

TUTELA AMBIENTAL CONSTITUCIONAL

Adriano Cielo Dotto¹

Diego da Rocha Cunha²

Resumo

Foi no ano de 1988 que, pela primeira vez, abordou-se o tema meio ambiente em uma Constituição brasileira, tendo-se dedicado a este um capítulo, que traz não apenas seu conceito normativo, ligado ao meio ambiente natural, mas também reconhece suas outras expressões: o meio ambiente artificial, o meio ambiente cultural e o meio ambiente do trabalho, também tratados em diversos outros artigos da Constituição. É sobre a tutela ao meio ambiente pela Constituição que se detém este artigo.

Palavras-chave: meio ambiente – princípios ambientais – tutela constitucional.

Abstract

It was in 1988 that for the first time, dealt with the theme "environment in a Brazilian Constitution, having been dedicated to this chapter, which brings not only his normative concept, linked to the natural environment, but also recognizes its other words: the artificial environment, the environment and cultural environment of the work, also addressed in several other articles of the Constitution. It's about the protection of the environment in the constitution that stops this article.

Key-words: environment - environmental principles - constitutional protection.

¹ Professor de Direito Internacional no CESUC, especialista na área da Educação e mestrando em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás.

² Bacharel em Direito pelo CESUC.

1 Proteção do meio ambiente

A proteção ambiental não se encontra apenas no direito pátrio, sendo uma preocupação das legislações de cada nação. Pode-se observar a tendência, cada vez mais crescente, de normas no âmbito internacional que visam a proteger o meio ambiente.

Com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, mais conhecida como Declaração de Estocolmo, ocorrida de 5 a 16 de junho de 1972, na Suécia, houve uma mudança no pensamento acerca do meio ambiente e, com isso, a inserção da temática do meio ambiente em nível mundial.

Como afirma o professor Valério de Oliveira Mazzuoli (2007, p. 772), verifica-se, assim, que nenhuma nação poderia escusar-se de respeitar o meio ambiente, pois este é um bem que transcende fronteiras, e seu mau uso pode prejudicar não só quem o destrói, mas sim todos os Estados, tornando, assim, o direito ao meio ambiente em direito fundamental do homem, pois este não pode sobreviver sem aquele.

A partir daí, abriu-se precedente para que as Constituições posteriores a 1972, como é o caso da Constituição Federal Brasileira vigente, adotassem em seu corpo a proteção ao meio ambiente, garantindo a todos o dever de preservar e o direito de ter um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A definição do conceito de meio ambiente pode ser extraída da simples leitura do inciso I do artigo 3º da Lei nº 6.398/84, a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, que assim dispõe: Art. 3º "Para fins previstos nesta lei, entende-se por: I-meio ambiente, 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".

No entanto, assevera Luis Paulo Sirvinskas (2003, p. 28) que o conceito trazido no artigo 3º, I, da Lei 6.398/84, é restrito e demonstra apenas o conceito de meio ambiente natural, uma vez que não tutela outros bens jurídicos protegidos.

Com o advento da Constituição Federal brasileira de 1988, houve a recepção de tal conceito, fazendo-se melhor, pois buscou não só a proteção do meio ambiente natural, como também visou a assegurar uma sadia qualidade de vida a todos. Assim sendo, a previsão constitucional estabeleceu dois objetos de tutela ambiental: um imediato e outro mediato.

Diante do conceito supra, Celso Antônio Pacheco Fiorillo, (2004, p. 19), afirma que "a definição de meio ambiente é ampla, devendo-se observar que o

legislador optou por trazer um conceito jurídico indeterminado, a fim de criar um espaço positivo de incidência da norma".

Será utilizada, neste artigo, a definição de meio ambiente, apresentada por José Afonso da Silva (2004, p. 20), como sendo "a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas".

2 Espécies de meio ambiente

2.1 Meio ambiente natural

O meio ambiente natural pode ser definido pela conjunção entre os elementos naturais existentes em todo planeta, ou seja, é o conjunto composto por água, solo, ar, fauna e flora, que interagem de forma harmônica e dinâmica para que a vida seja possível.

Este é o meio ambiente tutelado pela Lei 6.398/84, em seu artigo 3º, inciso I, que encontra também respaldo no texto da Constituição Federal brasileira de 1988 no artigo 225, § 1º, *in verbis*:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

(...)

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

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

Corroborando a regra da proteção do meio ambiente natural, encontra-se, ainda, no inciso VII do mesmo parágrafo da Constituição Federal de 1988 acima transcrito, disposição no mesmo sentido: "VII- proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade".

2.2 Meio ambiente artificial

Essa espécie de meio ambiente encontra sua definição como sendo o ambiente compreendido pelo espaço urbano construído, consistente de edificações

(espaço urbano fechado), e pelos equipamentos públicos (espaço urbano aberto) e está diretamente relacionado com o conceito de cidade, conforme Fiorillo (2004, p. 21).

Tal espécie de meio ambiente recebe especial tratamento na Constituição Federal brasileira de 1988, não apenas no artigo 225, como em vários outros artigos, tais como: artigo 182 (Política de desenvolvimento urbano); artigo 21, inciso XX (diretrizes para o desenvolvimento urbano); artigo 5º, XXIII (função social da propriedade), entre outros. Depreende-se desse conceito que a norma de maior relevância para o meio ambiente artificial é, sem dúvida alguma, a Lei 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade.

Partilha do mesmo entendimento Silva (2004, p. 218), uma vez que também define como sendo meio ambiente artificial "o espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações (espaço urbano fechado) e dos equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral: espaço urbano aberto)".

Já para Sirvinskas, (2004, p. 277), "o meio ambiente artificial é aquele construído pelo homem. É a ocupação gradativa dos espaços naturais, transformando-os em espaços urbanos artificiais".

O fato é que a ação do homem é que definiu a extensão do meio ambiente artificial, que se expande desenfreadamente e possui, em consequência, a extirpação do meio ambiente natural, pois, segundo a mentalidade adotada até meados do século XX, um se contrapõe ao outro e é quase inviável a convivência pacífica entre os dois. Seria basicamente necessário destruir o meio ambiente natural para se construir o meio ambiente artificial.

A população mundial cresce sem controle e a maioria vive em grandes centros urbanos, onde se encontram as piores condições de vida, devido principalmente à poluição causada pela população. Desse modo, é importante também proteger o meio ambiente artificial, pois este está intimamente ligado ao meio ambiente natural. Sua degradação fatalmente ocasiona a degradação do meio ambiente natural, que, por consequência, gera o desequilíbrio ecológico.

2.3 Meio ambiente cultural

Nos dizeres de Sirvinskas (2003, p. 261), o meio ambiente cultural pode ser conceituado como sendo o patrimônio cultural nacional, incluindo-se aí as relações

culturais turísticas, arqueológicas, paisagísticas e naturais. Vários autores partilham dessa mesma ideia, contudo, de forma mais parelha a essa opinião, encontra-se o professor Silva (2004, p. 23) ao afirmar que “A concepção cultural tem importância de refletir seu sentido humano, seu valor coletivo e a visão unitária do meio ambiente em todos os seus aspectos, mas pode trazer o risco de perdermos o sentido de natureza...”.

No mesmo sentido, Fiorillo (2004, p. 22) traz a afirmação de que o meio ambiente cultural "traduz a história de um povo, a sua formação, cultura e, portanto, os próprios elementos identificadores de sua cidadania, que constitui princípio norteador da República federativa do Brasil".

Pode-se extrair o conceito de meio ambiente cultural por meio da interpretação do artigo 216 da Constituição Federal brasileira de 1988, *in verbis*:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência a identidade, a ação, a memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem.

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados a manifestações artístico-culturais;

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

É de se notar que o meio ambiente cultural é fruto do meio ambiente artificial, mas desse se diferencia, pois possui um valor inestimável do ponto de vista sociocultural, já que traduz a história de um povo, formando assim sua identidade.

Não se pode deixar de mencionar que existem críticas acerca dessa temática. Alguns doutrinadores reprecendam severamente a divisão do meio ambiente em meio ambiente em cultural, pois afirmam que este é em sua essência artificial.

2.4 Meio ambiente do trabalho

O meio ambiente do trabalho tem recebido grande atenção nos últimos anos. Geralmente, é nesse ambiente que o ser humano passa boa parte de sua vida. Pode-se dizer que o meio ambiente do trabalho é aquele onde o ser humano desenvolve sua atividade laboral, de forma rotineira, e se localiza, em regra, no meio urbano. O meio ambiente do trabalho é o lugar onde o ser humano está exposto diretamente às

condições variadas, às vezes adversas, e que podem comprometer a saúde física ou mental do ser humano, que no caso concreto é denominado de trabalhador.

Neste sentido, encontra-se Sirvinskas (2003, p. 303) afirmando que "o meio ambiente do trabalho é aquele onde o trabalhador desenvolve suas atividades". Entretanto, conforme assevera Fiorillo (2004, p. 291):

(...) jamais se deve restringir a proteção ambiental trabalhista a relações unicamente empregatícias. (...) o que interessa é a proteção ao meio ambiente onde o trabalho humano é prestado, seja em que condição for. Estão protegidos, portanto, por exemplo, os vendedores autônomos e os trabalhadores avulsos.

Vale lembrar que o objeto de proteção do meio ambiente do trabalho é apenas restrito ao local onde o ser humano desenvolve suas atividades laborais, não importando qual o vínculo que o liga a este trabalho.

O professor Silva (2004, p. 23) afirma que a verdadeira natureza do meio ambiente do trabalho é de um meio ambiente artificial, contudo merecedor de destaque por ser onde grande parte da vida do ser humano se passa, definindo meio ambiente do trabalho como "o local onde em que se desenrola boa parte da vida do trabalhador, cuja qualidade está, por isso, em íntima dependência da qualidade daquele meio ambiente".

3 O meio ambiente na Constituição Federal Brasileira de 1988

Como já explanado anteriormente, as Constituições posteriores à Declaração de Estocolmo, como é o caso da Constituição Brasileira que data de 1988, inseriram em seu âmbito de proteção a tutela ao meio ambiente como parte da garantia de dignidade da pessoa humana. Não há como desfrutar de uma vida digna se não se possuir um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Posto isso, analisar-se-á, dentro da sistemática constitucional brasileira, os dispositivos pertinentes à proteção ambiental, os quais se encontram espalhados pelo corpo da Carta Magna brasileira.

Em um primeiro momento, tem-se como ponto de partida o artigo 225, que define o conceito de meio ambiente a ser protegido pela norma constitucional, trazendo conceitos e princípios importantes para nortear a proteção ambiental.

Dessa forma, a primeira referência expressa ao meio ambiente pode ser encontrada no artigo 5º, LXXIII, que confere legitimação para qualquer cidadão propor

ação popular que vise a anular qualquer ato lesivo ao meio ambiente e ao patrimônio histórico-cultural.

No artigo 20, II, encontra-se a figura das terras devolutas indispensáveis à proteção do meio ambiente, sendo declaradas como bens da União. Caso essas terras não sejam indispensáveis à proteção do meio ambiente, elas não pertencem a União.

Logo em seguida, tem-se o artigo 23, que reconhece como sendo competência comum entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios “proteger as paisagens naturais notáveis e o meio ambiente”, “combater a poluição em qualquer de suas formas” e “preservar as florestas, a fauna e a flora”.

Ao lado do artigo anterior, tem-se o artigo 24, incisos VI, VII e VIII, que trata da competência concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para legislar sobre “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle da poluição” sobre “proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico”, bem como sobre, “responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico”.

Bem mais adiante, no artigo 91, § 1º, III, encontra-se, dentre as atribuições do Conselho de Defesa Nacional, opinar sobre o efetivo uso das áreas indispensáveis à segurança do território nacional, especialmente na faixa de fronteira e nas áreas relacionadas com a preservação e exploração de recursos naturais de qualquer tipo. O artigo 129, III, reza ser uma das funções institucionais do Ministério Público promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Por sua vez, o artigo 170, VI, traz uma importante disposição sobre o meio ambiente, a qual relaciona que a defesa do meio ambiente é um dos princípios da ordem econômica, ou seja, toda e qualquer atividade econômica só pode se desenvolver legitimamente enquanto atende tal princípio. De forma implícita, o artigo 173, § 5º, leva ao entendimento de que será de responsabilidade da empresa e de seus dirigentes o desenvolvimento com comprometimento ambiental. A atividade garimpeira é tratada no artigo 174, § 3º, ditando que o Estado favorecerá a sua organização, levando em conta a proteção do meio ambiente. Nos dizeres de Silva (2004, p. 48), "se o meio ambiente não estiver devidamente protegido, o Estado estará proibido de favorecer a organização da atividade garimpeira".

O artigo 186, II, autoriza a união a propor ação de desapropriação caso a função social da propriedade rural não seja cumprida, compreendendo-se, dentro desse conceito, que a função social será cumprida quando forem utilizados adequadamente os recursos naturais disponíveis e preservado o meio ambiente. Contudo, a leitura deve ser interpretada em conjunto com o artigo 184, que realmente autoriza a ação de desapropriação por descumprimento da função social da propriedade privada.

No capítulo referente à ordem social, o artigo 200, VIII, diz competir ao Sistema Único de Saúde garantir a proteção ao meio ambiente, compreendendo neste o meio ambiente do trabalho, que faz estreita ligação com o artigo 7º, XXII, que garante que o trabalhador tem o direito a um ambiente de trabalho higiênico.

O artigo 216, V, contém referência a conjuntos urbanos e sítios ecológicos, como sendo integrantes do patrimônio cultural brasileiro. O artigo 220, § 3º, II, estabelece como de competência da lei federal proteger as pessoas e a família de programas de rádio e televisão, que sejam nocivos a saúde e ao meio ambiente.

Por último, tem-se o artigo 231, § 1º, que regula as terras ocupadas pelos povos indígenas imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao seu bem-estar.

Além dos dispositivos mencionados, salienta Silva (2004, p. 49) os dispositivos que trazem implicitamente referências ao meio ambiente, tais como o artigo 21, XXIII (inspeção do ambiente de trabalho) e o artigo 20, quando define como bens da União rios, lagos e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado ou ainda sirvam de fronteira com outros países. Dentre eles, pode-se citar, a título de exemplo: artigo 22, IV, XII, XXVI; artigo 23, II, III e IV; artigo 24; artigo 26; artigo 30, VIII e IX; e os artigos 215 e 216.

Dentro do sistema constitucional brasileiro, observa-se uma gama de normas protetoras da integridade do meio ambiente, todavia o artigo de maior importância, quanto à proteção do meio ambiente, é o artigo 225, que traz em si princípios e regras de suma importância para o equilíbrio do meio ambiente brasileiro, definindo diretrizes para a exploração de recursos naturais, assim como soluções para a degradação ambiental causada pelas atividades nocivas ao meio ambiente.

4 Princípios ambientais advindos da Constituição Federal de 1988

Os princípios norteadores do Direito Ambiental podem, segundo Sirvinskas (2003, pp. 34-36), ser considerados como suas diretrizes. A título de exemplo, tem-se o princípio do direito humano, chamado por Fiorillo (2004, p. 42) de princípio da ubiquidade, segundo o qual “o homem possui direito ao meio ambiente saudável”, na medida em que o ser humano é o centro das atenções dos legisladores. Logo, todas as normas devem privar pela qualidade do meio ambiente para que o ser humano possa fruir de um meio ambiente equilibrado. Há, ainda, o princípio democrático, partindo do pressuposto de que “todos têm igualdade para participar de políticas públicas sobre o meio ambiente”. Este princípio é definido por Fiorillo (2004, p. 38) como o princípio da participação.

Afirma Fiorillo (2004, p. 24) que o Direito Ambiental só é uma ciência autônoma porque possui seus próprios princípios. Importante, também, referência ao princípio do desenvolvimento sustentável, manutenção das bases vitais da produção e reprodução do ser humano e de suas atividades. Esse princípio se relaciona com o artigo 170 da Constituição Federal, que dispõe sobre a conciliação do meio ambiente equilibrado com a exploração econômica de seus recursos.

Acerca da definição de desenvolvimento sustentável, Adriano Cielo Dotto *et alli* (2009, p. 276) ensinam que ela se encontra no Relatório Brundtland, também conhecido como Nosso Futuro Comum, "como o desenvolvimento capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações".

Sobre o princípio do poluidor-pagador, Sirvinskas (2003, p. 36) salienta que ele não quer dizer que se possa poluir indiscriminadamente só porque se pagou uma multa, um imposto, ou porque se tem dinheiro. Esse princípio está intimamente ligado a dois sentidos: um repressivo e o outro preventivo. O primeiro visa a reprimir uma conduta que já ocorreu, tentando evitar que ocorra novamente, como, por exemplo, a aplicação de uma multa por derramamento de óleo no oceano, ou seja, o devedor é responsável caso ocorra danos ao meio ambiente; já o segundo, de caráter preventivo, visa a inibir a ocorrência da degradação ambiental, pois o devedor tem a obrigação de arcar com as despesas de prevenção do dano ambiental, porquanto é o responsável pelo desenvolvimento da atividade potencialmente lesiva.

Do artigo 225, *caput*, da Constituição Federal, pode-se extrair o princípio da transgeracionalidade do direito ao meio ambiente sadio, visto que a Constituição diz que o meio ambiente deve ser preservado não só para as presentes gerações. Deve-se preservá-lo pensando sempre no futuro, ou seja, deve existir um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as futuras gerações, de forma que estas possam gozar das mesmas condições de desenvolvimento e de conforto, dentre outros aspectos vitais, que os seus antecedentes usufruíram.

O princípio da precaução encontra-se na Declaração do Rio, em seu Princípio 15, *ipsis litteris*:

Quando haja perigo de dano grave ou irreversível, a falta de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como razão para postergar a adoção de medidas eficazes em função dos custos para impedir a degradação do ambiente.

Tendo em vista o princípio da precaução, ressaltam Dotto *et alli* (2009, p. 273) que "O objetivo de tal princípio é minimizar o dano causado ao ser humano ou ao meio ambiente, assemelhando-se, de início, com o princípio da prevenção, que busca também o mesmo fim". Continuam apresentando a diferenciação entre citados princípios com as seguintes palavras:

(...) no princípio da prevenção, o dano que se busca minimizar é, pelo menos, conhecido, citando o exemplo do efeito estufa provocado pela destruição da camada de ozônio da atmosfera. Por outro lado, no princípio da precaução aplicam-se argumentos hipotéticos, adentrando-se no território das possibilidades. Exemplifica-se isso com o que vem ocorrendo com os produtos transgênicos.

Paulo Affonso Leme Machado (2001, p. 55) complementa frisando que, em caso de certeza do dano ambiental, este deve ser prevenido, como preconizado pelo princípio da prevenção. No caso de dúvida ou incerteza, também se deve agir prevenindo. Essa é a grande inovação do princípio da precaução. A dúvida científica expressa com argumentos razoáveis não dispensa a prevenção.

Fica fácil constatar que, para atender o mandamento constitucional de preservação do meio ambiente para as futuras gerações, mostram-se os princípios da precaução e da prevenção como essenciais para orientar as políticas ambientais.

5 Considerações Finais

A Constituição Federal brasileira de 1988 consagrou a preservação do meio ambiente, anteriormente protegido apenas em leis infraconstitucionais, e buscou determinar as competências dos entes da federação, trazendo inovações na técnica legislativa ao incorporar diferentes artigos em seu texto, disciplinando a competência para legislar e para administrar. A finalidade dessa iniciativa foi descentralizar a proteção ambiental. Destarte, União, Estados, Municípios e Distrito Federal têm extensa competência para legislar a respeito de matéria ambiental.

O meio ambiente protegido pela Constituição Federal não se restringe ao meio ambiente natural, abarcando também outros bens jurídicos tutelados. Há um capítulo específico, o Capítulo VI, inserido no Título VIII, que trata do meio ambiente, não obstante em diversas outras partes da Constituição se encontrem normas relacionadas à proteção do meio ambiente.

Justamente no capítulo específico do meio ambiente, o legislador constituinte empregou, no artigo 225, § 1º, a expressão geral "Poder Público" para assinalar o titular das atribuições ali previstas. Com isso, estão abarcados todos os entes federados, tamanha a importância do tema.

Para propiciar a viabilização do desenvolvimento de políticas ambientais imperiosas ao implemento da empreitada de proteção do meio ambiente, conforme determina a Constituição Federal, é que se mostram importantes os princípios ambientais citados neste artigo. Reitera-se, todavia, que a eficácia das medidas que tem por finalidade preservar o meio ambiente estão amarrados ao bom emprego dos princípios mencionados, os quais carecem, necessariamente, de articulação com os demais princípios que norteiam o Direito Ambiental.

6 Referências

DOTTO, Adriano Cielo; ESPERIDIÃO, Adriano Barreto; COSTA, Ranoika Carneiro. **Avaliação de impacto no direito internacional do meio ambiente**. Estudos (UCGO. Impresso), v. 36, p. 269-290, 2009.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**, 5ª edição, ampliada, São Paulo (SP), Saraiva, 2004.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2001.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**, 2ª edição revista, atualizada e ampliada, São Paulo (SP), Revista dos Tribunais, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**, 5ª edição, São Paulo (SP), Malheiros, 2004.

SIRVINSKAS, Luis Paulo. **Manual de Direito Ambiental**, 2ª edição, São Paulo (SP), Saraiva, 2003.