

Normas ambientais: competência, validade e direitos fundamentais

Environmental standards: competence, validity and fundamental rights

Paulo Sérgio Fiorin¹

Lídia Maria Ribas²

Resumo: As normas ambientais são fundamentais na estruturação, organização e disciplina dos atos que permeiam o meio ambiente como um todo. Por isso, se faz necessária a fundamentação normativa quanto à sua competência, validade e posição que tais normas apresentam diante dos direitos fundamentais. Para isso foi desenvolvida a presente pesquisa de maneira descritiva e exploratória, através de método bibliográfico e documental possibilitando verificar sua base advinda da Constituição Federal seguida da legislação infraconstitucional demonstrando as entidades competentes assim como sua força normativa cogente. Sua imperatividade é demonstrada não só pelo Texto Constitucional, mas também pela jurisprudência pátria e vários doutrinadores. Reconhecida sua força normativa, as normas ambientais devem ser observadas na medida em que forem implantadas no ordenamento jurídico brasileiro traçando as diretrizes de proteção e preservação do meio ambiente.

Palavras-chave: Autonomia. Descentralização. Meio Ambiente. Federalismo.

Abstract: Environmental norms are fundamental in the structuring, organization and discipline of acts that permeate the environment as a whole. For this reason, it is necessary to state the legal basis for its competence, validity and position of such standards in the face of fundamental rights. For this, the present research was developed in a descriptive and exploratory way, through a bibliographic and documentary

¹ Mestre em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (2019). Possui Especialização em Direito Público (Tributário, Administrativo e Constitucional) pela Universidade Anhanguera Uniderp (2012); Especialização em Metodologias para Educação a Distância pela Universidade Anhanguera Uniderp (2016); Graduação em Direito pela Universidade Anhanguera Uniderp de Campo Grande (2014) e Graduação em Ciências Biológicas pela FUNEPE (Fundação Educacional de Penápolis) (2001). É Conciliador da 9ª Vara do Juizado Especial de Trânsito de Campo Grande/MS do TJMS. Advogado.

² Professora na graduação e na pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS. Doutora e Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP. Realizou Pós-doutorado na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra em Direito Público; na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa e em Ciências Jurídicas e Sociais, na Universidade do Museo Social da Argentina UMSA/IEAT - Instituto Educacional Almirante Tamandaré. Possui especialização em Elaboração e Análise de Proj. de Desenv. Regional, pelo Centro de Treinamento Para o Desenvolvimento Econômico, IPEA-CENDEC; especialização em Metodologia do Ensino Superior, pela UFMS; especialização em Direito Civil e Empresarial, pelas Faculdades Unidas Católicas de Mato Grosso. Advogada e economista.

method making it possible to verify its basis from the Federal Constitution followed by infraconstitutional legislation demonstrating the competent entities as well as their normative force cogent. Its imperative is demonstrated not only by the Constitutional Text but also by the jurisprudence of the mother country and several doctrinators. Recognizing its normative force, environmental norms must be observed as long as they are implemented in the Brazilian legal system, outlining guidelines for the protection and preservation of the environment.

Keywords: Autonomy. Decentralization. Environment. Federalism.

1. Introdução

Com a Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente em Estocolmo, a conscientização sobre sua importância para a vida das pessoas se tornou uma das diretrizes para boa parte dos países signatários do acordo tratado nesse evento. A partir dessa seriedade ambiental, legislar sobre o tema se tornou necessário para que as normas estabelecidas tivessem amparo jurídico no ordenamento jurídico de cada Estado.

Algumas Nações entenderam que o meio ambiente protegido e preservado promoveriam maior qualidade de vida aos cidadãos, portanto, seria necessária uma legislação forte a ponto de impor medidas necessárias para o real sustento desse meio ambiente. Assim, o Brasil elevou o meio ambiente como instituto de direitos fundamentais, em que os artigos 170 e 225 da Constituição Federal são dispositivos cruciais que fundamentam a normatização norteando a legislação ambiental infraconstitucional conferindo poder normativo imperativo quanto à competência e validade das normas ambientais.

Diante disso, para chegar a tal fundamento tem-se como objetivo geral demonstrar quais os dispositivos constitucionais proporcionam amparo jurídico para a normatização infraconstitucional. Como objetivos específicos, descrever o federalismo brasileiro demonstrando a forma de organização administrativa em cada ente político pode legislar conforme as necessidades regionais e locais; especificar as competências constitucionais de cada ente político com suas respectivas repartições; identificar as competências

ambientais de cada ente federado; expor as normas ambientais quanto às suas competência e validade e identificar o meio ambiente como direito fundamental tendo, assim, a necessidade do amparo jurídico para sua proteção e preservação.

Quanto ao federalismo brasileiro, cada ente tem sua competência delineada pela Constituição possibilitando aos estados e municípios investirem seus poderes legislativos naquilo que melhor lhes aprouverem, desde que respeitem os limites impostos.

As competências normativas para as questões ambientais estão esparsas em vários artigos da Constituição, desde sua referência no meio ambiente ser protegido como direito fundamental, a competência local dos municípios, avançando na utilização positiva da propriedade rural com o intuito de atingir o interesse público ao ter a sua função social cumprida, a atribuição do sistema único de saúde protegendo o meio ambiente do trabalho e, por fim, chegando ao capítulo que trata especificamente sobre o meio ambiente, dando respaldo a toda legislação ambiental brasileira.

Neste sentido, pela importância verificada do meio ambiente às pessoas ele é reconhecido como um direito fundamental sendo um dos pilares para que os brasileiros alcancem a dignidade estampada no artigo primeiro da Constituição além de promover subsídios para atingir os objetivos constitucionais do artigo 3º do Texto Constitucional.

2. O Federalismo brasileiro e a autonomia dos entes federados

Oriundo dos Estados Unidos, o federalismo surgiu como resposta à necessidade de um governo eficiente num território amplo. Antes confederação, cada ente estadunidense tinha sua soberania, sua dificuldade em cumprir as deliberações, assim como a de obter recursos financeiros e humanos, além de não poder legislar para os cidadãos. Com isso, não podia exigir tributos, criando grande dependência da intermediação dos Estados

confederados (BARBOSA, 2013, p. 1345-1348). Por essa deficiência, automaticamente, não tinha recursos suficientes para gerir o território de forma adequada a que era esperado.

Chegou-se ao ponto de entendimento que essa forma de estado, ou seja, a confederação, não era suficiente para atender as suas necessidades, o que levou aos antigos Estados soberanos confederados a abdicarem de sua soberania, mas permaneceram com autonomia suficiente para atender ao bem comum dos estados reunidos (BARBOSA, 2013, p. 1345-1348). Isso fazia com que apenas o mínimo fosse alcançado, mas que ficava aquém do necessário para o atendimento das necessidades dos nacionais.

A formação de Estados federais se dá, pelo menos, de duas maneiras: federalismo por agregação, como ocorreu com os Estados Unidos, Alemanha e Suíça, em que o Estado federal se sobrepôs aos Estados pré-existentes, cada um abdicando-se de parte de sua soberania. E o federalismo por segregação, como o Brasil, em que o Estado unitário se descentralizou gerando Estados a ele subpostos. O resultado jurídico é o mesmo, qual seja, a estrutura descentralizada (FERREIRA FILHO, 2012, p. 344-345), mas que com a 'delegação' de competência, diante de um território extenso, se tornou mais viável e atingível quanto aos objetivos destinados à população como um todo.

No federalismo norte-americano há um movimento centrípeto de formação, em que se busca a unificação de seus elementos formadores em detrimento do enfraquecimento de um regionalismo exacerbado com a premissa de que um governo central trará unidade regional. Esse federalismo é também chamado de integrativo. No federalismo brasileiro houve o movimento centrífugo visto o Brasil Império de 1824 ser um Estado Unitário. Este é o federalismo devolutivo, qual seja, o poder central distribuído entre seus elementos formadores de modo que adquirissem autonomia em suas esferas de competência, havendo descentralização (MOTTA FILHO, 2015, p. 413).

Motta Filho (p. 413) entende que:

Na Federação, portanto, existe uma ordem jurídica central e várias ordens jurídicas parciais. A Federação é uma forma de descentralização política constitucionalmente assegurada como instrumento de gerência do próprio Estado. A descentralização é a transferência de competências de um órgão para outro. Essa retirada pode ser política ou administrativa.

Ferreira Filho (2012, p. 336) lembra que “nos Estados federais, a estrutura federativa é posta como intocável (como está na Constituição brasileira, art. 60, § 4º, I)”. A organização dessa estrutura, conforme o artigo 18 da Constituição Federal de 1988, compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos com autonomia para se organizarem conforme os ditames constitucionais que busca os objetivos da República brasileira elencados no artigo 3º da Carta Constitucional, quais sejam:

- a) construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- b) garantir o desenvolvimento nacional;
- c) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e
- d) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A expressão autonomia significa “independência administrativa”, conforme conceituação do Dicionário de Português do Aurélio. Explicando de maneira mais eficaz, Novelino (2012, p. 717) expõe que “a autonomia consiste na capacidade de autodeterminação dentro de certos limites constitucionalmente estabelecidos. Primordialmente: edição de normas próprias”. Dessa autonomia surge a obrigação de cada ente federado se auto-organizar para que atinja os objetivos dispostos no Texto Constitucional.

Ainda, Novelino (2012, p. 718) entende, que a autonomia desses entes pode ser desdobrada em autogoverno – sendo que cada ente irá escolher seus representantes do Executivo e do Legislativo; auto-organização – em que cada ente deve elaborar sua própria Constituição (no caso dos Estados), para os Municípios as Leis Orgânicas; autoadministração – cada ente político irá gerir suas competências constitucionais, sem ferir o pacto federativo e

autolegislação – cada ente irá editar suas próprias leis, observando os limites constitucionais.

Barbosa (2013, p. 1345-1348) expressa que a autonomia é a descentralização do poder, tanto administrativa quanto política. Expressa ainda que, pela descentralização, os entes políticos podem legislar e executar as leis por suas próprias autoridades, observando, sempre, os limites estabelecidos na Carta Maior. Sempre observando seus limites, visto a separação dos poderes.

Deve-se realçar que autonomia não se confunde com soberania. Enquanto esta é uma forma de poder político supremo e independente (CARVALHO, 1999, p. 64), a autonomia “supõe um poder não soberano capaz de estabelecer normas jurídicas cogentes” (BULOS, 2014, p. 511). Pode-se concluir que a autonomia está inserida na soberania. Esta dita as regras ilimitadamente, dentro do seu próprio território, sem interferência de qualquer ente ou entidade. Já a autonomia é a delimitação do direito interno.

Na visão de Scardua e Bursztyn (2003, p. 291-314), a autonomia e a capacidade de auto-organização dos entes políticos concedidas pela Constituição favorece a descentralização das tomadas de decisões. A elevação dos estados e dos municípios ao patamar de entes federativos trouxe-lhes mais obrigações e competências para eles, mas também possibilitou que legislassem de acordo com as necessidades de cada localidade.

Portanto, a soberania é um traço mais abrangente do Poder visto atingir todo território nacional, além de as decisões serem independentes de qualquer outro estado soberano, em que este estado estrangeiro não impõe limites. A autonomia é um Poder menos abrangente que deve seguir as regras determinadas pelo Poder soberano, mas que há certa liberdade de organização alcançando o poder legiferante quanto às normas ambientais dos entes municipais e estaduais.

3. As competências constitucionais dos entes políticos

Seguindo o entendimento de Silva (2005, p. 479), este autor conceitua competências como sendo “as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”. Esse conceito demonstra o que prevê a Constituição brasileira ao estabelecer a competência de cada ente político, conforme o nível e o interesse para o atingimento dos objetivos constitucionais.

Ao tratar das competências de cada ente político, é salutar entender que não há hierarquia entre eles, pois, sendo sujeitos autônomos, são capazes de ter sua própria gestão e administração, ainda que haja dependência econômica dos Estados e dos Municípios (ELALI; MACHADO SEGUNDO; TRENNEPOHL, 2011, p. 240). Isso porque cada ente federativo tem seus interesses assim como seus limites territoriais, legislativos, tributários entre outros.

Neste sentido, Dalari (1998, p. 137) afirma que no federalismo as atribuições dos entes federativos são fixadas na Constituição pela distribuição de competências sem haver hierarquia entre eles, pois há competências determinadas para cada um dos entes federados sem ocorrer a invasão de um em outro, havendo, assim, harmonia na gestão de cada um.

Para Canotilho (1993, p. 175) as normas de competências constitucionais estabelecem esferas de competência entre os vários órgãos constitucionais ligadas diretamente à organização do poder político de modo que haja sua estruturação. Essa estruturação será a base para o desenvolvimento das políticas públicas destinadas para a população conforme as diretrizes estabelecidas.

Amado (2014, 49-50) estampa cada uma das competências dispostas no que ele chama de Direito Constitucional Ambiental dizendo estarem cristalizadas na Lei Maior: “competências legislativas (artigos 22, IV, XII e

XXVI, 24, VI, VII e VIII, e 30, I e II); competências administrativas (artigo 23, III, IV, VI, VII e XI); Ordem Econômica Ambiental (artigo 170, VI); meio ambiente artificial (artigo 182); meio ambiente cultural (artigos 215 e 216); meio ambiente natural (artigo 225), entre outras disposições esparsas não menos importantes”.

Dessa forma, fica claro que as competências dos entes são delineadas pela Constituição Federal que alocou para cada um o limite para gerenciar e legislar, de modo que fossem abrangidas áreas de seu interesse, ora individual, ora comum a todos os entes, mas é certo que o fim almejado é sempre o interesse público, visando o cidadão: destinatário final de todas as prestações públicas, além de perseguir as diretrizes constitucionais.

4. Da repartição das competências

No Estado Federal há a descentralização do poder político e com ela a repartição de competências dota os entes políticos federados com poderes para sua organização e estruturação de modo que consigam gerir sua própria composição (CARVALHO FILHO, 2016, p. 58-59). Mas essa liberdade deve respeitar os limites impostos pela Constituição de modo que não ocorra invasão de competência e não fira o pacto federativo.

A Constituição de 1988 estabeleceu uma divisão de competências observando o princípio da predominância do interesse atribuindo a responsabilidade para tratar de assuntos locais para os Municípios (CF, art. 30, I). Os Estados sendo responsáveis pelos assuntos de interesse regional, com a atribuição da competência residual (CF, art. 25, § 1º). Ao Distrito Federal ficou estabelecida a competência híbrida, em que terá sob sua responsabilidade os assuntos de interesse regional e local (CF, art. 32, § 1º). E, conforme o artigo 22 da Constituição, para a União ficou reservada a competência que diz respeito aos assuntos de interesse nacional ou geral (NOVELINO, 2012, p. 725).

Essa divisão de competências é de suma importância para manter o pacto federativo, pois assim evita invasão de competência das entidades federativas, uma vez que o texto constitucional delimita o campo que cada um irá incumbir-se para desenvolver suas políticas públicas e sua gestão (BULOS, 2014, p. 975) e alcançar o fim comum que é o interesse público.

Para Agra (2014, p. 316) “a divisão de competências significa o núcleo da federação assumindo especial dimensionamento porque tem a função de evitar atritos entre os seus componentes”. Essa divisão de competências possibilita atuação ao mesmo tempo dos entes federativos melhorando o atendimento dos serviços prestados.

O exercício harmônico das atribuições das competências constitucionais é vital para o pacto federativo. A atuação dos entes, além da reserva de cada um, abrange ainda o exercício de atribuições legislativas, administrativas e tributárias (BULOS, 2014, p. 975). Assim, o ente político exercerá tanto suas atribuições típicas quanto atípicas, nos limites constitucionais.

O legislador constituinte dividiu as competências em administrativa e legislativa. A competência administrativa contempla a exclusiva, a comum, a decorrente (implícita) e a originária. Enquanto que a competência legislativa envolve a privativa, a concorrente, a suplementar, a residual, a delegada e a originária (BULOS, 2014, p. 976-977).

No tocante à repartição de competências, Fernandes (2011, p. 424-426) utiliza a técnica da repartição horizontal em que os entes têm suas competências enumeradas e específicas. Já a técnica da repartição vertical é quanto aos entes atuarem conjuntamente ou concorrentemente. A Constituição de 1988 abarca um sistema complexo de repartição de competências, visto adotar tanto a repartição horizontal quanto a vertical.

A competência administrativa é a capacidade de o ente político gerir e organizar suas próprias demandas. A exclusiva não pode ser transferida para nenhum outro ente. A competência enumerada (ou expressa) é a

prevista taxativamente na Constituição. Quanto à remanescente é a que sobra a outro ente, após o constituinte enumerar a competência dos entes. A competência comum é a conferida, ao mesmo tempo, a todos os entes para cooperarem na execução de tarefas que são correspondentes. A decorrente está implícita na Constituição. A originária está destinada ao ente desde a criação da Constituição (BULOS, 2014, p. 977).

Ao tratar da competência legislativa há a capacidade de o ente estabelecer normas com limites constitucionais. A competência legislativa privativa pode ser delegável no todo ou em parte, como o artigo 84 da Carta Magna. Na concorrente, a União fixa as normas gerais e os demais entes legislam sobre certa matéria cooperando um ao outro. A competência suplementar é a capacidade que os Estados e o Distrito Federal têm para legislarem sobre matéria de interesse regional. A competência residual é a que sobra depois da distribuição para todos os entes políticos. A delegada é a que se transfere de um ente para outro e a competência originária é aquela criada a favor de determinado ente (BULOS, 2014, p. 980).

Quanto à competência legislativa tributária, a Constituição Federal de 1988, de acordo com o pacto federativo brasileiro, a repartiu aos entes políticos de modo que editassem o direito positivo tributário que lhe compete. Esta competência encontra guarida no artigo 24 da Constituição onde é tratada da competência concorrente. Aquela competência é a destinada para o ente político em instituir o tributo determinado pela Constituição.

5. A competência ambiental dos entes federados

O federalismo brasileiro tende a ser cooperativo com o objetivo de haver aperfeiçoamento na colaboração entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios para atingir ao fim que cada um tem estipulado e tendo como destinatários os cidadãos (BELTRÃO, 2009, p. 68).

Em que pese o federalismo nacional concentrar o poder legiferante na União, devido sua formação ser por desagregação (movimento centrífugo), há os demais entes – Estados e Distrito Federal, inclusive os Municípios (elevados como entidades políticas) que detêm tal poder na medida das limitações impostas pela Constituição (AMADO, 2014, p. 64-65). Isso, porque cada ente deve legislar conforme sua necessidade local ou regional, sempre nos limites estabelecidos pela Constituição brasileira.

Determinadas competências materiais foram reservadas exclusivamente à União, por força do artigo 21, incisos IX, XVIII, XIX, XX e XXIII, da Constituição Federal que tratam especificamente sobre planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; defesa permanente sobre calamidades públicas; gerenciamento de recursos hídricos; diretrizes para o desenvolvimento urbano e serviços e instalações nucleares.

A Carta Magna brasileira menciona em seu texto a competência administrativa comum, em que cada ente federativo poderá legislar sobre normas de direito ambiental, como seu artigo 23 que trata da competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios onde o inciso III estabelece a proteção dos documentos, as obras e bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos, o inciso IV de impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; o inciso VI contempla a possibilidade de legislar para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, no inciso VII, legislar para preservar as florestas, a fauna e a flora e, finalmente, o inciso XI tratando de registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios (BRASIL, 2017).

Ainda, no artigo 24 do Texto Constitucional há a competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal, havendo a possibilidade

de 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) e responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (inciso VIII) (BRASIL, 2017).

Nesse sentido, tem-se a competência legislativa e administrativa dos entes políticos relacionadas ao meio ambiente que deverão ser observados os limites delineados pela Carta Republicana. A competência legislativa tributária em matéria ambiental pode ser fundamentada com observância do artigo 170, inciso VI da Constituição Federal de 1988 que confere a possibilidade de tratamento diferenciado para a defesa do meio ambiente conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

6. Da repartição das competências

Mas a partir da primeira Conferência Mundial, em 1972, sobre o meio ambiente, em Estocolmo, na Suécia, organizada pelas Nações Unidas, é que foi despertado grande interesse e preocupação com a proteção consciente do meio ambiente diante de princípios estabelecidos, que fossem norteadores de políticas públicas e visassem um meio ambiente preservado e protegido, não apenas para as gerações atuais, mas com olhos nas gerações vindouras.

Devido a essa Conferência, as Constituições de diversos países passaram a contemplar a proteção ao meio ambiente. O Brasil prevê na Constituição brasileira de 1988 um capítulo sobre o meio ambiente que “é considerado um dos mais avançados e modernos do constitucionalismo mundial” (BULOS, 2014, p. 1608) visando em seu artigo 225 (BRASIL, 2017) a defesa e a proteção do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, conforme preceitua o “Princípio 1” da Declaração da Conferência de ONU no

Ambiente Humano, Estocolmo, 5-16 de junho de 1972, que retrata o princípio da sustentabilidade.

A jurisprudência pátria reconhece a validade das normas ambientais tendo como base a Constituição da República. Nessa toada tem-se que:

1. A Constituição Federal vigente conferiu ao meio ambiente a dignidade de direito fundamental. A norma do artigo 225 é dedicada a sua proteção e assegura a todos o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado (...). 2. A Constituição determinou que o Poder Público (artigo 225, § 1º, inc. IV) tem o dever de exigir, na forma da lei, estudo de impacto ambiental, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente. 3. Da dicção do art. 225 da Constituição Federal ressaí que não há qualquer discricionariedade para a Administração Pública, quanto a exigir ou não o estudo do impacto ambiental, na hipótese de pedido de licenciamento de atividade ou obra potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, sempre que o administrador se encontrar diante de pedido de licença para atividades ou obras com essas características. (TRF-1 - AC: 27682 DF 1998.34.00.027682-0, Relator: DESEMBARGADORA FEDERAL SELENE MARIA DE ALMEIDA, Data de Julgamento: 28/06/2004, QUINTA TURMA, Data de Publicação: 01/09/2004 DJ p.14)

A preocupação em criar normas ou despertar interesses para proteção ambiental encontra proteção e sustentação para divulgação de seu alcance e necessidade protecionista de direito fundamental. “Os primeiros esforços para incluir o meio ambiente nos discursos oficiais, iniciou-se em 1968 com o Clube de Roma, entidade formada por intelectuais, que difundiu os primeiros estudos científicos sobre a necessidade de preservação ambiental” (ZACHOW, 2017, p. 13).

Nesse sentido, as normas ambientais brasileiras encontram-se fortalecidas com sua previsão constitucional fazendo jus ao que observou Hart (1961, p. 331-332) quando proferiu em sua obra “O Conceito de Direito” que a validade das normas não depende do aspecto moral, mas sim da previsão no ordenamento jurídico ao qual a norma está inserida. Ele menciona que Dworkin não pensa dessa forma, pois considera que a validade de uma norma só ocorrerá se não houver separação do direito e da

moral.

Para Kelsen (1998, p. 215-218) a norma será válida quando ela estiver sob a proteção de uma norma superior: a norma que representa o fundamento de validade de uma outra norma é, em face desta, uma norma superior e quando as normas são colocadas sob a proteção da mesma norma superior forma-se um sistema normativo. Já Alexy (1994, p. 88) trata da validade jurídica das normas expondo que:

Los conceptos sociológico y ético de validez son conceptos puros de validez en el sentido que no tienen que contener necesariamente elementos de los otros conceptos de validez. Otra es la situación en el caso del concepto jurídico de validez. Si un sistema de normas o una norma no tiene ninguna validez social, es decir, no logra la menor eficacia social, este sistema de normas o esta norma tampoco puede valer jurídicamente.

Não se pode desconsiderar o que Hart, Dworkin, Kelsen e Alexy afirmam, ainda que um venha a contradizer relativamente o que um ou outro argumenta. Observando-se que a Constituição brasileira apresenta o Brasil como um Estado Democrático de Direito, as normas devem estar fundamentadas numa norma superior que garantirá segurança jurídica aos que estão sob sua proteção, primordialmente, seus destinatários. Essas normas devem estar atreladas à ética, à moral e ao direito com o fim de fortalecer sua aplicação impositiva perante a sociedade e resguardar a ordem e o bem-estar dessa mesma sociedade. Com essa estrutura normativa, o sistema brasileiro terá maior possibilidade de alcançar o que foi pactuado em 1972, na Suécia.

A Constituição brasileira adota o princípio do desenvolvimento sustentável (art. 225) conforme o pacto da Declaração de Estocolmo, conferindo às normas ambientais internas poder normativo cogente, devendo observar o comando do artigo 1º da Constituição, quanto à dignidade da pessoa humana, além de seu artigo 3º, que trata dos objetivos fundamentais da República (BRASIL, 2017). Portanto, essas normas

ambientais são elementos de supra importância para regular, conforme os preceitos constitucionais e os acordos internacionais, o comportamento que deve ser adotado perante o meio ambiente.

Com observância do que ordena o Texto Constitucional, a jurisprudência pátria reconhece a validade das normas ambientais, inclusive quanto ao uso de instrumentos tributários para desempenhar a proteção ambiental³. Dessa forma, tem-se as normas ambientais tributárias como acervo importante de proteção de direitos fundamentais, uma vez que cada elemento amparado pelo seu abrigo reflete os próprios direitos intrínsecos a cada pessoa, quais sejam: os fundamentos da república, os objetivos da sociedade brasileira, os direitos e deveres fundamentais, os direitos sociais, entre outros.

Quanto à competência das normas ambientais tributárias visa-se ordinariamente a proteção do meio ambiente como um todo, e que na visão de Siqueira Jr. e Oliveira (2017, p. 17) a Constituição disponibiliza a ação popular (art. 5º, LXXIII, da CF) como elemento protetor e trata da competência comum dos entes políticos como forma de combater a poluição (art. 23, VI, da CF). Ainda, esses entes têm a competência concorrente para legislar sobre “proteção e responsabilidade por dano ao meio ambiente e controle da poluição” (art. 24, VI e VIII, da CF). Reconhece também “a competência implícita dos Municípios para igualmente atuar na preservação ambiental” (art. 30, I e II, da CF).

³ 1. A Constituição Federal vigente conferiu ao meio ambiente a dignidade de direito fundamental. A norma do artigo 225 é dedicada à sua proteção e assegura a todos o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado (...). 2. A Constituição determinou que o Poder Público (artigo 225, § 1º, inc. IV) tem o dever de exigir, na forma da lei, estudo de impacto ambiental, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente. 3. Da dicção do art. 225 da Constituição Federal ressaí que não há qualquer discricionariedade para a Administração Pública, quanto a exigir ou não o estudo do impacto ambiental, na hipótese de pedido de licenciamento de atividade ou obra potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, sempre que o administrador se encontrar diante de pedido de licença para atividades ou obras com essas características. (TRF-1 - AC: 27682 DF 1998.34.00.027682-0, Relator: DESEMBARGADORA FEDERAL SELENE MARIA DE ALMEIDA, Data de Julgamento: 28/06/2004, QUINTA TURMA, Data de Publicação: 01/09/2004 DJ p.14).

No quesito legislante, a União fica com a incumbência de legislar sobre normas gerais e os Estados e o Distrito Federal irão complementar essas normas gerais da União, constituindo o “poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas” (SILVA, 2005, p. 481). Noutro sentido, o artigo 24 trata não somente da proteção do meio ambiente natural, mas também do meio ambiente cultural, artístico e turístico.

O artigo 170, inciso VI da CF, que trata expressamente da “defesa ao meio ambiente” ao observar a ordem econômica e possibilitando tratamento diferenciado aos agentes que permearem a proteção ambiental. Já o artigo 174, § 3º, refere-se à “proteção ao meio ambiente” quanto à organização da atividade garimpeira em cooperativas. O artigo 186, inciso II, expressa que a função social da propriedade rural deve ser cumprida e tem que ser levada em conta a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente. E o artigo 200 se refere a um sistema de saúde nacional em que deve ser observada a proteção do meio ambiente, inclusive do trabalho (BRASIL, 2017).

Essas competências combinadas com as competências tributárias de cada ente político, juntamente com a observância dos preceitos voltados para a proteção do meio ambiente, levam ao uso de competências ambientais tributárias com o viés protetivo nos vários tipos de meio ambiente: natural, cultural, artificial, do trabalho. Nesses ambientes, deve haver a implementação de uma legislação forte e implacável para desenvolver políticas públicas que despertem o interesse e a conscientização para a sua proteção e preservação em todas as camadas sociais e em todos os níveis de escolaridade.

Quanto à competência dos tributos, eles podem servir de instrumento protetor ao meio ambiente. Com o uso dos impostos de cada ente federativo com competência identificada em vários dispositivos constitucionais como o artigo 153 (União), o artigo 155 (Estados e DF) e o artigo 156 (Municípios e

ao Distrito Federal). Ao interpretar o artigo 32, parágrafo 1º, juntamente com o artigo 156, percebe-se que serão atribuídas ao Distrito Federal as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios (ANGHER, 2017). Portanto, o Distrito Federal acumula as competências municipais e estaduais.

Os impostos de competência da União serão instituídos por lei ordinária como os impostos sobre a importação de produtos estrangeiros (II); a exportação de produtos nacionais e nacionalizados (IE); a renda (IR); os produtos industrializados (IPI); as operações de crédito, câmbio e seguro (IOF); propriedade territorial rural (ITR) e grandes fortunas (IGF); este último devendo ser instituído por lei complementar, requerendo, portanto, um número maior de parlamentares que concordem com sua criação, se comparados com os outros que exigem lei ordinária (BRASIL, 2017).

Os Estados e o Distrito Federal têm competência para criar o imposto sobre a transmissão causa mortis e doação (ITCMD), o imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços (ICMS) e o imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA). Da mesma forma, o Distrito Federal tem competência, juntamente com os Municípios, para instituir os impostos previstos no artigo 156: imposto sobre serviços (ISS), imposto sobre transmissão de bens imóveis (ITBI) e o imposto sobre a propriedade territorial urbana (IPTU), (BRASIL, 2017).

Inicialmente, essas listas são fechadas, porém, conforme o artigo 154, inciso I, a União é o único ente que poderá, mediante lei complementar, instituir impostos não previstos no artigo 153, mas não podem ter base de cálculo ou fato gerador iguais aos impostos previstos na Constituição; são as chamadas competências residuais. Essa competência residual não é estendida aos demais entes federativos (Estados, Distrito Federal e Municípios), (BRASIL, 2017).

A União poderá utilizar essa competência residual para a criação de novas contribuições sociais destinadas ao custeio da Seguridade Social,

conforme permite o artigo 195, § 4º, também devendo ser por meio de lei complementar, regime excepcional ao adotado. Conforme o que preceitua a Constituição Federal, se não fosse essa competência residual, a União somente poderia criar os fatos tributáveis de impostos previstos nos dispositivos acima mencionados. Com isso, ela pode ir um pouco além de sua competência, porém, observando o que determina o texto normativo.

Além dessa competência excepcional, o artigo 154, inciso II da Constituição, demonstra que há ainda a competência extraordinária que possibilita à União a criação do imposto extraordinário motivado pela iminência de guerra externa ou seu curso. Paulsen (2017, p. 94) entende que as competências estabelecidas nos artigos 153 a 156 são privativas, mas a do imposto extraordinário de guerra não, pois “para sua criação é autorizada qualquer base”. Ou seja, um imposto extraordinário de guerra poderá ser criado com a mesma base de cálculo que um imposto estadual, municipal ou federal. É uma exceção à regra, onde a União poderia instituir um ISS Federal, por exemplo.

Continuando com a questão legislativa, as normas primordiais que regulam o meio ambiente foram editadas conforme os ditames constitucionais de competência, dando suporte à legitimidade das normas como a Lei 6.938/1981 que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA); a Resolução 01/1986-CONAMA sobre o Estudo do Impacto Ambiental (EIA-RIMA); a Resolução 237/1997-CONAMA (Licenciamento Ambiental); a Lei 9.605/1998 referente aos Crimes e Infrações Ambientais; a Lei 12.305/2010 regulando a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS); a Lei Complementar 140/2011, que regulamenta as competências ambientais comuns entre as entidades políticas; a Lei 12.651/2012 que trata do Novo Código Florestal; entre outras (BRASIL, 2017).

Dessa forma, as normas ambientais publicadas demonstram sua sustentação no ordenamento brasileiro, constitucional e infraconstitucional, demonstrando a força normativa necessária para impor as decisões tomadas

em prol do meio ambiente, considerado direito fundamental, sempre que preencher os requisitos legislativos de competência e validade previstos na legislação.

7. Conclusão

Devido à forma de estado brasileiro, qual seja, estado federal por segregação, a competência de administrar e legislar foi centralizada em um ente político, a União, mas que outros entes como Estados, Distrito Federal e Municípios adquiriram autonomia de se autogovernarem, auto-organizarem, autoadministrarem e autolegislares na medida em que a Constituição delimitar.

As competências constitucionais foram bem traçadas pelo legislador de modo que cada ente teve sua delimitação quanto à competência administrativa e legislativa. Na repartição de competências é fácil perceber tal feito. O meio ambiente foi ligado às competências constitucionais ficando bem traçadas pela Constituição de forma que os entes políticos foram engajados nos seus respectivos interesses: geral – União; regional – Estados; local - Municípios.

Ao fazer parte do grande projeto de proteção ambiental mundial, a Constituição previu a defesa e a preservação de seus ambientes natural, cultural, urbanístico, do trabalho e artificial com o objetivo de deixar um legado para as futuras gerações além de proporcionar melhor qualidade de vida à geração presente.

Quando a Constituição reconheceu o meio ambiente como elemento de proteção e consentiu que os entes políticos tivessem suas competências delineadas pelo campo ambiental, ela possibilitou que cada entidade política agisse autonomamente para preservá-lo e protegê-lo utilizando os recursos oriundos de sua gestão administrativa, legislativa e tributária. A validade das normas ambientais encontra respaldo nos artigos 170 e 225 da

Constituição que dão o suporte jurídico necessário como norma fundamental de validade de todo ordenamento jurídico.

Diante disso, é certa a validade das normas ambientais, inclusive as ambientais tributárias, visto o arcabouço jurídico partir da norma fundante brasileira, qual seja, a Constituição Federal. Nesse interim, foram contemplados os objetivos almejados nesta pesquisa onde a autonomia dos entes políticos favorecida pelo federalismo brasileiro possibilita a competência legislativa dos entes políticos para as necessidades locais e regionais visando a proteção e preservação ambiental.

Referências

- ALEXY, Robert. **El concepto y la validez del derecho**. Trad. Jorge M. Seña. Barcelona: Gedisa, 1994.
- AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito ambiental esquematizado**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.
- BARBOSA, Luciane Muniz Ribeiro. Políticas educacionais e Estado federativo. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1345-1348, Dec. 2013. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302013000400017&lng=en&nrm=iso>. access on 30 Jan. 2019.
- BELTRÃO, Antônio F. G. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2009.
- BRASIL. **Dicionário de Português do Aurélio**. Disponível em: <https://dicionarioaurelio.com/autonomia>. Acesso em: 10 Jun. 2017.
- _____. Presidência da República. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 30/05/2017.
- _____. Ministério do Meio Ambiente. **Declaração da Conferência da ONU no Ambiente Humano**, Estocolmo, 5-16 de junho de 1972. Disponível em: www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc. Acesso em 13/06/2017.
- _____. **Tribunal Regional Federal da 1ª Região**. <https://trf1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2255875/apelacao-civel-ac-27682-df-19983400027682-0>. Acesso em 14/06/2017.
- BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2014.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. Coimbra: Almedina, 1993.
- CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional Didático**. Belo Horizonte: Delrey, 1999.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 30. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2016.
- DALARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1998.
- ELALI, André; MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito; TRENNEPOHL, Terence (coord.). **Direito Tributário - Homenagem a Hugo de Brito Machado**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

- FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012.
- HART, Herbert Lionel Adolphus. **The Concept of Law**. Oxford University Press, 1961. Tradução de A. Ribeiro Mendes. Com um pós escrito editado por Penelope A. Bulloch e Joseph Raz.
- KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Título original: Reine Rechtslehre. Tradução: João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2016.
- MOTTA FILHO, Sylvio Clemente da. **Direito constitucional: teoria, jurisprudência e questões**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.
- NOVELINO, Marcelo. **Direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012.
- SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. São Paulo: Saraiva, 2017.
- SCARDUA, Fernando Paiva; BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. Descentralização da política ambiental no Brasil. **Soc. estado.**, Brasília, v. 18, n. 1-2, p. 291-314, Dec. 2003. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922003000100014&lng=en&nrm=iso>. access on 30 Jan. 2019
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005.

Artigo recebido em: 30/01/2019.

Aceito para publicação em: 12/06/2019.