90.
29. FARIAS, Paulo José Leite. *Competência federativa e proteção ambiental*, p. 304.
30. Idem, *ibidem*, p. 304.
31. Idem, p. 306.
32. SILVA, José Afonso da. Op. cit., p. 417.
33. Idem, *ibidem*.
34. Idem, p. 418.
35. FARIAS, Paulo José Leite. Op. cit., p. 456-457. Para maiores detalhes sobre todos os tipos de concorrência, consultar esta obra em tela. Aqui nos restringiremos à competência concorrente.
36. FARIAS, Paulo José Leite. Op. cit., p. 306.
37. Ferreira Filho, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*, p. 43. Discordamos deste conceito por entender, na interpretação do art. 24 em questão, que a *competência supletiva*, por preencher as lacunas legais deixadas pela União, não é sinônimo de *competência suplementar* e, sim, como explicitaremos ao longo deste trabalho, que a *competência supletiva* compõe, juntamente com a *competência complementar*, a *competência suplementar* dos Estados que caracteriza a *competência concorrente* entre a União e estes entes.
38. FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Op. cit., p. 1.631.
39. Idem, *ibidem*.
40. Idem.
41. Complementar é no entender de Aurélio (op. cit., p. 440), "o que serve de complemento". Complemento é definido pelo Aurélio (op. cit., p. 440) como sendo "aquilo que complementa ou que *completa*".
42. "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; (...)"
43. Cf. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, op. cit., p. 48, a inconstitucionalidade material existe quando o conteúdo da norma contraria preceito ou princípio da Constituição.
44. FARIAS, Paulo José Leite. Op. cit., p. 310.
45. CAMBI, Eduardo. Normas gerais e a fixação de competência concorrente na federação brasileira. *Revista de Processo*, IBDP – Instituto Brasileiro de Direito Processual, ano 23, out.dez. 1998, n. 92, p. 252.
46. LOBO, Paulo Luiz Neto. Competência legislativa concorrente dos Estados-membros na Constituição de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, v. 26, n. 101, jan.-mar. 1989, p. 98.
47. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais. *Re-*

vista de *Informação Legislativa*, v. 25, n. 100, out.-dez. 1988, p. 150 e 161.

48. COELHO, Luiz Fernando. A competência concorrente em matéria ambiental. *Revista de Informação Legislativa*, v. 29, n. 114, p. 70, abr./jun. 1992.

49. FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente: uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. *Revista Trimestral de Direito Público*, n. 7, 1994, p. 19.

50. Idem, *ibidem*.

51. FERREIRA, Aurélio B. H. Op. cit., p. 847.

52. Arts. 5.º, LXXVIII; 20, II; 23, III, VI e VII; 30, IX (patrimônio cultural, portanto, meio ambiente também); 174, § 4.º; 186, II; 200, VII; 220, II; 231, § 1.º, e 227, *caput* (cultura, portanto, sítios de valor ecológico também).

53. “Art. 1.º 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 (...)”

54. FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. Op. cit., p. 20.

55. Idem, *ibidem*.

56. Idem.

57. “Art. 6.º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a

segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (grifamos).

58. “Art. 7.º 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; (...)” (grifamos).

59. “Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à *redução do risco de doença* e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (grifamos).

60. “Art. 227. É *dever* da família, da sociedade e do *Estado* assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à *saúde* (...)” (grifamos).

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

(...)

XII – previdência social, *proteção e defesa da saúde*;

(...)” (grifamos).

62. Vide item 7, Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF.