

Mariana Penha Gonçalves

Sumário: 1. Introdução; 2. O surgimento do federalismo no Brasil e seu desenvolvimento; 3. A lógica Kelseniana; 4. A repartição de competências como distribuição do poder; 5. A competência concorrente e a possibilidade de conflito entre normas gerais e especiais em matéria de meio ambiente; 6. O amianto na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal; 7. Conclusão.

Federação como mecanismo de proteção do meio ambiente.

1. Introdução.

O constituinte brasileiro enumerou as competências da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios, distribuindo-as entre competência comum, concorrente e privativa. Tal distribuição revela o objetivo do legislador constitucional de centralizar mais ou menos certas políticas.

Contudo, podemos perceber que há uma tendência de supremacia federal sobre os Estados, o que vai de encontro aos princípios inicialmente propostos pelo modelo clássico de federalismo americano. Isso se deve às mudanças de concepção que se dá ao objetivo do federalismo, pois se antes ele tinha como função assegurar a autonomia regional, atualmente essa função passa a ser política, de garantia dos direitos e garantias fundamentais e da democracia participativa.

Um dos mecanismos de fortalecimento do federalismo se encontra na competência legislativa concorrente, que favorece a descentralização política e a coordenação dos interesses nacionais, pois aperfeiçoa a distribuição do poder dos representantes do povo dividindo o poder soberano de legislar entre as esferas de poder da União e dos Estados-membros.

Entretanto, diversamente da concepção de legislação concorrente do federalismo americano, o Brasil atribui esse tipo de competência às matérias comuns, cabendo à União as normas gerais e aos Estados-membros as normas específicas.

Com relação à proteção ambiental, tal competência concorrente possibilita os Estados e Distrito Federal a iniciativa de legislar sobre a matéria mesmo que a União se mantenha inerte, permitindo maior proteção a esse bem jurídico.

Desse modo, o estudo da relação entre o modelo federativo e a defesa do meio ambiente se revela significativo, tendo em vista a atual repartição de competência prevista na

Constituição brasileira de 1988.

2. O surgimento do federalismo no Brasil e seu desenvolvimento.

A origem do Estado brasileiro se encontra num ato legislativo que transformou as províncias imperiais (Estado Unitário) em Estados-membros (Estado federal). A consolidação da criação dos Estados-membros se dá com a Constituição de 1891 que instituiu os Estados Unidos do Brasil.¹

Diversamente do que aconteceu na formação da Federação norte-americana, que teve como preocupação central a unidade do país, o federalismo brasileiro foi introduzido como meio para a descentralização do poder. Através da Constituição de 1891 os recursos públicos foram divididos entre poucos Estados-membros, revelando que a federação brasileira já iniciou com o favorecimento de alguns entes em relação aos outros e escassa relação entre eles.²

Essa mesma Constituição concedeu grande autonomia aos Estados-membros, seguindo o modelo de federalismo adotado pelos Estados Unidos, Suíça e México, o que foi modificado na reforma de 1926, a qual ampliou os casos de intervenção da União nas obrigações dos Estados e demonstrou a vocação centralista do poder político brasileiro.³

Orlando Bitar descreve duas fases do federalismo no Brasil, a primeira chamada de federalismo segregacionista, que vai de 1889 até 1934, e é marcada pela ênfase na autonomia local, somente se admitindo a ação federal nos Estados-membros para prestação de socorro, e a segunda fase chamada de federalismo orgânico ou de cooperação, que dá maior importância na cooperação dos entes, permitindo a ajuda financeira da União para os Estados-membros.⁴

Analisando as Constituições brasileiras anteriores à 1988 podemos constatar as seguintes características do modelo federalista brasileiro: na Carta de 1937, os Estados se tornam meros departamentos sob a administração do governo central, já na Constituição de 1946 a autonomia estadual é acentuada através do regime eleitoral com voto secreto e representação proporcional no Congresso, e ainda, com a garantia aos governadores eleitos de que não haveria intervenção federal.⁵

Na Constituição de 1967 e Emenda nº 1 de 1969, nota-se a preocupação com o

1 FARIAS, Paulo José Leite. **A federação como mecanismo de proteção do meio ambiente**, In Revista de Informação legislativa, nº 154, ano 33, julho/set., Brasília, 1997. p. 284-285.

2 SOUZA, Celina. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988**. Revista de Sociologia Política. Nº 24, junho, Curitiba, 2005. p. 107.

3 FARIAS, Paulo José Leite. **A federação como mecanismo de proteção do meio ambiente**, In Revista de Informação legislativa, nº 154, ano 33, julho/set., Brasília, 1997. p. 286.

4 FARIAS, Paulo José Leite. **A federação como mecanismo de proteção do meio ambiente**, In Revista de Informação legislativa, nº 154, ano 33, julho/set., Brasília, 1997. p. 287-288.

5 FARIAS, Paulo José Leite. **A federação como mecanismo de proteção do meio ambiente**, In Revista de Informação legislativa, nº 154, ano 33, julho/set., Brasília, 1997. p. 287-288.

desenvolvimento econômico, social e com a segurança nacional, isso fez com que houvesse um fortalecimento da centralização do poder da União e conseqüente redução da autonomia dos Estados, permitindo a ingerência das finanças estaduais através de fundos, cuja aplicação era planejada e fiscalizada pelos órgãos centrais.⁶

Por fim, com a promulgação da Constituição de 1988 é realizada uma grande mudança, com o surgimento do Município como ente federal e atribuindo a este autonomia. Tudo isso criou as bases para um federalismo de equilíbrio, com a modernização da repartição de competências dos entes federados, bem como a melhor repartição das rendas tributárias, a diminuição das hipóteses de intervenção federal, e o alargamento da autonomia legislativa dos Estados a partir do seu ingresso na legislação concorrente.⁷

3. A lógica Kelseniana:

O Estado federado é caracterizado pela divisão de competências entre os entes que o compõe, assim, tal forma de estado pressupõe a existência de mais de uma ordem jurídica no mesmo território.⁸

Passando essa lógica para o modelo brasileiro, nós temos que a nossa federação é composta por quatro ordens jurídicas, quais sejam, a ordem total, representada pelas leis de caráter nacional, a ordem geral, representada pelas leis federais e as ordens parciais que se referem às leis estaduais e municipais.⁹

Para Kelsen, um Estado federal é composto por pelo menos três ordens jurídicas, a Constituição total, a da União e a dos Estados-membros. Sendo que a Constituição total tem uma ordem jurídica mais ampla, pois nela estão os princípios gerais de organização e ordenamento da União e dos Estados-membros. As ordens jurídicas da União e dos Estados são consideradas juridicamente iguais, pois são igualmente subordinadas à ordem jurídica superior da Constituição total.¹⁰

Como conseqüência desse raciocínio, temos que não pode haver entre as ordens jurídicas dos Estados e da União uma relação de dependência ou subordinação, mas sim de coordenação, pois ambas devem obediência à Constituição Federal. Assim, não há o que se falar em

6 FARIAS, Paulo José Leite. **A federação como mecanismo de proteção do meio ambiente**, In Revista de Informação legislativa, nº 154, ano 33, julho/set., Brasília, 1997. p. 287-288.

7 FARIAS, Paulo José Leite. **A federação como mecanismo de proteção do meio ambiente**, In Revista de Informação legislativa, nº 154, ano 33, julho/set., Brasília, 1997. p. 287-288.

8 FARIAS, Paulo José Leite. **A federação como mecanismo de proteção do meio ambiente**, In Revista de Informação legislativa, nº 154, ano 33, julho/set., Brasília, 1997. p. 288.

9 FARIAS, Paulo José Leite. **A federação como mecanismo de proteção do meio ambiente**, In Revista de Informação legislativa, nº 154, ano 33, julho/set., Brasília, 1997. p. 288.

10 FARIAS, Paulo José Leite. **A federação como mecanismo de proteção do meio ambiente**, In Revista de Informação legislativa, nº 154, ano 33, julho/set., Brasília, 1997. p. 289.

hierarquia das leis federais e municipais, sendo o conflito entre as duas espécies normativas impossível em virtude da harmonia interna no sistema constitucional.¹¹

4. A repartição de competências como distribuição do poder.

As Constituições federais mais recentes têm adotado o modelo de repartição de competências denominado vertical, tendo em vista que distribui as mesmas matérias legislativas tanto para os Estados quanto para a União. Disso resultou a técnica da legislação federal fundamental, que confere à legislação federal as linhas essenciais e à legislação local a elaboração de normas gerais que mais se adequarem às exigências estaduais.¹²

O que vemos, no entanto, é a tendência cada vez maior de dar supremacia federal sobre os Estados-membros, colocando em perigo a preservação do federalismo diante da centralização do poder político. Tal centralização que era justificada com o argumento de gerar maiores benefícios para a concretização dos anseios populares, contudo, esse não foi o resultado, tendo em vista a permanência das desigualdades e das injustiças sociais.¹³

Uma solução para esse quadro é o fortalecimento do federalismo, com a distribuição do poder entre os entes federados (federalismo de equilíbrio) utilizando o método da competência concorrente, o qual deve prezar pela prevalência das normas gerais como limite constitucional à União.¹⁴

5. A competência concorrente e a possibilidade de conflito entre normas gerais e especiais em matéria de meio ambiente.

A proteção do meio ambiente está prevista como competência comum entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e também como competência concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal. Dessa forma, a questão central é saber como tal divisão de competências favoreceria a proteção do meio ambiente.¹⁵

Com relação à competência concorrente, cabe à União estabelecer as normas gerais e aos Estados as normas especiais, todavia, não se sabe ao certo a definição de tais tipos

11 FARIAS, Paulo José Leite. **A federação como mecanismo de proteção do meio ambiente**, In Revista de Informação legislativa, nº 154, ano 33, julho/set., Brasília, 1997. p. 289.

12 FARIAS, Paulo José Leite. **A federação como mecanismo de proteção do meio ambiente**, In Revista de Informação legislativa, nº 154, ano 33, julho/set., Brasília, 1997. p. 290-291.

13 FARIAS, Paulo José Leite. **A federação como mecanismo de proteção do meio ambiente**, In Revista de Informação legislativa, nº 154, ano 33, julho/set., Brasília, 1997. p. 292.

14 FARIAS, Paulo José Leite. **A federação como mecanismo de proteção do meio ambiente**, In Revista de Informação legislativa, nº 154, ano 33, julho/set., Brasília, 1997. p. 292.

15 FARIAS, Paulo José Leite. **A federação como mecanismo de proteção do meio ambiente**, In Revista de Informação legislativa, nº 154, ano 33, julho/set., Brasília, 1997. p. 295.

normativos, mas apenas que um tem maior abrangência e o outro menor.¹⁶

O problema se encontra na possibilidade de conflito entre as normas gerais e especiais em matéria de direito ambiental, pois como dissemos acima, a Constituição não define concretamente a diferença entre normas gerais e especiais, e não podemos falar em hierarquia entre as duas.¹⁷

Paulo Leite entende que, no caso de conflito entre normas gerais e especiais em direito ambiental deve-se utilizar o critério denominado de *in dubio pro natura*, ou seja, deve prevalecer a norma que defenda melhor o direito tutelado.¹⁸

6. O amianto na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

O amianto é uma fibra de origem mineral, que é utilizado atualmente como matéria-prima na produção de artigos de cimento-amianto para a indústria da construção civil e em outros produtos como guarnições de freios, juntas, tecidos, pisos, entre outros. O problema é que o amianto é uma substância perigosa que apresenta comprovado potencial cancerígeno em qualquer das suas formas. Inclusive, vários instrumentos internacionais informam a sua periculosidade e a sua substituição seja feita sempre que possível.¹⁹

No Brasil o amianto tem sido usado há muitas décadas, todavia não existe um estudo que especifique quantas pessoas foram e são expostas a essa substância.²⁰

Por causa da grande utilização do amianto e o seu comprovado caráter prejudicial à saúde foi que a constitucionalidade de uma lei estadual, a qual restringia o uso e a exploração desse produto, foi discutida no Supremo Tribunal Federal em dois ciclos diferentes o primeiro compreendeu o

juízo das ADIs nº 2.396 e nº 2.656; e o segundo, que envolve o

juízo das ADIs nº 3.355, nº 3.356, nº 3.357, nº 3.406, nº 3.470, nº 3.937 e

ADPF nº

109.²¹

Nos dois casos o Governador do Estado de Goiás se insurgiu contra as limitações

16 FARIAS, Paulo José Leite. **A federação como mecanismo de proteção do meio ambiente**, In Revista de Informação legislativa, nº 154, ano 33, julho/set., Brasília, 1997. p. 296.

17 FARIAS, Paulo José Leite. **A federação como mecanismo de proteção do meio ambiente**, In Revista de Informação legislativa, nº 154, ano 33, julho/set., Brasília, 1997. p. 298.

18 FARIAS, Paulo José Leite. **A federação como mecanismo de proteção do meio ambiente**, In Revista de Informação legislativa, nº 154, ano 33, julho/set., Brasília, 1997. p. 299.

19 MEDINA, Damascos. **O amianto na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: 1º ciclo**. Observatório da jurisdição constitucional. IDP, ano 1, dez. 2007. p. 3.

20 MEDINA, Damascos. **O amianto na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: 1º ciclo**. Observatório da jurisdição constitucional. IDP, ano 1, dez. 2007. p. 3.

21 MEDINA, Damascos. **O amianto na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: 1º ciclo**. Observatório da jurisdição constitucional. IDP, ano 1, dez. 2007. p. 3.

impostas pelo Estado do Mato Grosso do Sul e pelo Estado de São Paulo ao comércio de produtos que continham amianto.²²

A questão foi julgada em dois períodos distintos, o primeiro em 2001, quando a medida liminar foi concedida à unanimidade, e o segundo, em 2003, quando o Supremo confirmou a liminar deferida e declarou a inconstitucionalidade da Lei Estadual.²³

Interessante notar que no primeiro julgamento a questão constitucional foi analisada sob o ponto de vista da competência concorrente da União e dos Estados para legislar. Vemos que esse é o caso de conflito apontado pelo ilustre Professor Paulo Leite, o qual foi descrito acima, mas que nesse primeiro julgamento não foi utilizado o seu método de resolução através do princípio do *in dubio pro natura*. Inclusive a Exma. Ministra Relatora Ellen Gracie afirmou que não caberia ao STF analisar as propriedades do amianto ou mesmo os riscos da sua utilização, pois isso é de competência das autoridades sanitárias.²⁴

Nesse caso, a autora Damares Medina ressalta a inadequação do papel institucional do Supremo, que foge da discussão sobre as consequências para a população do uso dessa substância e apenas se limita a analisar a norma e sua relação com a Constituição.²⁵

Outra questão relevante é a utilização pelo Supremo do argumento fundado na suposta extrapolação dos limites gerais reservados privativamente ao âmbito federal e já exercidos pela lei federal.

Ora, como vimos acima, analisando pela lógica kelseniana não há essa subordinação ou dependência da norma dos Estados para com a norma da União, pois as ordens jurídicas que compõem a federação não possuem uma relação de hierarquia.

A conclusão do julgamento do primeiro ciclo se deu da seguinte forma, a ação foi julgada parcialmente procedente, à unanimidade e declarou-se a inconstitucionalidade da lei do Estado do Mato Grosso do Sul que restringia o uso do amianto na localidade, tendo em vista a invasão da competência da União pelo Estado.²⁶

Analisando essa decisão através do princípio do *in dubio pro natura* vemos que a importância da preservação dos diversos tipos de meio ambiente, tanto o natural como o artificial e o do trabalho não foram levados em consideração. Diversamente da conclusão que foi expressada na decisão, de que o papel do Supremo Tribunal Federal não é o de analisar os riscos que tal

22 MEDINA, Damares. **O amianto na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: 1º ciclo**. Observatório da jurisdição constitucional. IDP, ano 1, dez. 2007. p. 4.

23 MEDINA, Damares. **O amianto na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: 1º ciclo**. Observatório da jurisdição constitucional. IDP, ano 1, dez. 2007. p. 4-5.

24 MEDINA, Damares. **O amianto na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: 1º ciclo**. Observatório da jurisdição constitucional. IDP, ano 1, dez. 2007. p. 5.

25 MEDINA, Damares. **O amianto na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: 1º ciclo**. Observatório da jurisdição constitucional. IDP, ano 1, dez. 2007. p. 5.

26 MEDINA, Damares. **O amianto na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: 1º ciclo**. Observatório da jurisdição constitucional. IDP, ano 1, dez. 2007. p. 11.

substância pode gerar para o meio em que vivemos, a própria Constituição Federal dispõe em seu artigo 225, que o meio ambiente é direito de todos e é dever do poder público e da coletividade de protegê-lo e preservá-lo, e isso inclui o STF.

Desse modo, a apreciação dessa questão pelo Supremo não poderia se limitar à questão norma geral/norma específica, mas sim na averiguação se a exploração do amianto pode ou não interferir de maneira perigosa no meio ambiente.

O segundo ciclo de julgamentos do STF sobre o amianto, que foi iniciado em 2004, também caminhava para o mesmo raciocínio demonstrado no primeiro, que se restringia a analisar o vício formal da legislação estadual que teria invadido a competência concorrente da União.²⁷

Contudo, houve uma mudança relevante no caso através da intervenção como *amicus curiae* da Associação Brasileira das Indústrias e Distribuidores de Produtos de Fibrocimento – ABIFRIBRO, a qual expôs como um de seus argumentos o caráter econômico da questão, tendo em vista que as empresas estavam ignorando o caráter danoso do amianto apenas para que tivessem um aumento nos seus lucros, pois a substituição da substância representaria um acréscimo nos custos.²⁸

Essa intervenção fez com que o Ministro Eros Grau refletisse na possibilidade da matéria não ser apenas analisada do ponto de vista formal, mas também sob o ponto de vista do direito à saúde, que é um direito assegurado pela Constituição, assim como é o direito ao meio ambiente equilibrado.

7. Conclusão

O surgimento do federalismo no Brasil teve como objetivo principal a descentralização e não a união dos entes federados, o que com o tempo e as diversas constituições posteriores ocasionaram a fraca autonomia política e financeira dos Estados, impedindo uma maior aceitação do federalismo de equilíbrio.

Contudo, com o estabelecimento pela Constituição de 1988 da competência concorrente, é possível notar um grande avanço para o fortalecimento do federalismo nacional. E, é através desse modelo de distribuição de competência que podemos esperar uma proteção maior dos bens jurídicos, entre eles o meio ambiente.

Assim, a competência concorrente significa um espaço de atuação maior, em que

27 MEDINA, Damares. **O Amianto na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: 2º ciclo**. Observatório da Jurisdição Constitucional, Brasília, ano 1, dez. 2007. p. 8.

28 MEDINA, Damares. **O Amianto na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: 2º ciclo**. Observatório da Jurisdição Constitucional, Brasília, ano 1, dez. 2007. p. 8.

os Estados e a União, por meio da legislação podem assegurar a defesa do meio ambiente, não podendo ser mais admitida a noção simplista de normas gerais e normas específicas.

Como visto acima, a solução de um possível conflito entre normas estaduais e federais não pode ser fundamentado no argumento de hierarquia ou submissão entre elas, pois como evidencia Kelsen, a federação é composta de ordens jurídicas iguais.

Portanto, é importante pensar além do formalismo jurídico e adotar como uma das possíveis soluções a aplicação do princípio do *in dubio pro natura*, levando em consideração não apenas o texto constitucional, mas também as consequências que tal decisão pode gerar na sociedade.

Bibliografia

FARIAS, Paulo José Leite. **A federação como mecanismo de proteção do meio ambiente**, In Revista de Informação legislativa, nº 154, ano 33, julho/set., Brasília, 1997.

MEDINA, Damares. **O amianto na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: 1º ciclo**. Observatório da jurisdição constitucional. IDP, ano 1, dez. 2007.

MEDINA, Damares. **O Amianto na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: 2º ciclo**. Observatório da Jurisdição Constitucional, Brasília, ano 1, dez. 2007.

SOUZA, Celina. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988**. Revista de Sociologia Política. Nº 24, junho, Curitiba, 2005.