

Augusto Sherman Cavalcanti<sup>1</sup>

*1. Introdução. 2. As Constituições e a Ordem Econômica. 3. A Ordem Jurídico-Econômica Brasileira. 4. Conceito de meio ambiente. 5. O tratamento da questão ambiental no Brasil e a Política Nacional do Meio Ambiente. 6. O meio ambiente e o Direito Constitucional. 7. Conclusão: o conteúdo e alcance do princípio da Defesa do Meio Ambiente.*

## **1. Introdução**

A Constituição Federal de 1988 instituiu novo modelo de ordem constitucional no Brasil. Diferentemente das Constituições anteriores, as quais cuidaram quase exclusivamente dos direitos individuais, a Constituição de 1988 inovou no campo dos direitos metaindividuais, ao criar normas jurídicas diretamente relacionadas à tutela dos direitos coletivos e difusos. Entre essas normas, encontra-se a tutela do meio ambiente, que será tratada de forma breve neste texto.

A tutela do meio ambiente, além de ter merecido tratamento amplo no âmbito da Constituição de 1988, recebendo, até mesmo, capítulo específico (Capítulo VI, do Título VIII), foi erigida a princípio básico da ordem econômica, conforme se verifica no art. 170, inciso VI, cujo alcance pretende-se tornar um pouco mais claro, neste trabalho.

## **2. As Constituições e a Ordem Econômica**

No constitucionalismo clássico, surgido no final do século XVIII, não havia lugar para normas de natureza econômico-social. Nessa fase inicial do constitucionalismo, concebido no âmbito do liberalismo político e econômico, as Constituições eram instrumentos, tão apenas, de organização de poderes e de declaração de direitos e garantias individuais. Essa dupla dimensão do constitucionalismo clássico – organização de poderes e proclamação de direitos e garantias individuais – encontra-se inscul-

---

<sup>1</sup> Ministro-substituto do TCU.

pida no famoso artigo 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão<sup>2</sup>, de 1789, a qual estabelecia não haver Constituição numa sociedade em que não fosse assegurada a garantia dos direitos e a separação dos poderes.

Raul Machado Horta diz-nos que uma pesquisa nos textos mais representativos desse constitucionalismo, como a Constituição Norte-Americana de 1787 e as Constituições Francesas do período revolucionário, “não identifica em qualquer desses documentos uma Ordem Econômica”<sup>3</sup>.

Acrescenta o autor que a inserção da ordem econômica como matéria constitucional coincide com o “declínio do liberalismo econômico” e a ascensão do “intervencionismo e do dirigismo econômico”<sup>4</sup>.

A Constituição do México, de 1917, e a Constituição da Alemanha, de 1919, inauguraram novo período constitucional, denominado constitucionalismo moderno, por incorporarem a ordem econômica e social ao texto constitucional.

A Constituição do México, de 5 de fevereiro de 1917, absorveu assim a ordem econômica e social, conforme nos demonstra ainda Horta (1995, p. 287):

“O longo art. 27 da Constituição, compreendendo 18 incisos (...), submeteu a propriedade privada às limitações decorrentes do interesse público; nacionalizou e confiscou bens da igreja; estabeleceu as regras da reforma agrária; incorporou ao domínio da Nação os combustíveis minerais sólidos, o petróleo e outros recursos; autorizou o Congresso e as Assembléias Legislativas dos Estados a fixarem a extensão máxima da propriedade rural; assegurou aos mexicanos natos ou naturalizados e a sociedades mexicanas, que o artigo não definiu, o privilégio para outorga da concessão de minas, águas ou combustíveis minerais. Ateruou o nacionalismo revolucionário da norma, para autorizar as mesmas concessões aos estrangeiros, desde que se convencionasse o caráter nacional de seus bens e eximissem eles de invocar a proteção dos seus respectivos governos, para os bens concedidos pelo Estado mexicano (art. 27, I). No título dedicado ao Trabalho e à Previdência

---

<sup>2</sup> Direitos do Homem não se confundem com Direitos do Cidadão. Lembrando Jacques Robert, o professor João Bosco Leopoldino da Fonseca salienta que “os direitos do homem têm um caráter pré-social; os direitos do cidadão, ao contrário, são ligados à existência da Cidade. Os direitos do homem são antes de tudo a liberdade, a propriedade, a segurança. Trata-se de uma proclamação da liberdade civil, diferente da liberdade política que seria uma liberdade-participação. Os direitos do cidadão se referem predominantemente à liberdade política, mas somente podem ser respeitados se os direitos do homem o são plena e precedentemente. É sabido: a verdadeira liberdade só pode ser, ao mesmo tempo, autonomia e participação (*Direito Econômico*, 3ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 2000, p.63, nota 33).

<sup>3</sup> HORTA, Raul Machado. “Constituição e Ordem Econômica e Financeira”, in Estudos de Direito Constitucional, Belo Horizonte, Del Rey Ed., 1995, p. 286.

<sup>4</sup> HORTA, Raul Machado, ob. cit., p. 286.

Social, a Constituição adotou, de forma sistemática, regras numerosas, dentre elas a duração da jornada máxima do trabalho de oito horas (art. 123, I), a proibição do trabalho insalubre para mulheres, em geral, e para os menores de 16 anos (art. 123, II), o repouso semanal (art. 123, IV), a licença-maternidade (art. 123, V), o salário mínimo (art. 123, VI), a limitação das horas extraordinárias de trabalho (art. 123, XI), a greve lícita (art. 123, XVIII), a despedida sem causa justificada (art. 123, XXII)”<sup>5</sup>.

A Constituição da Alemanha, de 11 de agosto de 1919, também denominada Constituição de Weimar, inspiradora do novo constitucionalismo ocidental, sobretudo no pós-Primeira Guerra, teve sua técnica formal – unificadora em setor próprio das regras atinentes à ordem econômica, destacando seu conteúdo no conjunto da Constituição – reproduzida em diversas Constituições nacionais desse período, até mesmo na Constituição Federal Brasileira de 1934. Essas novas regras constitucionais sobre a ordem econômica exprimem a novel concepção dos fundamentos da organização econômica, do exercício da atividade econômica e das funções do Estado nesse domínio.

A Constituição de Weimar incorporou assim a ordem econômica e social. A esse respeito, destacam-se os seguintes comentários de Josaphat Marinho:

“Mantém a liberdade econômica (art. 151), a liberdade de comércio e de indústria (art. 151), a liberdade contratual (art. 152), a propriedade privada (art. 153), o direito de herança (art. 154). (...) Pertencem ao conteúdo inovador dos preceitos da ordem econômica, a regra de que a propriedade obriga. O seu uso deve ser um serviço prestado ao interesse geral (art. 153, fins). As disposições regulam a passagem de empresas econômicas privadas à propriedade da coletividade (art. 156), autorizam a liberdade de associação para defesa e melhoria das condições de trabalho e da vida econômica (art. 159) e a criação do regime geral de previdência (art. 161), submetem a organização econômica aos princípios da justiça e da dignidade humana (art. 151), preconizam a regulamentação das condições de salários e trabalho entre empregadores e empregados (art. 105) e a representação nos Conselhos de Empresas (art. 165)”<sup>6</sup>.

Nenhuma Constituição brasileira, anterior à atual, havia incorporado normas sobre o meio ambiente ou, mesmo, empregado esta terminologia para identificar a moderna preocupação ecológica. Como assere Raul Machado Horta, no período republicano, “o tema ambiental se confundia com a autorização conferida à União para legislar sobre defesa e proteção da saúde ou com a proteção de monumentos históricos, artísticos e naturais, às paisagens e aos locais particularmente dotados pela natureza,

<sup>5</sup> HORTA, Raul Machado. *ob. cit.*, p. 287.

<sup>6</sup> HORTA, Raul Machado. *ob. cit.*, p. 288.

temas que as Constituições Federais incluíram na repartição de competências e no Título da Educação e Cultura”<sup>7</sup>.

Refletindo o modelo inaugurado pela Constituição Mexicana de 1917 e aperfeiçoado pela Constituição de Weimar de 1919, as Constituições ocidentais passaram a absorver normas atinentes à ordem econômica em capítulo ou título próprio, distinguindo-as das demais regras constitucionais.

### 3. A Ordem Jurídico-Econômica Brasileira

Os regimes constitucionais do Brasil, desde a Carta Imperial de 1824 até a atual Constituição Federal de 1988, não obstante a diversidade de estilo e de alcance, não importou jamais o abandono do sistema econômico liberal<sup>8</sup>, como assenta Josaphat Marinho.<sup>9</sup>

A Constituição Imperial de 1824, surgida ainda no ápice desse liberalismo econômico, espelha bem esse sistema. O direito de propriedade é garantido em toda a sua amplitude, tendo como exceção a possibilidade de o Estado utilizar-se do bem particular mediante prévia indenização (art. 179, nº 22). Nenhum gênero de trabalho, indústria ou comércio poderá ser proibido, salvo o desrespeito aos costumes públicos, à segurança e à saúde dos cidadãos (art. 179, nº 24). Os inventores teriam a propriedade temporária de suas descobertas, nos termos da lei (art. 179, nº 26). No campo do liberalismo político, tolerando ainda a escravidão, prescreveu que a lei será igual para todos no pressuposto da liberdade e da segurança individual (art. 179, nº 13).

<sup>7</sup> HORTA, Raul Machado. “Constituição e Meio Ambiente”, in Estudos de Direito Constitucional, Belo Horizonte, Del Rey Ed., 1995, pp. 307-308.

<sup>8</sup> O liberalismo econômico originário está ancorado no pensamento de Adam Smith, pois para ele o equilíbrio econômico sobreviria “numa sociedade onde se permitisse que as coisas seguissem o seu curso natural, onde houvesse liberdade perfeita e cada homem fosse totalmente livre de escolher a ocupação que quisesse e de a mudar sempre que lhe aprouvesse”. Além disso, “o estadista que tentasse orientar as pessoas privadas sobre o modo como deveriam aplicar seus capitais, não só estaria a sobrecarregar com uma tarefa desnecessária, como ainda assumiria uma autoridade que não só dificilmente poderia ser confiada a uma única pessoa como, nem sequer, a qualquer conselho ou senado, e que representaria um perigo nas mãos de um homem que tivesse a loucura e a presunção suficientes para se considerar capaz de a exercer” (João Bosco Leopoldino da Fonseca. Direito Econômico, 3ª ed., Rio de Janeiro, 2000, pp. 63-64 e nota 34).

<sup>9</sup> MARINHO, Josaphat. “A ordem econômica nas Constituições brasileiras”, Revista de Direito Público, 19/51, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais.

A Constituição Republicana de 1891, apesar de uma sensível mudança no sistema político sob a inspiração do modelo dos Estados Unidos da América, mantém imutável a ordem econômica, a qual permaneceu sob a influência do liberalismo econômico, não obstante o fim da escravidão. Proclamou a igualdade de todos perante a lei, o fim dos privilégios de nascimento, o desconhecimento dos foros de nobreza, a extinção das ordens honoríficas e de todas as suas prerrogativas (art. 72, § 2º). O direito de propriedade mantém-se em sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade e utilidade pública, mediante indenização prévia; as minas pertencem aos proprietários do solo, salvo as limitações estabelecidas em lei (art. 72, § 17). É garantido o livre exercício de qualquer profissão moral, intelectual e industrial, bem como a propriedade dos inventos industriais e das marcas de fábrica (art. 72 §§ 24, 25 e 27).

Vê-se que, até a Constituição de 1891, os direitos individuais eram a única preocupação do legislador. Nem mesmo a Reforma de 1926, realizada já no pós-guerra, quando já existentes as Constituições Mexicana e de Weimar, tratou de direitos sociais e coletivos, muito menos da tutela ao meio ambiente<sup>10</sup>.

A Constituição de 1934 proclamou a garantia da propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante prévia indenização, contudo estipulou que esse direito não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo (art. 113, nº 17). Surgem os primeiros sinais de tutela aos interesses coletivos, sobretudo aqueles voltados à proteção das relações do trabalho. Foi a primeira Constituição a disciplinar, em Título próprio, a ordem econômica em conjunto com a social, garantindo a liberdade econômica, nos limites de sua conformação ao princípio da justiça e às necessidades da vida nacional, possibilitando a todos existência digna (art. 115). Conferiu poder à União para monopolizar determinada atividade econômica, por motivo de interesse público e mediante lei, asseguradas as indenizações (art. 116); determinou o processo de nacionalização progressiva dos bancos de depósito, das empresas de seguros, das minas, jazidas minerais etc. (artigos. 117 e 119); distinguiu a propriedade do solo da do subsolo para efeito de exploração ou aproveitamento industrial (art. 118); determinou a regulação e a fiscalização, por lei federal, das tarifas dos serviços explorados por concessão ou delegação, para que, no interesse coletivo, os lucros não excedessem à justa remuneração do capital (art. 137).

---

<sup>10</sup> Rui Barbosa, em 1919, já ressaltava: “as Constituições são conseqüências da irresistível evolução econômica do mundo”. Criticando o atraso da nossa Constituição, que tinha ainda por paradigma as declarações de direitos do século XVIII, asseriu: “À inflexibilidade individualista dessas Cartas, imortais, mas não imutáveis, alguma coisa tem de ceder (quando lhes passa já pelo quadrante o Sol do seu terceiro século) ao sopro da socialização que agita o mundo” (Comentários à Constituição Federal Brasileira, ordenados por Homero Pires, Livraria Acadêmica, 1932, vol. 1, p. 38).

A Constituição de 1934, dando relevo à “questão social”, isto é, à relação exploratória entre o capitalista, detentor dos meios de produção, e o operário que lhe prestava trabalho, veio, no dizer de João Bosco Leopoldino da Fonseca, “dar forma jurídica aos anseios sociais, sem cancelar ou negar os princípios já inseridos nos textos constitucionais anteriores, mas colocando-os também no seio da nova ideologia acatada pelo constitucionalismo social. Já no preâmbulo da Constituição, a Assembléia Nacional Constituinte fazia constar o sinal de mudança, declarando que tinha a intenção de organizar um regime democrático que assegurasse à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, deixando evidenciada a nova ideologia”<sup>11</sup>. Constituem também inovações quanto ao papel a ser desempenhado pelo Estado as normas referentes à educação, à família e à cultura<sup>12</sup>.

A Constituição de 1937 não vigorou na totalidade de seus mandamentos. Em consequência de uma amálgama de fascismo, corporativismo, nacionalismo e de aparente liberalismo, tiveram eficácia, nesse período, basicamente dois artigos: o art. 180, o qual estabelecia que, enquanto não se reunisse o Parlamento Nacional, o Presidente da República teria o poder de expedir decretos-lei sobre todas as matérias da competência legislativa da União; e o art. 186, que declarava em todo o país o estado de emergência. De maneira que o governo, nesse período, realizou-se por meio de decretos-leis. Vale a pena ressaltar o uso, pela primeira vez, da expressão intervenção do Estado no domínio econômico, no art. 135<sup>13</sup>.

A Constituição de 1946, como afirma Josaphat Marinho, “teve sentido mais restaurador da ordem democrática do que de inovações audaciosas”<sup>14</sup>. Segue, nesse aspecto (o caráter democrático) e na disciplina da ordem econômica, basicamente as diretrizes da Constituição de 1934. Essa ordem econômica seria organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano (art. 145) e reconhecendo os direitos dos trabalhadores (art. 157). Assegurou à União, nos termos de lei especial, a intervenção no domínio econômico, desde que objetivasse interesse público e não ferisse direitos fundamentais, bem como o poder de monopolizar determinada indústria ou atividade (art. 146). Estabeleceu a repressão, mediante lei, de toda e qualquer forma de abuso do poder econômico (art. 148). Situou a Justiça do Trabalho no seio do Poder Judiciário.

---

<sup>11</sup> FONSECA, João Bosco Leopoldino da. *Direito Econômico*, 3ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 2000, p. 74.

<sup>12</sup> FONSECA, João Bosco Leopoldino da. *Direito Econômico*, 3ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 2000, p. 76.

<sup>13</sup> FONSECA, João Bosco Leopoldino da. *Direito Econômico*, 3ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 2000, p. 77.

<sup>14</sup> MARINHO, Josaphat. “A ordem econômica nas constituições brasileiras”, *Revista de Direito Público*, 19/51, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, p. 57.

rio (artigos 94 e 122). Manteve o direito da propriedade individual, salvo a desapropriação mesmo que por interesse social (art. 147). Proclamou a participação dos trabalhadores nos lucros das empresas (art. 157, IV), embora essa garantia não tenha tido nenhuma eficácia.

Mesmo após o movimento de 1964, as “modificações, transitórias ou definitivas, não atingiram a medula da ordem econômica estabelecida”<sup>15</sup>. No campo dos direitos coletivos, reinava, sobretudo, os direitos dos trabalhadores.

A Constituição de 1967 e a Emenda nº 1/69 vieram marcar e fortalecer o caráter individualista impregnado nas regras de disciplina da ordem econômica. A liberdade de iniciativa é incluída entre os princípios informadores da ordem econômica (art. 160, nº 1). O poder de intervenção e de monopólio do Estado sofre limitações, devendo dirigir-se a determinada indústria ou atividade, mediante lei, quando forem indispensáveis por motivo de segurança nacional ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficácia no regime de competição e de liberdade de iniciativa (art. 163). A organização das atividades econômicas compete privativamente às empresas privadas (art. 170), cabendo ao Estado, apenas em caráter suplementar, organizar e explorar diretamente tais atividades (art. 170, § 1º). A ordem econômica e social passa a ter como fim o desenvolvimento nacional e a justiça social, embora a prioridade da Carta revolucionária fosse a segurança nacional<sup>16</sup>. Surgem nessa Constituição os orçamentos plurianuais e os planos e programas nacionais de desenvolvimento (arts. 43, II e IV, e 63).

A Constituição de 1988, afirma João Bosco Leopoldino da Fonseca, por originar-se do rompimento com o período político anterior, propiciou uma ideologia marcada pela “contraposição”<sup>17</sup> dos fundamentos informadores do constitucionalismo daquele período, sobretudo nos campos econômico e social. Na verdade, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa foram erigidos a fundamentos do Estado Democrático de Direito (art. 1º, IV). Restou estabelecida a finalidade da ordem econômica que é a de “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social” (art. 170). Entre os princípios enumerados: soberania nacional, propriedade privada,

---

<sup>15</sup> MARINHO, Josaphat. “A ordem econômica nas constituições brasileiras”, *Revista de Direito Público*, 19/51, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, p. 58.

<sup>16</sup> João Bosco Leopoldino da Fonseca argumenta que “à idéia de segurança nacional veio acrescentar-se a de desenvolvimento, com inspiração idêntica à que se pode encontrar num discurso de Robert McNamara em 1967: ‘A segurança é desenvolvimento, e sem desenvolvimento não há segurança. Um país subdesenvolvido e que não se desenvolve não atinge jamais algum nível de segurança, pelo simples motivo de que não pode despojar seus cidadãos de sua natureza humana’” (*Direito Econômico*, 3ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 2000, p. 82).

<sup>17</sup> FONSECA, João Bosco Leopoldino da. *Direito Econômico*, 3ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 2000, p. 84.

função social da propriedade, livre concorrência, defesa do consumidor, redução das desigualdades regionais e sociais, busca do pleno emprego, tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País, surge, pela primeira vez, a defesa do meio ambiente, tema, em parte, objeto deste trabalho. O art. 172 cuida dos investimentos estrangeiros no País; o art. 173 da intervenção direta do Estado no domínio econômico e o art. 174, da intervenção indireta.

Vamos, finalmente, à tutela do meio ambiente, como princípio da ordem econômica.

#### **4. Conceito de meio ambiente**

Para René Ariel Dotti, meio ambiente “é o complexo de relações entre o mundo natural e os seres vivos, as quais influem na vida e no comportamento de tais seres”<sup>18</sup>. Num conceito mais abrangente, José Afonso da Silva define meio ambiente como “(...) a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”<sup>19</sup>. Para o legislador federal, meio ambiente “é o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”<sup>20</sup>.

Vê-se, claramente, que no cerne desse conceito está a proteção à vida, sobretudo a dos seres humanos.

#### **5. O tratamento da questão ambiental no Brasil e a Política Nacional do Meio Ambiente**

Embora a preocupação com a edição de normas protetoras do meio ambiente tenha, nos países denominados “de Primeiro Mundo”<sup>21</sup>, surgido na década de 70 no Brasil, tal preocupação se concretizou tão-somente em 1981, com a edição da Lei nº 6.938, de 31-8-1981, posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 99.274, de 30-6-1990, o

---

<sup>18</sup> DOTTI, René Ariel “Meio Ambiente e Proteção Penal”, in Revista de Informação Legislativa n. 108, Brasília, out-dez/90, p. 130

<sup>19</sup> SILVA, José Afonso da. Direito Ambiental, São Paulo, Malheiros Ed., 1994, p.2.

<sup>20</sup> Lei nº 6.938, de 31-8-1981, art. 3º, inciso I.

<sup>21</sup> Luís Roberto Barroso dá notícia da edição nos EUA, em 1970, do “National Environmental Policy Act (NEPA)”, seguidas do “Clean Water Act”, em 1972, do “Resource Conservation and Recovery Act” e do “Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act (in “A proteção do Meio Ambiente na Constituição brasileira”. Arquivos do Ministério da Justiça n. 179, Brasília, jan.-jun./1992, pp. 48-49).

qual traçou a Política Nacional do Meio Ambiente. A última alteração desta lei foi promovida em 27-12-2000, pela Lei nº 10.165.

Tal política visa à preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida (art. 2º). Considera o meio ambiente patrimônio público a ser necessariamente protegido, tendo em vista o uso coletivo (art. 2º, I). Tem como princípio relacionado à ordem econômica, o controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras (art. 2º, V).

Entre os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, encontra-se a compatibilização do desenvolvimento econômico e social com a preservação da qualidade do meio ambiente (art. 4º, I). As atividades empresariais públicas ou privadas serão exercidas em consonância com as diretrizes dessa política (art. 5º, parágrafo único).

Essa lei cria o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), do qual fazem parte o Conselho de Governo, como órgão superior; o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), como órgão consultivo e deliberativo; o Ministério do Meio Ambiente (MMA), como órgão central; o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), como órgão executor; os órgãos seccionais e locais (art. 6º).

O Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) é composto de Plenário e Câmaras Técnicas e presidido pelo Ministro do Meio Ambiente. A Secretaria Executiva do Conama é exercida pelo Secretário de Formulação de Políticas e Normas Ambientais do MMA. É um colegiado, representativo dos mais diversos setores do Governo e da sociedade civil que lidam direta ou indiretamente com o meio ambiente. A composição do Plenário é a seguinte: um representante de cada Ministério e das demais Secretarias da Presidência da República e do Ibama; um representante de cada um dos Governos Estaduais e do Distrito Federal; assim como representantes das seguintes entidades: Confederações Nacionais da Indústria, do Comércio e da Agricultura; Confederações Nacionais dos Trabalhadores na Indústria, do Comércio e da Agricultura; Instituto Brasileiro de Siderurgia; Associação Brasileira de Engenharia Sanitária (ABES); Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN); e Associação Nacional dos Municípios e Meio Ambiente (ANAMMA); além de representantes de associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e do combate à poluição, de livre escolha do Presidente da República; e de representante de sociedades civis, legalmente constituídas, de cada região geográfica do País, cuja atuação esteja diretamente ligada à preservação da qualidade ambiental e cadastradas no Cadastro Nacional das Entidades Ambientalistas (CNEA).

O Conama possui ainda 18 Câmaras Técnicas: dez permanentes e oito temporárias. Cada uma delas é composta de sete Conselheiros, que elegem um Presidente e um Relator. As Câmaras Técnicas temporárias são criadas por determinação do Plenário, por prazo definido e para cumprir objetivo predeterminado.

Entre os instrumentos da política nacional do meio ambiente, verificamos o licenciamento para o exercício de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras

(arts. 9º, IV, e 10) e os incentivos à produção e instalação de equipamentos, bem como a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental (art. 9º, V). Além disso, existe a garantia da prestação de informações relativas ao meio ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes (art. 9º, XI). Os financiamentos e incentivos do Governo às empresas são condicionados à aprovação do licenciamento, na forma da lei, e ao cumprimento das normas, dos critérios e dos padrões expedidos pelo Conama (art. 12).

Os órgãos, entidades e programas do Poder Público, destinados ao incentivo de pesquisas científicas e tecnológicas, terão entre suas metas prioritárias o apoio aos projetos que visem a adquirir e desenvolver conhecimentos básicos na área ambiental (art. 13, parágrafo único).

Foi instituído, desde 1989, o Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais, para registro obrigatório de pessoas físicas e jurídicas a essas atividades, bem como à extração, produção, transporte e comercialização de produtos potencialmente perigosos ao meio ambiente (art. 17, II). A partir de 27-12-2000, criou-se, sob administração do Ibama, a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental, cujo fato gerador é o exercício regular do poder de polícia conferido ao Ibama para controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras.

## 6. O meio ambiente e o Direito Constitucional

Note-se que a preocupação com o meio ambiente no Brasil, no âmbito normativo, inicia com a produção de regras em nível infraconstitucional (Lei nº 6.938, de 31-8-1981). Nenhuma das Constituições brasileiras antes da de 1988 tratou da matéria. José Afonso da Silva assere que daquelas Constituições brasileiras extraía-se a “orientação protecionista do preceito sobre a proteção da saúde e sobre a competência da União para legislar sobre água, florestas, caça e pesca”<sup>22</sup>.

A Constituição de 1988 inovou no estabelecimento de normas jurídicas protetoras dos direitos coletivos e difusos. A tutela do meio ambiente recebeu tratamento amplo e moderno do constituinte, merecendo, até mesmo, Capítulo próprio no texto constitucional (art. 225), no Título que cuida da Ordem Social. Assim, a atual Constituição assegura a todos o direito ao meio ambiente “ecologicamente equilibrado”, considerado “bem de uso comum”, cabendo ao Poder Público e à coletividade defendê-lo e preservá-lo (art. 225, *caput*). Para assegurar a efetividade desse direito, no que concerne à ordem econômica, incumbe ao Poder Público exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, ao qual se dará publicidade

<sup>22</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*, São Paulo, Malheiros Ed., 1994, p.26.

(art. 225, § 1º, IV). “A floresta amazônica brasileira, a mata atlântica, a serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional. Portanto sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente” (art. 225, § 4º).

Há ainda diversas referências ao meio ambiente no texto constitucional, classificadas, segundo Raul Machado Horta<sup>23</sup>, em regra de garantia, regras de competência, regras gerais e regras específicas. Ainda segundo Horta (1995):

“A regra de garantia é a que se contém no art. 5º, LXXIII, (...) considerando qualquer cidadão parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao meio ambiente”.

“As regras de competência relacionam-se com atribuições conferidas à União Federal, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e a órgãos do Estado, para legislar, preservar ou defender o meio ambiente”.

“As regras gerais identificam definições de princípios ou de conduta”.

“As regras específicas, ao contrário das regras gerais que se dispersam no corpo da Constituição, aglutinam-se no Capítulo VI, que trata exclusivamente do meio ambiente, como parte do Título VIII – da Ordem Social”.

As regras de competência subdividem-se, segundo Horta, em regras de competência comum (art. 23, VI), de competência concorrente (art. 24, VI), a responsabilidade por dano ao meio ambiente (art. 24, VIII), a competência suplementar dos municípios (art. 30, II), as funções institucionais do Ministério Público para promover o inquérito civil e a ação civil pública (art. 129, III).

Entre as regras gerais, incluem-se a defesa do meio ambiente como princípio da ordem econômica (art. 170, VI) e a responsabilidade da pessoa jurídica por atos praticados contra a ordem econômica, na qual se insere a tutela do meio ambiente (art. 173, § 5º). Assim também os artigos 174, § 3º; 186, II; 200, VIII; 216, V; 231, § 1º.

## **7. Conclusão: o conteúdo e alcance do princípio da defesa do meio ambiente**

Após esse longo prefácio, o que se pretende, afinal, é desvendar as implicações jurídicas provenientes da inserção da defesa do meio ambiente como princípio informador da ordem econômica.

---

<sup>23</sup> HORTA, Raul Machado. “Direito Constitucional e Meio Ambiente”, Estudos de Direito Constitucional, Belo Horizonte, Del Rey Ed., 1995, pp. 308-309.

Trata-se de norma denominada programática ou um princípio jurídico impositivo, logo impõe ao legislador e aos órgãos do Estado a realização de fins e a execução de tarefas<sup>24</sup>.

Mesmo as normas programáticas têm sua eficácia, como bem revelou José Afonso da Silva. Trata-se de eficácia jurídica mediata e vinculante, vez que:

“I – estabelecem um dever para o legislador ordinário; II – condicionam a legislação futura, como consequência de serem inconstitucionais as leis ou atos que os ferirem; III – informam a concepção do Estado e da sociedade e inspiram sua ordenação jurídica, mediante a atribuição de fins sociais, proteção dos valores da justiça social e revelação de componentes do bem comum; IV – constituem sentido teleológico para a interpretação, integração e aplicação das normas jurídicas; V – condicionam a atividade discricionária da administração e do Judiciário; VI – criam situações jurídicas subjetivas, de vantagem e desvantagem”<sup>25</sup>.

Assim, toda ação e política administrativa, toda legislação infraconstitucional e toda decisão judicial, quando relacionadas a questões ambientais, deve privilegiar a proteção ao meio ambiente.

Dessa maneira, só será legítima a ordem econômica capitalista quando sujeitando-se às limitações impostas pelo legislador constituinte e ordinário, proteger e preservar o meio ambiente, ao lado dos outros princípios arrolados no art. 170 da Constituição, a fim de garantir a vida com qualidade desta e das vindouras gerações.

A eficácia do princípio como destacou Luiz Alberto David Araújo “consiste em fixar uma interpretação que leve à proteção ao meio ambiente. Todo esforço da ordem econômica deve ser voltado para a proteção do meio ambiente, ao lado de outros valores citados no art. 170, em seus incisos”<sup>26</sup>.

Ademais, no ordenamento jurídico pátrio, a eficácia do princípio atinente à defesa do meio ambiente não se circunscreve apenas aos efeitos de normas constitucionais programáticas. Ao analisarmos a Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938, de 31-8-1981, alterada pelas Leis nº 7.804, de 18-7-1989, 8.028, de 12-4-1990, 9.960, de 28-1-2000, e 10.165, de 27-12-2000, observamos que a tutela do meio ambiente, ponderada com outros princípios informadores da ordem econômica, está presente em diversas normas, como por exemplo na obrigatoriedade de controle e zoneamento das atividades poluidoras (art. 2º, V); na necessidade de compatibilização do desenvolvimento econômico e social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico

<sup>24</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional*, Coimbra, Livraria Almedina, 1992, 5ª ed, p. 179.

<sup>25</sup> SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*, S. Paulo, Ed. RT, 1982, 2ª ed, pp. 146-147.

<sup>26</sup> ARAÚJO, Luiz Alberto David. “Direito Constitucional e Meio Ambiente”, in *Revista do Advogado* n. 37, S. Paulo, Associação dos Advogados de São Paulo, set/92, p. 67.

(art. 4º, I); na obrigatoriedade do exercício das atividades empresariais em consonância com as diretrizes dessa política (art. 5º, parágrafo único); na necessidade de licenciamento por órgão do Estado para o exercício de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras (artigos. 9º, IV, e 10); a obrigatoriedade desse licenciamento para obtenção de financiamento e incentivos públicos (art. 12); a obrigatoriedade do cadastramento de atividades potencialmente poluidoras e das pessoas físicas e jurídicas que as exercem (art. 17); o pagamento da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (art. 17-B).

Embora não se possa negar que, em termos normativos, o Brasil encontra-se bem aparelhado, há ainda muito a ser feito para a proteção ao meio ambiente e à vida, especialmente no que concerne à conciliação desse princípio aos demais princípios regentes da ordem econômica.

## 8. Bibliografia

ARAÚJO, Luiz Alberto David. "Direito Constitucional e meio ambiente", in Revista do Advogado n. 37, S. Paulo, Associação dos Advogados de São Paulo, set/92.

BARROSO, Luís Roberto. "A proteção do meio ambiente na Constituição brasileira". Arquivos do Ministério da Justiça n. 179, Brasília, jan.-jun./1992.

CANOTILJO, J. J. Gomes. Direito Constitucional, Coimbra, Livraria Almedina, 1992, 5ª ed.

DOTTI, René Ariel. "Meio ambiente e proteção penal", in Revista de Informação Legislativa n. 108, Brasília, out-dez/90.

FONSECA, João Bosco Leopoldino da. Direito econômico, 3ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 2000.

HORTA, Raul Machado. Estudos de Direito Constitucional, Belo Horizonte, Del Rey Ed., 1995.

MARINHO, Josaphat. "A ordem econômica nas Constituições brasileiras". Revista de Direito Público, 19/51, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais.

SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais, S. Paulo, Ed. RT, 1982, 2ª ed.

SILVA, José Afonso da. Direito ambiental constitucional, São Paulo, Malheiros Ed., 1994.