



Proteção do ambiente e pacto federativo: a eficácia do direito ao meio ambiente equilibrado e a repartição de competências em matéria ambiental¹

Environmental protection and the federal pact: the effectiveness of the right to a balanced environment and the competences division in environmental issues

La protección del medio ambiente y el pacto federal: la efectividad del derecho a un medio ambiente equilibrado y el reparto de competencias en materia de medio ambiente

Ingo Sarlet²

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (Porto Alegre, RS, Brasil)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2494-5805>

E-mail: iwsarlet@gmail.com

Rodrigo Maia Rocha³

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (Porto Alegre, RS, Brasil)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-4056-2902>

E-mail: rmrocha01@gmail.com

Resumo

O presente artigo propõe uma análise crítica acerca dos impactos identificados entre o exercício das competências legislativas pelos entes federados em matéria ambiental e a eficácia social dos direitos socioambientais. Para tanto, analisa-se o conteúdo

¹ SARLET, Ingo; ROCHA, Rodrigo Maia. Proteção do ambiente e pacto federativo: a eficácia do direito ao meio ambiente equilibrado e a repartição de competências em matéria ambiental. **Suprema**: revista de estudos constitucionais, Brasília, v.4, n.2, p. 359-388, jul./dez. 2024. DOI: <https://doi.org/10.53798/suprema.2024.v4.n2.a387>.

² Advogado e parecerista. Doutor e Pós-Doutor em Direito pela Universidade de Munique. Professor Titular e Coordenador do Mestrado e Doutorado em Direito da PUCRS. Desembargador aposentado do TJRS. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7185324846597616>.

³ Advogado e Procurador do Estado do Maranhão. Membro Jurista do TRE/MA. Mestre e Doutorando em Direito pela PUCRS. Currículo Lattes: <https://lattes.cnpq.br/4309740491656695>.

e as características do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no texto da Constituição Federal de 1988. Posteriormente, lança-se um olhar sobre o sistema constitucional de repartição de competências entre os entes federados com foco nas competências legislativas relativas ao meio ambiente. Logo, a metodologia empregada se baseia em uma análise crítica da Constituição Federal, da doutrina e da jurisprudência, em especial do Supremo Tribunal Federal, a respeito da matéria. Nesse ponto, ressalta-se a originalidade do texto em analisar a evolução jurisprudencial da Corte em relação ao tema da autonomia dos entes federados na proteção ambiental. Finalmente, aborda-se de maneira crítica os possíveis impactos que o desenvolvimento das relações entre os entes federados, no exercício das competências legislativas em matéria ambiental, e os potenciais conflitos decorrentes desse exercício podem apresentar sobre a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. Nisso, foi possível verificar a ênfase da normativa constitucional brasileira em uma competência concorrente em matéria ambiental, que deve ser interpretada em uma perspectiva colaborativa entre os entes federados, a fim de potencializar a proteção do meio ambiente.

Palavras-chave

Direitos fundamentais; proteção do meio ambiente; repartição de competências; pacto federativo.

Sumário

1. Introdução. 2. Proteção do meio ambiente na Constituição Federal de 1988. 2.1 Estado de Direito e virada ecológica no constitucionalismo contemporâneo. 2.2 A norma contida no art. 225 da Constituição de 1988 e sua natureza jusfundamental. 3. Algumas notas acerca da Federação na Constituição de 1988. 3.1 Considerações gerais acerca do modelo de Estado Federal. 3.2 Organização federativa brasileira e o sistema de repartição de competências. 4. Conflitos de competência legislativa e seus reflexos na proteção do meio ambiente. 4.1 A divisão de competências em matéria ambiental na CF. 4.2 Os conflitos de competência legislativa em matéria ambiental e os parâmetros para o seu equacionamento. 5. Conclusão.

Abstract

This article proposes a critical analysis of the impacts identified between the exercise of legislative powers by the federal entities in environmental matters and the social effectiveness of socio-environmental rights. To this end, the content and characteristics of the right to an ecologically balanced environment in the 1988 Federal Constitution are analyzed. Subsequently, a look is taken at the constitutional system for the distribution of powers between federal entities, with a focus on

legislative powers relating to the environment. The methodology employed is based on a critical analysis of the Federal Constitution, doctrine and case law, especially from the Federal Supreme Court, on the subject. At this point, it is worth highlighting the originality of the text in analyzing the Court's jurisprudential evolution in relation to the autonomy of federal entities in environmental protection. Finally, it critically addresses the possible impacts that the development of relations between federal entities in the exercise of legislative powers in environmental matters and the potential conflicts arising from this exercise may have on the effectiveness of the fundamental right to a healthy and ecologically balanced environment. In this way, it was possible to verify the emphasis of Brazilian constitutional legislation on concurrent competence in environmental matters, which must be interpreted from a collaborative perspective between the federated entities in order to enhance environmental protection.

Keywords

Fundamental rights; environment protection; division of competences; federative pact.

Contents

1. Introduction. 2. Conflicts of legislative powers in the Brazilian Federal Constitution of 1988. 2.1 Rule of law and ecological turn in the contemporary constitutionalism. 2.2 The rule contained in article 225 of the 1988 Constitution and its jusfundamental nature. 3. Some notes about the Federation on the 1988 Constitution. 3.1 General considerations about the Federal State model. 3.2 Brazilian federative organization and system of division of powers. 4. Conflicts of legislative powers and its reflexes on the environment protection. 4.1 The division of powers in environmental matters in the Federal Constitution. 4.2 The conflicts of legislative powers in environmental matters and the parameters for its equation. 5. Conclusion.

Resumen

Este artículo propone un análisis crítico de los impactos identificados entre el ejercicio de las competencias legislativas de los entes federales en materia ambiental y la efectividad social de los derechos socioambientales. Para ello, se analizan el contenido y las características del derecho al medio ambiente ecológicamente equilibrado en la Constitución Federal de 1988. Posteriormente, se examina el sistema constitucional de distribución de competencias entre los entes federales, con énfasis en las competencias legislativas relativas al medio ambiente. La metodología utilizada se basa en un análisis crítico de la Constitución Federal, de la doctrina y de la jurisprudencia, especialmente del Tribunal Supremo, sobre el tema. En este punto, cabe destacar la originalidad del texto al analizar la evolución jurisprudencial

de la Corte en relación a la cuestión de la autonomía de los entes federales en la protección ambiental. Finalmente, aborda de manera crítica los posibles impactos que el desarrollo de las relaciones entre las entidades federativas en el ejercicio de las facultades legislativas en materia ambiental y los potenciales conflictos derivados de este ejercicio pueden tener sobre la efectividad del derecho fundamental a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado. De esta forma, fue posible verificar el énfasis de la legislación constitucional brasileña en la competencia concurrente en materia ambiental, que debe ser interpretada desde una perspectiva de colaboración entre los entes federados para maximizar la protección del medio ambiente.

Palabras clave

Derechos fundamentales; protección del medio ambiente; reparto de competencias; pacto federal.

Índice

1. Introducción. 2. La protección del medio ambiente en la Constitución Federal de 1988. 2.1 El Estado de Derecho y el giro ecológico en el constitucionalismo contemporáneo. 2.2 La norma contenida en el art. 225 de la Constitución de 1988 y su carácter iusfundamental. 3. Algunas notas sobre la Federación en la Constitución de 1988. 3.1 Consideraciones generales sobre el modelo de Estado Federal. 3.2 La organización federal de Brasil y el sistema de distribución de competencias. 4. Conflictos de competencia legislativa y su impacto en la protección ambiental. 4.1 La división de competencias en materia ambiental en la Constitución Federal. 4.2 Los conflictos de competencia legislativa en materia ambiental y los parámetros para resolverlos. 5. Conclusión.

1. Introdução

O presente artigo tem como escopo analisar a existência de relação entre a divisão de competências no âmbito da organização federativa, tal como estabelecido pela Constituição Federal de 1988 (doravante apenas CF), e a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, consagrado no art. 225, *caput*, da CF, e cuja concretização exige uma atuação assertiva do Estado brasileiro em suas diferentes esferas, no âmbito dos deveres de proteção constitucionalmente impostos.

A eficácia do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado no Brasil passa necessariamente pela organização do Estado brasileiro. Com isso, mostra-se

relevante a compreensão de como o dever estatal de proteção ambiental se desenvolve no contexto do pacto federativo. Em especial, no que tange à repartição de competências legislativas, importa determinar de que forma e em que medida cabe a cada ente da Federação contribuir para o estabelecimento de um sistema de governança e proteção ecológica coeso e eficaz.

Assim, busca-se resolver o seguinte problema de pesquisa: qual a relação entre a divisão de competências legislativas em matéria ambiental, estabelecida pela Constituição Federal de 1988, e a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no Brasil?

Partir-se-á da premissa de que o efetivo exercício das competências legislativas em matéria ambiental pelos entes da Federação na concretização dos deveres de proteção pelos atores estatais constitui um fator relevante para a promoção da eficácia social do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado em suas múltiplas projeções.

Para tanto, serão inicialmente avaliados os aspectos centrais que caracterizam o perfil do direito ao meio ambiente na CF. Posteriormente, será traçado um panorama em relação ao modelo de Estado Federal adotado pelo diploma constitucional pátrio, destacando especialmente o sistema de divisão de competências comuns e concorrentes compartilhadas entre os entes federados especialmente em matéria ambiental.

A partir da fixação das premissas anteriores, será efetuada uma abordagem crítica quanto aos possíveis impactos que a dinâmica na execução das competências legislativas pelos entes subnacionais em matéria ambiental exerce sobre a promoção dos direitos relacionados à proteção ambiental no âmbito do território brasileiro, especialmente diante de conflitos entre os entes federados no exercício das competências concorrentes.

Do ponto de vista metodológico, trata-se, no caso do presente estudo, de uma investigação de caráter descritivo e exploratório, desenvolvida a partir de pesquisa bibliográfica e documental sobre o tema em análise. Procedeu-se com uma análise crítica da legislação, doutrina e jurisprudência, em especial do Supremo Tribunal Federal, a fim de elucidar o tratamento da matéria no Brasil. Como principal referencial normativo na pesquisa, utilizou-se a Constituição Federal de 1988.

2. Proteção do meio ambiente na Constituição Federal de 1988

2.1 Estado de Direito e virada ecológica no constitucionalismo contemporâneo

Os fatores presentes na gênese da atual crise ambiental de escala planetária já se avizinhavam há vários anos, surgidos na esteira das inovações tecnológicas de atividades produtivas cada vez mais intensas na geração de externalidades negativas, tendo Beck assinalado nesse sentido uma transição da sociedade industrial para a sociedade de risco no limiar do século XXI, marcada pela imprevisibilidade e incerteza, culminando na eclosão de verdadeiras ameaças civilizatórias que transcendem as tradicionais divisões políticas e territoriais, visto que tais riscos “já não estão vinculados ao lugar em que foram gerados – a fábrica. De acordo com seu feitiço, eles ameaçam a vida no planeta, sob todas as suas formas”⁴.

Não obstante, apenas a partir da década de 70 do século XX, vislumbra-se o início de um processo de afirmação do meio ambiente como um valor a merecer especial proteção jurídica na sociedade contemporânea, o que culminou numa tendência irreversível no âmbito da comunidade internacional em geral de constitucionalização do direito ambiental, sob a influência direta da declaração de Estocolmo de 1972 e das demais pactuações que se sucederam, cujos efeitos se irradiaram por diversos ordenamentos jurídicos em todo o globo⁵.

Nesse sentido, a CF inovou na abordagem dos temas relacionados ao meio ambiente em relação às Constituições brasileiras anteriores, nas quais “as referências aos recursos ambientais eram feitas de maneira não sistemática, com pequenas menções aqui e ali, sem que se pudesse falar na existência de um contexto constitucional de proteção ao meio ambiente”⁶.

⁴ BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, c2010. p. 26. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5299999/mod_resource/content/1/Ulrich%20Beck%20-%20Sociedade%20de%20risco_%20Rumo%20a%20uma%20Outra%20Modernidade.pdf. Acesso em: 14 out. 2024.

⁵ BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 121.

⁶ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 22. ed. rev., atual. e reform. São Paulo: Atlas, 2021. p. 59.

Diante da centralidade atribuída à defesa e preservação do meio ambiente pela CF, alguns autores chegam a afirmar que estamos a vivenciar, à luz do sistema constitucional vigente, um verdadeiro Estado de Direito ambiental, o qual considera o componente ambiental elemento indissociável da própria legitimidade do Estado na pós-modernidade, como definido por Leite e Ayala:

É um aperfeiçoamento do Estado de Direito, entendido como aquele que objetiva proteger os direitos humanos, de liberdade e de igualdade, compreendendo, logo, os direitos liberais e os sociais já positivos; mas vai além, ao incorporar o meio ambiente como um de seus elementos. Além disso, atualmente, o Estado de Direito pode ser entendido em seu aspecto material como um Estado constitucional, e a proteção do meio ambiente é atualmente condição de sua legitimidade⁷.

Em linha semelhante de raciocínio, Sarlet e Fensterseifer preconizam o estabelecimento de um Estado Democrático, Social e Ecológico de Direito, mediante uma releitura do ordenamento constitucional de 1988, o qual, para além dos direitos típicos dos modelos de Estado liberal e social, agregou a proteção ambiental como um valor constitucional fundante da comunidade política organizada pela CF, afastando-se de uma concepção antropocêntrica moderada e aproximando-se cada vez mais de uma visão ecologicamente orientada ou centrada⁸.

No caso da CF, como já adiantado, é no *caput* do art. 225 que se encontra assentado o ponto nevrálgico da disciplina normativa do meio ambiente pátrio, o qual enuncia:

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 gerações⁹.

⁷ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. **Dano ambiental**. 8. ed. rev., atual. e reform. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 30.

⁸ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ecológico**: Constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p. 201.

⁹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 15 out. 2024.

A partir da leitura do dispositivo em questão – bem como de seus incisos e parágrafos – é possível extrair o princípio constitucional da preservação ambiental ou do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o qual impõe, a um só tempo, um dever tanto para o Estado quanto para a sociedade de concretização do meio ambiente sadio enquanto valor fundamental a ser alcançado pela coletividade, em torno do qual gravitam outros princípios que o densificam, como, *v.g.*, o do desenvolvimento sustentável, da prevenção e da precaução, do poluidor-pagador¹⁰, os quais não há aqui como aprofundar tendo em vista o recorte do presente estudo.

Desse modo, ao dedicar um capítulo próprio ao meio ambiente – além de disposições espalhadas ao longo do texto, como, *v.g.*, no título dedicado à ordem econômica, constituindo a defesa do meio ambiente um princípio fundamental ao próprio desenvolvimento econômico, a CF consolidou um novo paradigma que ressignificou a própria ordem pública, a qual passa a ter como vértice o dever de todos para com o respeito e a proteção em relação àqueles elementos que constituem as próprias bases da vida no planeta¹¹.

Feitas tais considerações, cumpre analisar o perfil constitucional do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a partir dos marcos teóricos relativos aos direitos fundamentais.

2.2 A norma contida no art. 225 da Constituição de 1988 e sua natureza jusfundamental

Em função da centralidade de sua posição na ordem jurídico-constitucional, os direitos fundamentais adquirem o *status* de verdadeiro “oxigênio das Constituições democráticas”¹², constituindo, portanto, um vetor fundamental para a atuação dos atores institucionais que compõem a estrutura estatal; essa atuação, por sua vez, adquire especial relevância diante da tarefa outorgada pela Constituinte de 1988 aos seus destinatários de promoverem a concretização de tais direitos, tendo a Constituição da República de 1988 representado a ascensão de uma ordem jurídica

¹⁰ BELLO FILHO, Ney de Barros. **Pressupostos sociológicos e dogmáticos da fundamentalidade do direito ao ambiente sadio e ecologicamente equilibrado**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006. p. 342. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp023239.pdf>. Acesso em: 14 out. 2024.

¹¹ BENJAMIN, Antônio Herman. *Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição Brasileira*. p. 135.

¹² BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 34. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 383.

marcada essencialmente pela limitação do poder e pela centralidade dos direitos fundamentais elencados ao longo de todo o seu texto – o que tem na sua posição topográfica situada na abertura do texto constitucional um importante indicativo – compondo um variado mosaico de direitos de múltiplas dimensões¹³.

Para além da seara doutrinária, o STF também já consagrou a condição de direito fundamental da proteção do meio ambiente estabelecida pela CF, com base na abertura material do catálogo constitucional de direitos, tal como prevista no art. 5º, § 2º, da CF, e pela sua conexão com toda uma gama de outros princípios e direitos fundamentais, como é o caso da dignidade da pessoa humana, do direito à vida, do direito à saúde, entre outros¹⁴.

No que diz respeito à sua titularidade, como visto anteriormente, conquanto o direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado situe-se na categoria dos denominados direitos de terceira dimensão, estando ancorado “na fraternidade e na solidariedade, tendo por base interesses coletivos, que ultrapassam a esfera do indivíduo”¹⁵, tal dimensão comunitária não se contrapõe ao reconhecimento de uma perspectiva individual-subjetiva. Nesse sentido, segundo Sarlet e Fensterseifer:

O reconhecimento de um direito fundamental, de titularidade do indivíduo e da coletividade, a viver em um ambiente ecologicamente equilibrado, tal como consagrado de forma paradigmática no art. 225 da CF/1988 ajusta-se, consoante já enfatizado, aos novos enfrentamentos históricos de natureza existencial postos pela crise ecológica, complementando os já amplamente consagrados, ainda que com variações importantes, direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, aumentando significativamente os níveis de complexidade e tarefas atribuídas ao Estado de Direito contemporâneo¹⁶.

¹³ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018. p. 67.

¹⁴ Entendimento recentemente reafirmado pela Corte no julgamento da ADPF nº 910, proposta em face do Decreto federal nº 10.833/2021 (BRASIL. **Decreto nº 10.833, de 7 de outubro de 2021**. Brasília: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10833.htm. Acesso em: 15 out. 2024.), o qual flexibilizou as regras de controle e manejo de substâncias agrotóxicas (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 910/DF**. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 3 de julho de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15359525784&ext=.pdf>. Acesso em: 15 out. 2024.)

¹⁵ KRELL, Andreas Joachim. Do meio ambiente: art. 225, *caput*. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al.* (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva jur, 2018. p. 2180.

¹⁶ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ecológico**: Constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza. p. 85.

Para além da sua dimensão jurídico-subjetiva, cumpre destacar a existência de uma dimensão jurídico-objetiva inerente ao direito fundamental ao meio ambiente, o qual, a exemplo dos demais direitos fundamentais, deve ser considerado não apenas do ponto de vista da posição jurídica do indivíduo, mas como verdadeiro valor comunitário cuja concretização constitui um fim a ser alcançado pela sociedade como um todo, o que tem como mais importante consectário, do ponto de vista da sua efetivação, o reconhecimento da existência de deveres ativos de proteção atribuídos principalmente ao Estado, no sentido de que “a este incumbe zelar, inclusive preventivamente, pela proteção dos direitos fundamentais dos indivíduos não somente contra os poderes públicos, mas também contra agressões providas de particulares e até mesmo de outros Estados”¹⁷.

Desse modo, no contexto do Estado Ecológico de Direito, é possível vislumbrar na norma de direito fundamental do art. 225 da CF, ao lado da sua dimensão defensiva – materializada na abstenção por parte do Estado ou particulares de condutas lesivas ao meio ambiente –, uma dimensão de natureza positiva (prestacional) na medida em que a efetividade da proteção do meio ambiente depende, em grande medida, de ações positivas por parte do Estado, notadamente mediante a implementação de políticas públicas, além da repressão à ação poluidora perpetrada por agentes públicos e privados¹⁸.

Completando o quadro demonstrativo da multifuncionalidade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cumpre destacar, ainda, a sua função, ainda na perspectiva jurídico-objetiva, de vetor para a implementação de estruturas organizatórias e procedimentais destinadas à sua efetivação e proteção.

Diante disso, vale transcrever a precisa lição de Bello Filho:

O direito fundamental ao ambiente configura-se como um direito fundamental como um todo. Isto implica em dizer que se trata de um direito fundamental que opera na quadratura dogmática como um direito de defesa, como um direito a prestações e como um direito a

¹⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. p. 155.

¹⁸ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ecológico**: Constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza. p. 353.

igualdade. Quer dizer também que o direito fundamental ao ambiente pode se realizar como um direito a um procedimento¹⁹.

No mesmo sentido, é possível afirmar que, diante das variadas e relevantes tarefas atribuídas ao Estado para a efetivação dos direitos fundamentais no Estado Ecológico, a forma de organização estatal traçada pela CF adquire especial proeminência na concretização do direito ao meio ambiente, o que será explorado nos próximos tópicos do presente estudo.

3. Algumas notas acerca da Federação na Constituição de 1988

3.1 Considerações gerais acerca do modelo de Estado Federal

As regras de organização político-administrativa no âmbito do Estado Democrático de Direito desempenham um papel central para o seu funcionamento e, portanto, para a realização dos seus objetivos, tendo a CF – assim como os diplomas constitucionais anteriores desde a Constituição de 1891 – adotado a forma de uma República Federativa, cuja alusão se faz presente desde os seus princípios fundamentais previstos no art. 1º do diploma constitucional em vigor.

Nesse sentido, cumpre salientar que a ideia de federalismo e a noção de um Estado Federal representaram possivelmente “o mais significativo aporte do constitucionalismo e do pensamento político norte-americano tanto para a teoria, quanto para a prática do Estado moderno”²⁰.

Embora as concepções políticas a partir das quais derivou a ideia de federalismo já estivessem presentes em organizações políticas anteriores, foi a partir da Constituição norte-americana de 1787 que se institucionalizou o primeiro modelo de Estado organizado sob a forma de uma Federação²¹.

¹⁹ BELLO FILHO, Ney de Barros. *Pressupostos sociológicos e dogmáticos da fundamentalidade do direito ao ambiente sadio e ecologicamente equilibrado*. p. 354.

²⁰ SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme. 9. ed., rev. e atual. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva jur, 2020. p. 1220.

²¹ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Organização do poder: a institucionalização do Estado. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 23, n. 90, p. 5-34, abr./jun. 1986. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181714>. Acesso em: 14 out. 2024.

Fruto do engenho dos fundadores dos Estados Unidos da América, a Federação abraçada pela nação então emergente buscou promover um arranjo institucional desafiador: a coexistência dentro de um mesmo território da autonomia dos entes federados e o exercício do poder desempenhado pelo ente central, objetivando a concretização dos objetivos da república e, principalmente, a preservação da liberdade dos cidadãos pela limitação dos impulsos despóticos inerentes à concentração de poder, como enfatizado por Hamilton, Madison e Jay:

Numa república simples, todo o poder concedido pelo povo é submetido à administração de um governo único, e a usurpação é evitada por uma divisão do governo em braços independentes e separados. Na república composta da América, o poder concedido pelo povo é primeiro dividido entre dois governos distintos e depois a porção que coube a cada um é subdividida por braços independentes e separados. Disto provém uma dupla segurança para os direitos do povo. Os diferentes governos vão se controlar um ao outro, ao mesmo tempo em que cada um será controlado por si mesmo²².

Por sua vez, a dimensão limitadora ao exercício do poder político no intuito de assegurar a proteção das liberdades presente na doutrina política do federalismo torna-se especialmente relevante em países que, assim como os Estados Unidos, são marcados pela extensão territorial e pela diversidade²³, além de se tratar de um modo de organização do Estado que atende um imperativo de racionalização do exercício do poder, máxime em comunidades políticas complexas²⁴.

Embora a Federação constitua uma realidade normativa e, portanto, fruto de contingências decorrentes das suas diferentes configurações nos textos constitucionais dos Estados que optaram por essa forma de organização, o ponto central que diferencia o Estado Federal dos denominados Estados Unitários reside na coexistência naquele de ordenações jurídicas autônomas dentro do mesmo espaço territorial e na delimitação das competências entre os entes federados que compõem

²² JAMES, Madison; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os artigos federalistas**: 1787-1788: edição integral. Apresentação de Isaac Kramnick. Tradução de Maria Luíza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993. p. 351.

²³ REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O federalismo numa visão tridimensional do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. *E-book* (Edição Kindle).

²⁴ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Organização do poder: a institucionalização do Estado. p. 48.

a comunidade política²⁵. Em qualquer caso, talvez um dos mais significativos aportes da concepção de Estado Federal para a preservação das liberdades públicas tenha sido o de estabelecer uma estrutura organizacional para o Estado capaz de conjugar, ao mesmo tempo, uma divisão eficiente dos deveres constitucionais do Estado e a limitação ao exercício do poder por mecanismos eficientes de controle recíproco²⁶.

3.2 Organização federativa brasileira e o sistema de repartição de competências

No caso da experiência brasileira, desde a primeira Constituição republicana de 1891, optou-se pela forma federativa de organização do Estado, cláusula constante nos diplomas constitucionais subsequentes, embora suas características tenham variado ao longo do tempo, tendo em conta as particulares circunstâncias históricas presentes em cada período da vida republicana.

Como é possível se inferir ao longo da presente abordagem, a repartição de competências entre as unidades político-institucionais componentes do Estado Federal constitui um dos seus principais pilares, tendo o diploma constitucional em vigor adotado “um sistema complexo em que convivem competências privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente, abrindo-se espaço também para a participação das ordens parciais na esfera de competências próprias da ordem central, mediante delegação”²⁷.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a CF inovou substancialmente o quadro de distribuição de competências entre os entes federados – tendo como inspiração em grande medida a Lei Fundamental da Alemanha de 1949 – ao introduzir na divisão de competências a técnica das competências comuns ou concorrentes entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios – elevados à categoria de ente federativo autônomo, novidade introduzida no ordenamento pátrio pelo atual diploma constitucional –, estabelecendo desse modo as bases do assim denominado “federalismo de cooperação”, marcado pela descentralização de competências e

²⁵ KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. Tradução Luís Carlos Borges. 3. ed., 2. tiragem. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 452.

²⁶ HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Tradução da 20. edição alemã por Luís Afonso Heck. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1998. p. 185.

²⁷ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 58.

concertação dos esforços políticos-institucionais entre os entes federados, conforme bem pontuado por Horta, em passagem que se toma a liberdade de transcrever:

A repartição de competências recebeu substancial modificação na Constituição de 1988. A clássica distribuição dos poderes enumerados à União e dos poderes reservados aos Estados, técnica adotada na Constituição dos Estados Unidos, que se incorporou à concepção federal brasileira, desde 1891, com os breves acréscimos das Constituições de 1934, 1946 e 1967, para admitir a legislação complementar dos Estados recebeu nova configuração formal e material, que conduziu a uma razoável ampliação dos poderes legislativos dos Estados e, subsidiariamente, dos Municípios. Inspirando-se na concepção desenvolvida na Lei Fundamental da Alemanha de 1949, que o Anteprojeto de Constituição Federal da Comissão Afonso Arinos (1986) adotou, a Constituição de 1988 introduziu na repartição de competências a técnica da legislação concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, abrاندando o volume da legislação que tradicionalmente compunha nas Constituições anteriores a legislação privativa da União²⁸.

Importante sublinhar que esse particular método de repartição de competências “se revela ainda mais necessário no contexto de um Estado Social, de caráter intervencionista e voltado à consecução de políticas públicas, especialmente na área econômica e social, exigindo certa unidade de planejamento e direção”²⁹.

Desse modo, é possível delinear, a partir das considerações condensadas por Sarlet, um quadro representativo do esquema de repartição constitucional de competências dos entes federados nos seguintes moldes: a) *repartição horizontal*, caracterizada pela designação de domínios específicos de competência (administrativa e legislativa) a serem exercidos pelos entes federados; b) *repartição vertical*, esquema de divisão no qual se pressupõe o exercício conjunto das competências legislativas e administrativas pelas unidades federadas, dentro das suas respectivas esferas de influência em conformidade com a predominância do interesse (nacional, regional, local)³⁰.

²⁸ HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 3. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 514-515.

²⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de direito constitucional**. p. 1230.

³⁰ SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de direito constitucional**. p. 1265.

No quadro da chamada repartição horizontal, a Constituição elenca um conjunto de competências enumeradas e privativas em relação à União (artigos 21 e 22) e aos Municípios (art. 30), resguardando aos Estados-membros o exercício de competências residuais ou remanescentes, cabendo-lhes o exercício das competências não vedadas pela Constituição (art. 25, §1º).

Já a repartição vertical – composta por competências legislativas de caráter concorrente e competências administrativas de natureza comum, conforme denominação contida no próprio texto constitucional – encontra assento nos arts. 23 e 24 da CF.

O art. 24 da CF e seus parágrafos dispõem sobre um amplo conjunto de matérias nas quais deverá haver uma atuação legiferante conjunta por parte dos entes federados, incluindo políticas sociais fundamentais, como, *v.g.*, educação, cultura e proteção do meio ambiente, cabendo à União tão somente dispor sobre normas de caráter geral (§1º), podendo os Estados suplementarem a legislação federal (§2º), salvo na ausência de lei federal contendo disposições gerais, hipótese na qual poderão estes exercer competência plena (§3º).

Em relação a essa divisão, o aspecto que suscita maior complexidade diz respeito à distinção entre normas gerais e normas específicas ou suplementares e aos desdobramentos daí decorrentes. Além da própria questão conceitual, há uma evidente supremacia da União no tocante a essa definição, o que gera dificuldade em mantê-la adstrita aos seus limites dentro do que preconiza a repartição vertical de competências³¹. O STF não atuou de maneira incisiva na contenção dos excessos cometidos pela União ao transpor os limites do que possa vir a ser considerado norma de caráter geral, o que, em termos práticos, acaba por permitir a esta decidir isoladamente os limites de sua própria competência³².

De outra banda, no que tange às competências comuns previstas no art. 23, constituem-se campos de atuação administrativa comum a serem desenvolvidos pelos entes federados por força da relevância e do alcance social subjacente a essas matérias, o que justifica um esforço concentrado de todos os entes estatais, conforme acentuado por Almeida³³.

³¹ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. p. 146.

³² SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito constitucional brasileiro*. São Paulo: Edusp, 2021. p. 626.

³³ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. p. 615.

Tratando-se da hipótese de feixes de atribuições de caráter estritamente administrativo, é importante destacar que não necessariamente deve haver coincidência entre capacidade legiferante e atuação administrativa sobre determinado tema, havendo não raras vezes situações nas quais os entes subnacionais executam políticas decorrentes de normatização elaborada tão somente no âmbito da União³⁴.

Todavia, é de se constatar que a CF não chegou a estabelecer de modo mais detalhado, no capítulo das competências comuns, os possíveis instrumentos de interação interfederativa no exercício de tais competências, configurando-se evidente imprecisão no tocante à delimitação da esfera de atuação de cada ente, fazendo-se tão somente uma remissão no parágrafo único do art. 23 à edição de leis complementares que disciplinariam a cooperação entre os entes federados, as quais, até o presente momento, de um modo geral, não foram promulgadas – à exceção da lei complementar 140, de 08 de dezembro de 2011, a qual buscou regular justamente a cooperação entre os entes federados na proteção do meio ambiente, ainda assim com déficits no disciplinamento da coordenação de ações institucionais – o que resulta em bloqueio de avanços institucionais decisivos para a efetividade das políticas públicas que exigem tal conjugação de esforços³⁵.

Dificuldades operacionais e conflitos à parte – que a rigor são inerentes ao próprio sistema federativo, considerando-se a possibilidade de os entes federados, no exercício das suas competências, invadirem as esferas dos demais –, deve-se concluir que a CF preconizou um modelo de divisão do poder do Estado entre as unidades federadas, marcado pela descentralização e fortalecimento do papel dos entes periféricos na concretização dos objetivos nela traçados, buscando estabelecer uma relação de equilíbrio institucional entre as pessoas políticas capaz de, a um só tempo, respeitar a diversidade regional e manter a unidade nacional, de modo a conferir máxima efetividade aos seus deveres jurídico-constitucionais, em especial o respeito e a proteção aos direitos fundamentais, ocupando o direito ao meio ambiente uma posição de relevo nesse rol, especialmente em face da sua já recordada imbricação com outros valores jusfundamentais, como, *v.g.*, vida, dignidade humana e saúde.

³⁴ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. p. 372.

³⁵ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. p. 119.

4. Conflitos de competência legislativa e seus reflexos na proteção do meio ambiente

4.1 A divisão de competências em matéria ambiental na CF

Conforme assinalado no capítulo anterior, a repartição de competências entre as diferentes pessoas políticas que compõem o Estado Federal constitui um dos núcleos fundamentais dessa forma de organização do poder estatal, a qual assegura a autonomia dos entes federados no exercício dos deveres fixados na Constituição através das capacidades de auto-organização e autogoverno, características desse modelo de Estado.

Por sua vez, o exercício dessa autonomia deve desenvolver-se em conformidade com o desenho institucional traçado pelo texto da CF – o qual combina tanto uma divisão horizontal quanto vertical das competências legislativas e administrativas –, preconizando em qualquer caso uma atuação harmônica e concertada dos membros da Federação no sentido de buscar alcançar os objetivos da comunidade política a partir da conjugação de esforços entre os atores institucionais que a integram, dinâmica que permite, como vimos, identificar a organização federativa atualmente em vigor no Brasil, no sentido daquilo que se tem designado de federalismo de cooperação ou federalismo cooperativo.

No que tange ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, afigura-se como sendo de especial relevância para a sua concretização pelo Estado brasileiro que as diversas unidades político-institucionais que integram o sistema federativo atuem em conformidade com o esquema organizatório de divisão de competências materiais comuns e legislativas concorrentes previstas, respectivamente, nos arts. 23 e 24 da Constituição de 1988.

Isso porque em razão da multifuncionalidade do direito em questão – o qual constitui-se, a um só tempo, em direito de defesa, direito prestacional e direito à implementação de uma estrutura organizatória e procedimental para a sua materialização – e em atenção ao dever fundamental do Estado de promover sua efetividade de modo abrangente, faz-se necessária, inicialmente, a atuação normativa pelo conjunto dos entes federados, posto que, segundo Krell:

A definição do âmbito material da incidência do direito ao ambiente depende, devido a seu alto grau de abstração, da intermediação do legislador ordinário nos três níveis federativos. Este, contudo, ao traçar estes limites deve obedecer aos condicionantes substantivos estabelecidos pela Constituição, havendo diferentes espaços e opções para a sua concretização nas diversas áreas setoriais do meio ambiente³⁶.

No mesmo diapasão, pressupõe-se ainda um conjunto de ações administrativas ancoradas em lei e destinadas a promover a realização dos seus comandos para dar vazão, no plano da realidade fática, aos enunciados normativos destinados à proteção do meio ambiente, o que constitui objeto da competência material ou executiva dos entes federados.

É nesse sentido, e tendo em conta o foco do presente texto, que serão agora tecidas algumas considerações mais detalhadas acerca das competências legislativas em matéria ambiental.

Adianta-se que, como regra geral, a competência legislativa em matéria ambiental é de natureza concorrente entre os entes federados, encontrando-se situada no art. 24, da CF, o qual dispõe ser competência da União, dos Estados e do Distrito Federal legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (inciso VI); proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico (inciso VII); responsabilidade por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (inciso VIII).

Cumprе destacar, outrossim, a existência de alguns temas de competência legislativa privativa da União, prevista no art. 22 do diploma constitucional, que têm em certa medida imbricação com o direito ao meio ambiente, como, *v.g.*, águas e energia (inciso IV); recursos minerais (inciso XII) e atividades nucleares (inciso XXVI).

Em relação aos Municípios, embora não tenham sido expressamente inseridos no rol do art. 24, é possível deduzir a sua competência em matéria ambiental a partir do disposto no art. 30, incisos I e II, os quais permitem, respectivamente, legislar em

³⁶ KRELL, Andreas Joachim. Do meio ambiente: art. 225, *caput*. p. 2179.

sobre questões de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber, não se justificando, à luz desse conjunto normativo, excluir dessas unidades federativas a autonomia para disciplinar temas de natureza ambiental que se enquadrem em sua esfera de atuação.

Em qualquer caso, observado o bloco de normas constitucionais que disciplinam o direito ao meio ambiente, o exercício das competências legislativas deve ter como objetivo conferir máxima efetividade ao enunciado normativo contido no art. 225 da Constituição, devendo favorecer, por conseguinte, a atividade legiferante dos entes subnacionais naquilo que representar maior proteção ao meio ambiente³⁷.

Para além da análise acadêmica, a reafirmação da autonomia dos entes federados periféricos em suplementar ou mesmo suprir as omissões na legislação da União com o objetivo de reforçar as balizas normativas de proteção ambiental adquire um importante sentido prático, especialmente no contexto brasileiro, caracterizado por uma grande diversidade tanto dos elementos naturais quanto artificiais integrantes do meio ambiente em todo o nosso vasto território nacional. Isso pode ser ilustrado mediante referência à multiplicidade de biomas responsáveis por abrigarem uma infinidade de espécies de flora e fauna e que exigem proteção em face das variadas ameaças à sua preservação, as quais podem apresentar distintas configurações em âmbito regional e local, demandando assim graus variados de disciplina normativa destinada à concretização dos valores fundamentais albergados pela CF.

4.2 Os conflitos de competência legislativa em matéria ambiental e os parâmetros para o seu equacionamento

Considerando a complexidade da organização do sistema de competências do nosso modelo cooperativo de federalismo, bem como a própria pluralidade de centros de decisão política que caracterizam o Estado Federal, o exercício do poder legiferante pelos entes federados pode circunstancialmente, em situações concretas, implicar colisões entre o conteúdo de normas diversas ou invasões de um ente pelo

³⁷ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ecológico: Constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza*. p. 272.

domínio normativo constitucionalmente atribuído a outro, criando-se um contexto de “uma verdadeira superposição legislativa, com normas que se atropelam”³⁸.

Tais situações desafiam a definição de critérios jurídicos consistentes capazes de solucionarem tais conflitos, a qual se apresenta como importante medida para evitar prejuízo para a própria efetividade da proteção ao meio ambiente. Tais critérios, por sua vez, devem nortear a interpretação e a aplicação das normas do sistema, o que leva Sarlet e Fensterseifer à conclusão de ser “fundamental a construção de um sistema teórico e normativo capaz de guiar os nossos Juízes e Tribunais na resolução de tais questões”³⁹.

Ainda sobre a questão, sublinham os autores acima que, em qualquer caso, a solução das controvérsias quanto à aplicação de normas ambientais conflitantes entre os diferentes entes federados deve ter como premissa assegurar a manutenção das normas capazes de garantir a máxima proteção ao direito fundamental ao meio ambiente.

Do ponto de vista das possíveis situações em que surjam controvérsias quanto à norma prevalente diante de conflitos no exercício das competências legislativas ambientais, Ferreira aponta algumas situações paradigmáticas em que tais conflitos poderão ser identificados na praxe da atividade legiferante no âmbito do meio ambiente e sugere igualmente como critério a nortear sua solução a prevalência, sempre que possível, do enunciado normativo que forneça maior medida de reforço à proteção ambiental:

Sobre essa questão, três possibilidades devem ser analisadas: a) pode ocorrer que, mesmo observando os seus campos de atuação, União e Estados legislem de forma conflitante. Nesse caso, entende-se que deverá predominar a regra mais restritiva, uma vez que se busca a satisfação de um interesse público; b) uma segunda possibilidade consiste na inobservância dos limites constitucionais impostos ao exercício da competência concorrente. A invasão do campo de atuação alheio, como já mencionado, implica a inconstitucionalidade da lei, seja ela federal, seja ela estadual; c) finalmente, pode ainda o conflito entre leis resultar da impossibilidade de definir precisamente o que são normas gerais e normas especiais. Tais conflitos devem ser solucionados tendo por base

³⁸ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Federalismo e competências ambientais no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 67.

³⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Federalismo e competências ambientais no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 67.

o princípio *in dubio pro natura*, devendo prevalecer a norma que melhor defenda o direito fundamental tutelado, ou seja, o meio ambiente⁴⁰.

Nesse mesmo sentido, parece-nos adequada uma posição de certa cautela em torno da possível aplicação em qualquer contexto da norma que traduza uma maior medida de tutela aos bens ambientais, sobretudo diante da constatação de que nosso ordenamento jurídico-constitucional não possui direitos fundamentais abstratamente absolutos e prevalentes em qualquer contexto, não estando o direito ao meio ambiente apartado dessa lógica, cabendo portanto a análise do caso concreto e a aplicação dos princípios – especialmente o da proporcionalidade – para a obtenção da solução mais adequada tendo em vista a preservação da integridade do sistema⁴¹.

Contudo, observados os devidos cuidados no sentido de evitar respostas que fragilizem a racionalidade do próprio ordenamento jurídico-constitucional – especialmente a lógica do esquema organizatório de divisão das competências no âmbito federativo –, afigura-se igualmente acertada a posição que prima pelo reconhecimento da validade das regras normativas provenientes de Estados e Municípios que traduzam padrões mais elevados de proteção ambiental visando promoverem a sua progressiva melhoria, posição que atende às exigências do art. 225 da CF.

Assim, é possível afirmar que, se o propósito de eventual medida legislativa editada pelo ente estadual ou mesmo pelo ente municipal é reforçar os níveis de proteção ou afastar eventual déficit ou lacuna protetiva verificada na legislação federal no regime de proteção dos direitos fundamentais, tal opção deve ser saudada, muito embora com a ressalva de que a análise deve ser sempre efetuada à luz do contexto vigente, de modo a permitir a verificação de que a legislação em questão, ao proteger determinados bens, não viola outros. De todo modo, há que ter presente que em ocorrendo apenas o aumento do nível de proteção de direitos fundamentais, aqui com destaque para o direito a um meio ambiente saudável e equilibrado, inexistente qualquer razão que justifique a desconsideração de tal medida apenas com base no argumento da inexistência de correspondência exata com o cenário legislativo traçado no plano federal⁴².

⁴⁰ FERREIRA, Heline Sivini. Competências ambientais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 338.

⁴¹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ecológico**: Constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza. p. 272.

⁴² SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ecológico**: Constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza. p. 260.

Desse modo e com base nas premissas apresentadas, afigura-se, s.m.j., correta a adoção de uma orientação hermenêutica que promova a prevalência, em princípio e sempre que possível, das disposições normativas que, dentro do quadro legislativo presente nas diferentes ordenações que compõem a Federação, instituem um regime mais eficaz de proteção e melhoria das condições do meio ambiente em suas múltiplas dimensões, até mesmo em homenagem ao princípio do *in dubio pro natura*, reconhecido no Brasil tanto em nível doutrinário, quanto jurisprudencial, com destaque aqui para a prática decisória do STF⁴³.

No âmbito do STF, essa orientação relativa às competências em matéria ambiental tem se firmado de maneira gradual nos últimos anos, contrapondo-se à tradição até então prevalente na Corte de forte centralização da competência legislativa na esfera da União, “conectando-se cada vez mais com o regime constitucional de proteção da Natureza estabelecido pela nossa Constituição Ecológica de 1988”⁴⁴.

Acerca dessa mudança de paradigma experimentada pela jurisprudência da Corte Suprema, cumpre assinalar que, nas décadas imediatamente posteriores à promulgação da CF, aquela decidia reiteradamente pela primazia em regra das matérias consideradas de competência legislativa privativa da União, em detrimento daquelas de natureza concorrente conferidas a Estados-membros e municípios no que tange à proteção do meio ambiente e controle da poluição diante de conflitos normativos submetidos à sua apreciação em sede de controle de constitucionalidade. Nesse sentido, constituem precedentes bastante representativos dessa orientação os acórdãos proferidos na ADI 1.893⁴⁵ e na ADI 2.656⁴⁶.

⁴³ Tal prática pode ser extraída em uma série de precedentes reafirmando tal compreensão acerca do tema, nesse sentido: BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6808/DF**. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 28 de abril de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15352341661&ext=.pdf>. Acesso em: 16 out. 2024; BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Declaratória de Constitucionalidade 42/DF**. Relator: Min. Luiz Fux, 28 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340792543&ext=.pdf>. Acesso em: 16 out. 2024.

⁴⁴ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ecológico**: Constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza. p. 255.

⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1893/RJ**. Relator: Min. Carlos Velloso, 12 de maio de 2004. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266794>. Acesso em: 6 set. 2023.

⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2656/SP**. Relator: Min. Mauricio Corrêa, 8 de maio de 2003. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266877>. Acesso em: 6 set. 2023.

Em relação à ADI 1.893, a Corte declarou a inconstitucionalidade da Lei nº 2.702/1997, do Estado do Rio de Janeiro, a qual dispunha sobre a política estadual de manutenção da qualidade do meio ambiente do trabalho e de proteção da saúde do trabalhador, por entender que a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho (art. 22, inciso I) abrangeria inclusive a regulação do meio ambiente do trabalho, não obstante tenha a norma questionada limitado seu escopo a estabelecer regras e padrões de qualidade no ambiente laboral destinadas à proteção da saúde do trabalhador⁴⁷, o que, pelo menos é o que aqui se sustenta, estaria em sintonia com as balizas constitucionais daquilo que pode ser considerado norma de proteção ambiental, máxime diante da relevância do direito fundamental a um meio ambiente saudável e equilibrado.

De outra banda, ainda ilustrando a tendência de restrição à função normativa dos entes subnacionais em matéria ambiental, na ADI 2.656 – proposta pelo Estado de Goiás em face da Lei nº 10.813/2001 do Estado de São Paulo, que proscreeu o emprego de quaisquer espécies de amianto naquela unidade da Federação –, o STF declarou a inconstitucionalidade do referido diploma legal estadual também com base no argumento de que teria ocorrido invasão da competência privativa da União para dispor sobre a matéria, considerando a existência de diploma legal federal regulando o uso do amianto no território nacional (Lei nº 9.055/1995), não levando a Corte em consideração, todavia, o especial objetivo de proteção do meio ambiente e, por conseguinte, da vida e da saúde da população, veiculado pela norma estadual sindicada em sede de controle concentrado.

Cabe sublinhar que recentemente o Supremo promoveu uma guinada em sua jurisprudência acerca do uso do amianto no território nacional, reconhecendo, a partir dos estudos científicos mais recentes, os riscos ao meio ambiente e à saúde inerentes a essa substância. No julgamento da ADI 3.937 ajuizada em face da Lei nº 12.684/2007, novamente do Estado de São Paulo proibindo uso de amianto, a Corte ao mesmo tempo em que julgou improcedente a ação declarou incidentalmente a inconstitucionalidade da Lei federal 9.055/1995, em virtude de um “processo de inconstitucionalização da norma”, com base no novo contexto fático do conhecimento científico do tema, o que culminou na competência plena do ente subnacional

⁴⁷ É importante ressaltar que constitui matéria inserida no âmbito de competência concorrente da União e dos Estados-membros legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, inciso XII), de modo que a norma estadual atacada poderia ser igualmente enquadrada, reforçando o equívoco, em nossa visão, da opção interpretativa adotada em desfavor da competência estadual no julgamento da referida ADI.

para dispor sobre a matéria, privilegiando desse modo o diploma estadual voltado à proteção da saúde e do meio ambiente⁴⁸.

As decisões acima destacadas são reveladoras da tendência, até então prevalente no âmbito do STF, no sentido de centralização da Federação do ponto de vista da produção normativa, refreando desse modo a possibilidade de os entes subnacionais desenvolverem iniciativas de produção normativa destinadas à proteção do meio ambiente a partir de experiências regionais e locais, o que poderia resultar em um efetivo contributo à eficácia e aprimoramento desse direito fundamental em todo o território nacional⁴⁹.

Tal tendência, contudo, vem sendo progressivamente modificada pelo STF ao longo de seus julgados mais recentes, o que traduz um inequívoco processo de reconhecimento da centralidade desse direito para a comunidade, como logo mais assinalado.

Nesse sentido, podemos apontar como precedente bastante paradigmático dessa nova tendência aquele fixado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.030, ajuizada pelo Governador do Estado de Santa Catarina contra lei proveniente daquele Estado-membro que, dentre outras medidas, contemplava normas de controle sobre resíduos provenientes de embarcações, instalações costeiras e oleodutos⁵⁰.

Alegou-se, no bojo daquela ação, em suma, que o ente subnacional teria invadido domínio de competência privativa da União para legislar sobre direito marítimo e civil, ao dispor sobre condições de operação de embarcações e responsabilidade civil dos operadores, razão pela qual padeceria o diploma legal de inconstitucionalidade.

⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3937/SP**. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Dias Toffoli, 24 de agosto de 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749028439>. Acesso em: 8 set. 2023.

⁴⁹ ANSELMO, José Roberto. **O papel do Supremo Tribunal Federal na concretização do federalismo brasileiro**. 2006. 247 f. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006. p. 167. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/7343>. Acesso em: 14 out. 2024.

⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2030/SC**. Relator: Min. Gilmar Mendes, 9 de agosto de 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748451606>. Acesso em: 29 ago. 2023.

Por sua vez, o STF, contrapondo-se à tendência presente em diversos dos seus precedentes, no sentido de atribuir proeminência à posição da União no caso de conflitos de competência com os entes periféricos em matéria legislativa, julgou improcedente a ação por entender que o Estado de Santa Catarina teria atuado dentro das balizas constitucionais da sua competência concorrente em matéria ambiental, pois teria tão somente instituído normas de reforço à proteção do seu ecossistema marinho em face das especificidades presentes naquela unidade da Federação, agindo, portanto, em consonância com o texto constitucional, inclusive pelo enriquecimento do arcabouço normativo de proteção do meio ambiente a partir das contribuições oriundas de experiências exitosas dos entes periféricos, como bem destacado no voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes:

É evidente a preocupação do Estado de Santa Catarina com a preservação de seu meio ambiente. O resguardo de seu litoral – por meio de lei estadual, de operações suscetíveis de promoverem o risco de poluição do mar litorâneo – é exemplo claro de atuação concorrente que baseando-se em peculiaridades próprias, autorizam os Estados-membros a ser partícipes importantes no desenvolvimento do direito nacional e a atuar ativamente na construção de possíveis experiências que poderão ser eventualmente adotadas por outros entes ou em todo território federal, na ideia de verdadeiros *laboratórios legislativos*⁵¹.

Nessa mesma toada, a Corte também reconheceu, no bojo da ADI 6.137, em votação unânime, a possibilidade de Estado-membro no exercício de sua competência concorrente editar normas mais restritivas ao manejo de agrotóxicos em seu território com o escopo de conferir maior proteção ao meio ambiente e à saúde de sua comunidade, concepção em sintonia com a especial relevância de tais bens jurídicos no contexto da CF⁵².

Desse modo, é possível inferir que o reconhecimento da legitimidade constitucional das leis emanadas dos Estados-membros e dos Municípios que, observados os critérios de predominância do interesse (regional ou local) e respeitada a esfera de

⁵¹ STF, ADI 2030/SC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 9 ago. 2017.

⁵² Conforme assinalou o voto da Relatora, Ministra Carmen Lucia, é legítima a edição de legislação suplementar pelo ente subnacional que, lastreada em estudos técnicos e peculiaridades locais, optar por uma regulação mais severa do uso de pesticidas e do seu manejo no caso concreto, proscrevendo especificamente nesse sentido a pulverização aérea em razão da sua maior lesividade ao ecossistema legalmente tutelado.

competência privativa da União, estabeleçam patamares mais elevados de preservação e melhoria da qualidade do meio ambiente, encontra-se em conformidade, não apenas com a estrutura da organização federativa desenhada pela CF, mas principalmente com a necessária posição preferencial do direito fundamental a um meio ambiente saudável e equilibrado na arquitetura constitucional brasileira.

5. Conclusão

Ao longo do presente estudo, foi possível constatar que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental tanto em seu aspecto formal, quanto material, cumprindo, ademais, diversas funções na ordem jurídico-constitucional brasileira, designadamente, operando como direito de defesa (negativo) e direito a prestações (positivo), além de ter uma dupla dimensão subjetiva e objetiva, neste caso, implicando um conjunto de deveres de proteção que vinculam diretamente todos os atores estatais. Assim, cabe ao poder público assegurar as condições necessárias à realização desse direito em sua plenitude, assegurando-lhe a máxima eficácia e efetividade possível.

Constatou-se também que o modelo de organização do Estado desempenha um papel relevante no processo de concretização do direito fundamental a um meio ambiente sadio e equilibrado, especialmente mediante o sistema de repartição das diversas competências entre as unidades integrantes da Federação em conformidade com o desenho traçado pela CF, o qual preconiza a cooperação entre os entes federados na consecução de objetivos de relevante alcance social, constituindo a proteção do meio ambiente tarefa a ser desempenhada conjuntamente por todas as unidades políticas mediante a elaboração de leis e a adoção de medidas administrativas em conformidade com o critério de predominância do interesse de cada esfera federativa – local, regional e nacional.

Em relação ao exercício das competências legislativas em matéria ambiental, a complexidade e diversidade presentes no território nacional realça a importância da orientação de que, respeitados os critérios jurídico-constitucionais de divisão das competências entre os entes federados, ocorra a edição, tanto pelos Estados-membros quanto pelos Municípios, de diplomas legais contendo regras mais protetivas do meio ambiente do que aquelas editadas no âmbito da União, o que vai ao encontro da importância e da posição preferencial atribuída pela CF à proteção do meio ambiente, orientação que vem obtendo a adesão no âmbito do STF em precedentes recentes acerca do tema, acima referidos em caráter exemplificativo.

Assim, é possível concluir que a concretização do dever constitucional atribuído ao Estado, no sentido de proteger e mesmo promover o direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, tem na dinâmica das relações desenvolvidas no âmbito da estrutura federativa um fator relevante para a sua efetividade. Isto se dá, dentre outros motivos, porque a eficiência das políticas públicas ambientais pressupõe o exercício pleno e efetivo pelas unidades políticas que compõem a Federação das suas competências para a elaboração das leis necessárias à implementação de regras que tornem efetiva a proteção do direito ao meio ambiente, especialmente se considerarmos a diversidade dos fatores ambientais e socioeconômicos presentes no território nacional, o que demanda, por sua vez, a adoção de medidas que contemplem tais especificidades, seja em âmbito regional, seja em nível local, tudo de modo a assegurar a máxima eficácia social do programa normativo constitucional relativo à proteção do meio ambiente.

Referências

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ANSELMO, José Roberto. **O papel do Supremo Tribunal Federal na concretização do federalismo brasileiro**. 2006. 247 f. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/7343>. Acesso em: 14 out. 2024.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 22. ed. rev., atual. e reform. São Paulo: Atlas, 2021.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Federalismo e competências ambientais no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Organização do poder: a institucionalização do Estado. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 23, n. 90, p. 5-34, abr./jun. 1986. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181714>. Acesso em: 14 out. 2024.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, c2010. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5299999/mod_resource/content/1/Ulrich%20Beck%20-%20Sociedade%20de%20risco_%20Rumo%20a%20uma%20Outra%20Modernidade.pdf. Acesso em: 14 out. 2024.

BELLO FILHO, Ney de Barros. **Pressupostos sociológicos e dogmáticos da fundamentalidade do direito ao ambiente sadio e ecologicamente equilibrado.**

Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp023239.pdf>. Acesso em: 14 out. 2024.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro.** 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 83-164.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional.** 34. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2019.

FERREIRA, Heline Sivini. Competências ambientais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro.** 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 243-257.

HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha.** Tradução da 20. edição alemã por Luís Afonso Heck. Porto Alegre: S.A. Fabris, 1998.

HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional.** 3. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

JAMES, Madison; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os artigos federalistas: 1787-1788: edição integral.** Apresentação de Isaac Kramnick. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado.** Tradução Luís Carlos Borges. 3. ed., 2. tiragem. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KRELL, Andreas Joachim. Do meio ambiente: art. 225, *caput*. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al.* (coord). **Comentários à Constituição do Brasil.** 2. ed. São Paulo: Saraiva jur, 2018. p. 2176-2183.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. **Dano ambiental.** 8. ed. rev., atual. e reform. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O federalismo numa visão tridimensional do direito.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. *E-book* (Edição Kindle).

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme. 9. ed., rev. e atual. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva jur, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ecológico**: Constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Edusp, 2021.

Jurisprudência citada

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Declaratória de Constitucionalidade 42/DF**. Relator: Min. Luiz Fux, 28 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340792543&ext=.pdf>. Acesso em: 16 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1893/RJ**. Relator: Min. Carlos Velloso, 12 de maio de 2004. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266794>. Acesso em: 6 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2030/SC**. Relator: Min. Gilmar Mendes, 9 de agosto de 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748451606>. Acesso em: 29 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2656/SP**. Relator: Min. Mauricio Corrêa, 8 de maio de 2003. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266877>. Acesso em: 6 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3937/SP**. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Dias Toffoli, 24 de agosto de 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749028439>. Acesso em: 8 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6137/CE**. Relator: Min. Cármen Lúcia, 29 de maio de 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=768536164>. Acesso em: 29 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6808/DF**. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 28 de abril de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15352341661&ext=.pdf>. Acesso em: 16 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 910/DF**. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 3 de julho de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15359525784&ext=.pdf>. Acesso em: 15 out. 2024.

Legislação citada

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 15 out. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 10.833, de 7 de outubro de 2021**. Altera o Decreto nº 4.074, de 4 de janeiro de 2002, que regulamenta a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins. Brasília: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10833.htm. Acesso em: 15 out. 2024.