STF e os conflitos de competência para legislar em matéria ambiental

Image not found or type unknown

O ministro Celso de Mello, em decisão monocrática proferida em 10.12.2019, ainda sujeita a referendo do Plenário do Supremo Tribunal Federal, indeferiu o pedido de medida cautelar formulado pelo Partido Liberal na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.218/RS, que pleiteava a suspensão imediata dos efeitos da Lei Estadual 15.223/2018 do Estado do Rio Grande do Sul. A legislação estadual impugnada instituiu a proibição da pesca de arrasto na faixa marítima da zona costeira do referido Estado da Federação. A modalidade de pesca vedada pela legislação gaúcha refere-se à utilização de redes de arrasto de fundo por embarcações motorizadas, empregada pela indústria pesqueira na captura de espécies marinhas que habitam as profundezas do mar.

O Partido Liberal alegou, em seu pedido cautelar, que o Estado do Rio Grande do Sul não poderia legislar sobre o mar territorial brasileiro por tratar-se de bem público sujeito, constitucionalmente, ao regime do domínio da União Federal, conforme previsão expressa do artigo 20, IV, da Constituição Federal de 1988, cabendo, com exclusividade, ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre bens de domínio da União (artigo 48, V, da Constituição).

O ministro Celso de Mello, ao indeferir o pleito cautelar, embora reconhecendo a competência da União para legislar, em caráter privativo, sobre direito marítimo e regras de navegação, assinalou, no entanto, que o Estado do Rio Grande do Sul teria agido no exercício de sua competência para legislar concorrentemente, em contexto de condomínio legislativo, com a União Federal, em tema de defesa ecológica, inclusive estabelecendo medidas para proteção do meio ambiente marinho. O Ministro assinalou, ainda, a existência de precedente do STF que reconheceu aos Estados-Membros legitimidade para editar leis estaduais que vedem a prática da pesca predatória, especialmente quando realizada mediante a técnica da pesca de arrasto no mar territorial brasileiro.[1]

Segundo o ministro Celso de Mello, o Estado do Rio Grande do Sul "parece ter agido em conformidade com a legislação nacional editada pela União Federal (Lei 11.959/2009), que, em relação à atividade pesqueira no Brasil, também prevê a vedação absoluta ao emprego de quaisquer instrumentos ou métodos de pesca de caráter predatório (artigo 6º, VII, "d"), tal como a pesca de arrasto por tração motorizada, sendo de referir, ainda, que, em observância ao que estabelece o diploma legislativo que fixa as normas de cooperação entre a União Federal e os demais entes da Federação no tema (LC 140/2011), compete aos Estados-membros o exercício do controle ambiental da pesca em âmbito estadual (artigo 8º, XX)".

O ministro Celso de Mello considerou, na decisão, os relatórios técnicos e científicos produzidos nos autos que atestam que "a pesca de arrasto, em virtude da utilização de redes de malha fina, de reduzido tamanho, culmina por capturar e devolver às águas um grande número de peixes pequenos, já sem vida, das principais espécies (corvinas, pescados e pescadinhas), sendo certo, ainda, a partir da análise de dados obtidos por expedições científicas, que, na área das 12 milhas náuticas, existem, pelo menos, 66 espécies de peixes, cabendo destacar, por relevante, que, entre elas, 'estão 22 espécies ameaçadas de

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

extinção que teriam a mortalidade por pesca reduzida pelo afastamento do arrasto de fundo', cuja proibição — tal como ora instituída pela Lei gaúcha — já é realidade em países modelos de gestão pesqueira em nível mundial".

À vista da sumária apresentação do voto do ministro Celso de Mello, é o caso de se tecer algumas considerações sobre a decisão e sua importância para o desenvolvimento da jurisprudência do STF, especificamente aqui relativa à distribuição/repartição constitucional das competências legislativas pelos entes da Federação, designadamente em matéria ambiental.

O conflito legislativo entre normas provenientes de diferentes entes federativos é inerente ao modelo adotado pela Constituição, de competências legislativas concorrentes e, sobretudo, de um *sistema federativo cooperativo* com entes políticos dotados de autonomia. Nesse contexto, os tribunais brasileiros e, em especial, o STF, exercem papel fundamental na análise e resolução de tais conflitos legislativos, não se olvidando de que também Juízes e Tribunais estão vinculados normativamente pelos *deveres de proteção estabelecidos, expressa ou explicitamente pela Constituição, aqui no concernente à proteção do ambiente, nos termos do artigo 225 da Carta Política brasileira.*

O conflito de normas pode ocorrer tanto na perspectiva do exercício da *competência legislativa concorrente* — por exemplo, a União edita norma geral e determinado estado ou município edita norma suplementar que conflita com a primeira em algum aspecto — quanto no exercício da *competência legislativa privativa* da União que esteja em desacordo com outra legislação editada pelo ente federativo estadual ou municipal. Nesta última hipótese, pode-se imaginar situação em que a União venha a editar legislação sobre alguma das suas competências privativas elencadas no artigo 22 (por exemplo, energia nuclear, mineração ou águas) e tal norma conflita com o disposto em determinado diploma legislativo estadual ou municipal em matéria ambiental. Cumpre lembrar, nesse contexto, que algumas das matérias estabelecidas no artigo 22 intersecionam com questões atinentes à proteção ecológica, de modo que é totalmente possível a ocorrência de tal conflito legislativo, como ocorrido, aliás, no caso da ADI 6.218/RS.

É nesse cenário que se insere a discussão a respeito da prevalência ou não da legislação que conferir maior proteção ecológica. Em primeiro lugar, é importante assinalar a necessidade de racionalização do debate, haja vista que qualquer propensão a uma análise "fundamentalista" da questão, com o intuito de assinalar uma prevalência absoluta à norma ambiental mais protetiva, estará em confronto com o nosso sistema constitucional, tendo em conta especialmente que não há como se afirmar a prevalência de determinados direitos (mesmo em se tratando de direitos fundamentais) de forma abstrata, sem a devida contextualização e análise concreta, até porque o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado não é o único direito constitucional que assume a condição de *direito fundamental*.

A respeito da suposta caracterização de um *postulado hermenêutico de prevalência da norma ambiental mais protetiva*, é importante sinalizar que, na base dos fundamentos que alicerçam a proteção jurídica do ambiente, está a ideia de uma melhoria progressiva da qualidade, do equilíbrio e da segurança ambiental. A caracterização normativa de um *princípio (ou dever) de melhoria progressiva da qualidade ambiental* é encontrada em diversos diplomas legislativos internacionais e nacionais, bem como no direito comparado. O Princípio 27 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), por exemplo, estabelece que "os Estados e os povos irão cooperar de boa fé e imbuídos de um espírito de

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

parceria para a realização dos princípios consubstanciados nesta Declaração, e para o *desenvolvimento progressivo* do direito internacional no campo do desenvolvimento sustentável".

Mais recentemente e de forma paradigmática, o *princípio da progressividade* aplicado ao regime jurídico de proteção ecológica foi consagrado expressamente, juntamente com o *princípio da proibição de retrocesso ecológico*, no artigo 3, c, do Acordo Regional de Escazú para América Latina e Caribe sobre Acesso a? Informação, Participação Pública e Acesso a? Justiça em Matéria Ambiental (2018).[2]

O nosso "Código Ambiental", ou seja, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981), de forma bastante clara, também seguiu tal diretriz normativa e consagrou, no seu artigo 2º, *caput*, que "a Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a *preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental* propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana".

No que diz com as constituições estaduais brasileiras, calha noticiar que a Constituição do Estado de São Paulo traz dispositivo bastante peculiar sobre a resolução de conflitos legislativos, inclusive em tema afeto à matéria ambiental (no caso, o Direito Urbanístico). De acordo com seu artigo 181, "lei municipal estabelecerá em conformidade com as diretrizes do plano diretor, normas sobre zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos, proteção ambiental e demais limitações administrativas pertinentes", bem como, conforme dispõe o § 2º do mesmo dispositivo, que "os municípios observarão, quando for o caso, os parâmetros urbanísticos de interesse regional, fixados em lei estadual, *prevalecendo, quando houver conflito, a norma de caráter mais restritivo, respeitadas as respectivas autonomias* " (grifos nossos). Portanto, não se trata de criação puramente doutrinária a existência de um suposto princípio de prevalência da norma mais protetiva ao meio ambiente. O dispositivo da Constituição paulista em análise é expresso nesse sentido.

Outro diploma interessante sobre o tema, de modo a amparar normativamente o reconhecimento de um postulado hermenêutico de prevalência da legislação mais protetiva, diz respeito à Lei 7.661/1988 (Lei

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC). De acordo com o que assinala o seu artigo 5º, "o PNGC será elaborado e executado observando normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente, estabelecidos pelo CONAMA, que contemplem, entre outros, os seguintes aspectos: urbanização; ocupação e uso do solo, do subsolo e das águas; parcelamento e remembramento do solo; sistema viário e de transporte; sistema de produção, transmissão e distribuição de energia; habitação e saneamento básico; turismo, recreação e lazer; patrimônio natural, histórico, étnico, cultural e paisagístico", bem como, segundo o § 2º do mesmo dispositivo, "normas e diretrizes sobre o uso do solo, do subsolo e das águas, bem como limitações à utilização de imóveis, poderão ser estabelecidas nos Planos de Gerenciamento Costeiro, Nacional, Estadual e Municipal, *prevalecendo sempre as disposições de natureza mais restritiva*" (grifos nossos). Conforme se pode observar, ambos os diplomas citados estão alicerçados na premissa da prevalência da norma mais "protetiva" em relação aos bens jurídicos de que tratam.

De acordo com a lição de Paulo J. Leite Farias, "pelos já citados §§ 1º e 4º do artigo 24, pelo artigo 225 da Constituição, bem como pela indefinição do que seja norma especial, deve-se, *fortiori ratione*, fixar como diretriz exegética que os eventuais conflitos, nos quais a noção de norma geral e especial não seja suficiente, devem ser resolvidos pela *prevalência da norma que melhor defenda o direito fundamental tutelado*, por tratar-se de preceito constitucional (lei nacional) que se impõe à ordem jurídica central ou regional (*in dubio pro natura*)".[3]

Na hipótese de matéria legislativa especial, como seria o caso da edição de legislação penal ambiental, a análise da especialidade da matéria é suficiente para verificar que se trata de matéria de competência legislativa privativa da União (artigo 22, I, da Constituição), e, portanto, qualquer legislação estadual ou municipal sobre o tema invadiria espaço legislativo que lhe é vedado, eivando a norma em questão de inconstitucionalidade. No entanto, quando tal recurso não for suficiente para a resolução do conflito legislativo, e na maioria das vezes não o será, nos parece que a análise da matéria pelo prisma do *postulado da norma mais protetiva* deva ser considerada como diretriz hermenêutica a ser utilizada pelo intérprete e aplicador da norma ambiental.

Mais recentemente, o *Acordo de Escazú (2018)* também reconheceu o que se pode designar como um *princípio in dubio pro natura* para a resolução de conflitos legislativos, na mesma linha, aliás, da atual jurisprudência tanto do STJ[4] quanto do STF[5]. Segundo previsão expressa do seu artigo 4: (…) 7. Nenhuma disposição do presente Acordo limitara? ou derrogara? outros *direitos e garantias mais favoráveis* estabelecidos ou que possam ser estabelecidos na legislação de um Estado Parte ou em qualquer outro acordo internacional de que um Estado seja parte, nem impedira? um Estado Parte de conceder um acesso mais amplo a? informac?a?o ambiental, a? participac?a?o pu?blica nos processos de tomada de deciso?es ambientais e a? justic?a em questo?es ambientais. 8. Na implementação do presente Acordo, cada Parte procurara? adotar a *interpretação mais favorável* ao pleno gozo e respeito dos direitos de acesso (…)."[6]

No mesmo sentido, é de se enfatizar o entendimento da Suprema Corte de Justiça do México, que, em sessão do dia 14.11.2018, no julgamento do Recurso de Amparo de Revisão 307/2016, em caso envolvendo danos a ecossistemas de zonas húmidas costeiras e manguezais. Na decisão, que de forma pioneira, serviu-se, na sua fundamentação, tanto da Opinião Consultiva 23/2017 da CIDH quanto do Acordo Regional de Escazú, a Corte reconheceu expressamente a aplicação do *princípio in dubio pro natura*

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

, inclusive de forma autônoma em relação ao princípio da precaução, pontuando que o mesmo "não só é aplicável face à incerteza científica, mas também como um mandato interpretativo geral da justiça ambiental, no sentido de que *em qualquer conflito ambiental deve prevalecer sempre a interpretação que favoreça a conservação do ambiente*".

A *garantia constitucional da proibição de retrocesso* (e o correlato *dever de progressividade*),[7] aplicada à matéria ambiental, também ampara tal entendimento, estabelecendo uma espécie de "blindagem normativa" à atuação regressiva do legislador, como fez consignar expressamente o ministro Celso de Mello no seu voto-relator no julgamento da Medida Cautelar na ADI 6.218/RJ, ao assinalar que: "Na realidade, a cláusula que proíbe o retrocesso em matéria social, particularmente em matéria socioambiental, traduz, no processo de sua efetivação, verdadeira dimensão negativa pertinente aos direitos fundamentais (como o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado),impedindo, em consequência, que os níveis de concretização dessas prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado, exceto na hipótese em que políticas compensatórias sejam implementadas pelas instâncias governamentais".

A redução do *patamar normativo de proteção ambiental*, por sua vez, atenta contra os princípios que orientam o Direito Ambiental. Tal entendimento reforça a legitimidade de determinada medida legislativa — independentemente do ente federativo que a venha editar — que aumente os padrões normativos de proteção ecológica. Todavia, cumpre reiterar que o meio ambiente, por mais que tenha uma posição de subida e crescente relevância, é apenas um dos tantos bens fundamentais protegidos pelo nosso sistema constitucional e, de tal sorte, haverá sempre que se contextualizar qualquer conflito legislativo para identificar os bens jurídicos em questão, de modo a assegurar uma resolução constitucionalmente adequada para o litígio legislativo posto, evitando-se, por certo, o discurso que prega uma "ditadura ecológica". Não há como considerar tal prevalência "em abstrato", mas, como já sinalizamos anteriormente, deve ser feita a análise "hermenêutica" de tal conflito a partir do caso concreto, inclusive à luz do *princípio da proporcionalidade*.

Tomando por base os argumentos lançados até aqui, o estado e o município devem respeitar o padrão normativo estabelecido na norma geral e tomar tal *standard* de proteção ambiental como *piso legal protetivo mínimo*, de tal modo que — a prevalecer esse argumento — apenas estaria autorizado a atuar para além de tal referencial normativo, e não para aquém. Ao legislar de forma "menos protetiva" em relação ao padrão estabelecido pela norma geral editada pela União, o legislador estadual ou municipal subverte a sua competência legislativa suplementar e incorre em prática inconstitucional. A aplicação do *princípio (e postulado hermenêutico) da prevalência da norma mais benéfica à tutela ecológica* (e também do *princípio* "*in dubio pro natura***"**) na hipótese de conflito normativo existente entre a norma geral federal e a legislação estadual ou municipal reforça a tese de que no âmbito do dever de proteção ambiental do Estado, no exercício da sua competência legislativa ambiental, impõem-se tanto o *dever de progressiva melhoria da qualidade ambiental* e de sua respectiva proteção, quanto as correlatas noções de proibição de retrocesso e insuficiência de proteção.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Em decisão relativamente recente, envolvendo conflito entre competência legislativa privativa da União (direito marítimo) e competência legislativa concorrente dos Estados (proteção do meio ambiente e controle da poluição), o STF, tal como ocorreu no voto-relator do ministro Celso de Mello lançado na ADI 6.218/RS, privilegiou entendimento favorável ao ente federativo estadual, justamente por adotar postura "mais protetiva" em tema afeto a direitos fundamentais. No caso, a Lei Estadual 11.078/99, do Estado de Santa Catarina, estabeleceu normas sobre o controle de resíduos de embarcações, oleodutos e instalações costeiras, tendo a impugnação em face da mesma sido levantada como violação à competência legislativa privativa da União disposta no artigo 22, I, da Constituição, relativamente ao direito marítimo.

Em passagem do seu voto, o ministro Luiz Fux assinalou que: "não bastasse se tratar de exercício legítimo de competência legislativa constitucionalmente assegurada, a *medida deve ser elogiada também quanto ao seu conteúdo, tendo em vista a preocupação que o legislador estadual manifestou em conferir tratamento mais protetivo ao meio ambiente*".[8]

Assim, à guisa de conclusão, é possível afirmar que a decisão do STF, ora comentada, é, de certa forma, emblemática, pois toma o sentido inverso da tradição jurisprudencial da Corte de conferir certa preponderância em favor da União na maioria dos conflitos legislativos entre entes federativos envolvendo competências privativas da União (artigo 21 da Constituição), notadamente na seara ecológica. É o STF exercendo verdadeira *governança judicial ecológica*, justamente num dos momentos mais desafiadores para a proteção da Natureza tanto em âmbito nacional quanto global, cumprindo com o seu papel constitucional de "guardião" dos direitos fundamentais das presentes e futuras gerações e mesmo dos assim chamados "direitos dos animais não humanos e da Natureza em si", inclusive à luz de um novo *paradigma jurídico biocêntrico ou ecocêntrico* (em construção).

O que se pode almejar, ao fim e ao cabo, é que o STF, com o suporte também crescente na esfera doutrinária, siga nessa trajetória que, em termos gerais e considerando a evolução nos últimos anos, tem sido, em geral (sem prejuízo de casos controversos) favorável à proteção do ambiente em diversas questões sensíveis, inclusive no que diz com o reconhecimento de uma proibição de retrocesso ecológico.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

1 STF, MC na ADI 861/AP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 01.07.1993.

2 “Artigo 3 – Princípios – Na implementação do presente Acordo, cada Parte será? guiada pelos seguintes princípios: (…) c) princípio de vedação do retrocesso e *princípio de progressividade* (…)”.

3 FARIAS, Paulo José Leite. *Competência federativa e proteção ambiental*. Porto Alegre: Fabris, 1999, p. 356.

4 STJ, REsp 1198727/MG, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 14.08.2012.

5 STF, ADI 4.983/CE, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurelio, j. 06.10.2016.

6 Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf.

7 A garantia constitucional da proibição de retrocesso e o dever de progressividade em matéria ambiental são analisados por nós em capítulo específico em SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ecológico*. 6.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, pp. 384-461. Sobre o tema, cabe destacar que o direito ao meio ambiente aparece consagrado de forma expressa no art. 11 (11.1 e 11.2) do Protocolo de San Salvador Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (1988), de modo que também se aplica ao mesmo o art. 1.º do referido documento internacional, o qual dispõe que “os Estados Partes neste Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos comprometem-se a adotar as medidas necessárias, tanto de ordem interna como por meio da cooperação entre os Estados, especialmente econômica e técnica, até o máximo dos recursos disponíveis e levando em conta seu grau de desenvolvimento, a fim de conseguir, *progressivamente e de acordo com a legislação interna, a plena efetividade dos direitos* reconhecidos neste Protocolo”.

8 “Ação Direta de Inconstitucionalidade. Repartição de competências. Lei Estadual 11.078/1999, de Santa Catarina, que estabelece normas sobre controle de resíduos de embarcações, oleodutos e instalações costeiras. Alegação de ofensa aos artigos 22, I, da Constituição Federal. Não ocorrência. Legislação estadual que trata de direito ambiental marítimo, e não de direito marítimo ambiental. Competência legislativa concorrente para legislar sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 22, I, CF), e sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente (art. 24, VIII, CF). Superveniência de lei geral sobre o tema. Suspensão da eficácia do diploma legislativo estadual no que contrariar a legislação geral. Ação julgada improcedente.” (STF, ADI 2030/SC, Tribunal Pleno Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 09.08.2017).

Date Created
17/01/2020

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.