

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Direito

**COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL
SOBRE AGROTÓXICOS**

Leandro Eustáquio de Matos Monteiro

Belo Horizonte
2006

Leandro Eustáquio de Matos Monteiro

**COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL
SOBRE AGROTÓXICOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Público.

Orientador: Giovani Clark

Belo Horizonte
2006

Leandro Eustáquio de Matos Monteiro
Competência Legislativa Municipal sobre agrotóxicos

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Público.
Belo Horizonte, 2006.

Giovani Clark (orientador)

A minha vó Geralda, aos meus pais Valdoveu e Edna. Aos meus irmãos Igor e Júnior. Aos meus tios e primos, especialmente Viviane que está entre nós com certeza.

À minha namorada Lilian.

Aos amigos da Rua 16, aos jovens que enfrentam a brutalidade da vida, ao Professor Humberto Gomes Macedo.

Aos meus coordenadores Abraão Soares Costa, Leandro Rigueira Rennó Lima, Emilcio e Beatriz Souza Costa.

AGRADECIMENTOS

À Escola Superior de Advocacia da OAB/MG. Ao IBCJA – Instituto Brasileiro de Ciências Jurídico Ambientais.

À Faculdade de Santa Luzia, Faculdade Novos Horizontes, Puc-Contagem. À Câmara Municipal de Santa Luzia, à UNIPAC, FADOM, UNIVERSIDADE DE ITAÚNA.

Aos colegas de mestrado e aos colegas de docência. Aos meus alunos que tanto contribuíram para que um dia eu me tornasse mestre!

Às professoras Maria José e Conceição pela ajuda na correção de meu trabalho.

A minha nova amiga Maria Bueno e sua mãe Juliana pela formatação de meu texto.

E, com a devida licença dos demais homenageados, especialmente ao meu orientador Giovani Clark que soube me entender nas horas em que eu mesmo não conseguia.

OS SONHOS (Perdão, Raimundo Correia)

Adônes Alves Pereira

Vai-se o primeiro sonho adormecido...
Vai-se outro mais... mais outro... enfim, dezenas
deles vão-se dos corações, apenas
a negra noite haja ao céu descido...

E, de manhã, quando o nascente sol
transforma em luz as brumas matinais,
os sonhos - sempre fiéis aos ideais -
voltam aos corações, com o arrebol...

Também dos escaninhos, de onde voam,
as pombas saem... Suas asas ressoam
como um dorido adeus aos seus pombais...

Encontram agrotóxicos... caçadores...
Por isso, os sonhos voltam, promissores...
mas elas aos pombais não voltam mais!...

RESUMO

Com este trabalho, pretendemos discutir a competência legislativa municipal sobre agrotóxicos, de modo a cumprir a obrigação constitucional na defesa do Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado de forma mais efetiva. O meio ambiente é um Direito fundamental, e o Poder Público, especialmente o Município tem obrigação de preservá-lo e defendê-lo. O nosso objetivo é oferecer argumentos para que a competência legislativa municipal não se esvazie diante dos demais entes da Federação. Isso certamente garantirá uma vida mais digna para os munícipes, futuras gerações e também preservará a natureza.

PALAVRAS-CHAVE: Competência Legislativa Municipal; Meio Ambiente; Agrotóxicos.

ABSTRACT

This work intends to discuss the lawmaking competence of the cities about agrotoxic substances, willing to accomplish the constitutional obligation of defending the Ecologically Equilibrated Equilibrium, in its most effective way. Environment is a fundamental right, and for that, the Public Government, specially the Cities', have the obligation of preserve and defend it. Our goal is to offer topics so that the lawmaking competence of the cities does not rest empty when facing the other instances of the Federation. That would certainly guarantee more dignity to their citizens, but also present and future generations, by preserving the nature.

KEYWORDS: Cities Government Lawmaking competence; Environment; Agrotoxic substances.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1. A PROTEÇÃO AMBIENTAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	14
1.1. DIREITO AO MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	16
1.1.1. Considerações históricas necessárias.....	16
1.1.2. Reconhecimento do Direito Ambiental	18
1.1.3. O Artigo 225 da Constituição de 1988	19
1.1.3.1. Destinatários	20
1.1.3.2. Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado.....	23
1.1.3.2.1. Meio Ambiente Natural	24
1.1.3.2.2. Meio Ambiente Artificial	26
1.1.3.2.3. Meio Ambiente Cultural	27
1.1.3.2.4. Meio Ambiente do Trabalho	30
1.1.3.3. Bem de Uso Comum do Povo	31
1.1.3.4. Sadia Qualidade de Vida.....	33
1.1.3.5. Responsabilidade Solidária do Estado e da Coletividade.....	34
1.1.3.6. Equidade Intergeracional.....	37
1.2. PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL	40
1.2.1. Princípio do Desenvolvimento Sustentável	41
1.2.2. Princípio do Poluidor-Pagador	42
1.2.3. Princípio da Prevenção	44
1.2.4. Princípio da Participação	45
1.2.5. Princípio da Ubiquidade	47
2. O FEDERALISMO BRASILEIRO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	50
3. COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS MUNICIPAIS EM MATÉRIA AMBIENTAL.....	54
3.1. NOÇÕES DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL	54
3.2. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL EM MATÉRIA AMBIENTAL	57
3.2.1. Critérios Clássicos para Competência Legislativa Municipal em Matéria Ambiental	58
3.2.1.1. Normas Gerais – Matéria da União – critério negativo para competência legislativa Municipal	59
3.2.1.2. Competência Suplementar dos Estados – Critério negativo para a competência legislativa municipal.....	60
3.2.1.3. Interesse local no que lhe couber – critério positivo para Competência Legislativa Municipal	61
3.2.2. In Dúbio pro Natura	66
4. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL SOBRE AGROTÓXICOS..	68
4.1. CONSIDERAÇÕES NECESSÁRIAS	68
4.2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA LEGISLAÇÃO DE AGROTÓXICOS.....	72
4.3. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SOBRE AGROTÓXICOS APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A LEI N. 7.802/89	75
4.4. INCONSTITUCIONALIDADES DA LEI N. 7.802/89.....	77
4.5. PRODUÇÃO LEGISLATIVA MUNICIPAL APÓS A LEI N. 7.802/89	78
4.6. A NECESSIDADE DE UM NOVO CRITÉRIO PARA O EXERCÍCIO PLENO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL SOBRE AGROTÓXICOS EM SEU INTERESSE LOCAL.....	84
4.7. O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO APLICADO PARA EXORBITAR O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL.....	87
4.7.1. O Papel do Judiciário na Efetivação do Princípio da Proibição da Retrogradação Sócio-Ambiental ..	89

5.	CONCLUSÃO	93
6.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	96

INTRODUÇÃO

A tarefa incumbida ao Poder Público para proteger o meio ambiente no ordenamento jurídico brasileiro é concreta. A Proteção Jurídico-Ambiental é consagrada na Constituição da República Federativa de 1988, nas Constituições dos vinte e seis Estados Membros, bem como na maioria das Leis Orgânicas Municipais, mostrando a preocupação dos legisladores com o meio ambiente. A legislação ambiental brasileira é considerada, por muitos, uma das mais avançadas do mundo.

No entanto a efetividade dessa proteção legislativa não é atingida em âmbito Municipal. Sendo o Brasil um país de vocação agrícola, diversas localidades usam agrotóxicos de forma desenfreada em face da inexistência de normas locais sobre o assunto, resultando no crescimento insustentável.

A proteção ambiental é dever do Poder Público Municipal, onde em seu interesse local há papel preponderante para sua efetivação. Contudo, existem muitas dúvidas acerca da distribuição das obrigações entre as pessoas federativas, decorrendo muitas vezes da interpretação desvirtuada da Carta Magna de 1988 e de omissões dos comandos constitucionais.

Por tradição cultural, até hoje as variáveis ambientais não são tratadas em âmbito local como deveriam ser. Muitos Municípios deixaram de editar normas ambientais em virtude do suposto rigor normativo rechaçado pelos empresários, considerado por esses como fator de inviabilidade de instalações de empresas no território do Município, levando-as, em geral, para os territórios dos vizinhos concorrentes.

A dificuldade da aplicação de uma política ambiental nos Municípios é enorme. Os órgãos ambientais municipais são muito pressionados, e os agentes políticos e servidores

municipais, quando cumprem a legislação ambiental, são “massacrados” pelos donos do dinheiro..

O afrouxamento das normas municipais são por motivos econômicos, em função da dependência dos Municípios à arrecadação tributária gerada pelas empresas privadas. Outrossim, as normas ambientais existentes são vistas pela iniciativa privada como suposto entrave ao desenvolvimento econômico.

Apesar de todas essas dificuldades, algumas normas impostas, inclusive pela Constituição da República de 1988, a efetivação da Proteção jurídico-Ambiental é muito mais viável começando-se pelos Municípios. A elaboração das normas adequadas à realidade local é favorecida pela proximidade dos legisladores municipais, em convívio diário, com os munícipes, proporcionando um equilíbrio maior entre os diversos setores da sociedade local, no caso, empresários, ambientalistas, trabalhadores.

Já em âmbito estadual e nacional, face ao extenso território continental brasileiro, as distâncias impedem que os cidadãos, de forma direta, sejam influentes nas Assembléias Legislativas ou no Congresso Nacional, gerando desequilíbrio entre os diversos setores e seus interesses.

Para a Proteção Jurídico-Ambiental é muito importante que os entes municipais tenham capacidade de colher e manter atualizados os dados de seu território. A questão ambiental, em nível local, deve ocupar espaço significativo dentro das administrações. A timidez atual dos Municípios diante da amplitude e complexidade do tema é fruto de um paternalismo federativo onde União e Estados esgotam essa incumbência, ficando as administrações locais com restrita função.

O meio ambiente não pode ser dividido entre os outros entes Federados para excluir dos Municípios a possibilidade de legislar a respeito, devido a importância de medidas efetivas a serem tomadas por aqueles em prol do interesse local, de modo que as gerações

futuras tenham a oportunidade de receber, no mínimo, as mesmas possibilidades e recursos ambientais que temos hoje.

A maioria das atividades econômicas realizadas dentro do território municipal gera impacto ambiental local, no mínimo, então, cabe ao legislador municipal adotar ações em busca do controle da poluição; de incentivo à redução, reutilização e reciclagem dos elementos poluentes, quando possíveis; da educação ambiental nas escolas e nos órgãos públicos; e na criação dos Conselhos Municipais do Meio Ambiente.

Insistimos aqui, a maior justificativa para que os Municípios exerçam sua competência legislativa diante das questões ambientais é a segurança da vida e do futuro dos seres humanos. Tratar da competência legislativa local sobre agrotóxicos, segundo a Constituição da República de 1988, é o objeto desse trabalho, que procura demonstrar a autonomia desse ente federado para normatizar o uso e o armazenamento de agrotóxicos, seus componentes e afins.

Buscando efetivar a proteção ambiental pela competência legislativa municipal, dividimos o trabalho em três capítulos.

No primeiro capítulo, tratamos do meio ambiente enquanto bem jurídico fundamental, explicando o surgimento do direito ambiental, suas características e princípios determinantes.

No segundo capítulo, discorremos acerca da competência legislativa municipal sobre ambiente pela ótica constitucional e dos critérios clássicos, para definir a atuação do Município na proteção ambiental, inviabilizadores de uma atividade legislativa municipal mais efetiva.

No terceiro capítulo, ao tratarmos da competência legislativa municipal sobre agrotóxicos, oferecemos outros critérios para dinamizar a proteção legislativo-ambiental já em âmbito municipal.

1. A PROTEÇÃO AMBIENTAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Para abordar melhor a competência legislativa dos Municípios em matéria ambiental, precisamos antes definir a tutela jurídica do meio ambiente na Constituição da República de 1988, as características e princípios do Direito Ambiental para aí, sim, estudarmos as possibilidades do Poder Público Municipal legislar a respeito do tema.

O meio ambiente está sempre presente em todas ações humanas. Ao jurista interessa verificar como se deu sua tutela na Constituição, na legislação infra-constitucional e suas respectivas conseqüências, fazendo parte dos Direitos Fundamentais. Direitos Fundamentais são direitos essenciais, sem os quais a vida digna se torna inviável, expressos na Constituição.

Superado o Estado Liberal de Direito, onde os direitos fundamentais serviam como defesa dos indivíduos contra o Estado, e o Estado de Bem-Estar, onde os direitos sociais eram exigidos do Estado pela coletividade, e diante das catástrofes ambientais, após a segunda Guerra Mundial, houve, segundo LEITE (2006), o fenômeno do esverdeamento das Constituições dos Estados, com a constitucionalização do meio ambiente, reconhecendo-se-lhe como direito fundamental.

Os direitos fundamentais são classificados em gerações: os direitos individuais de primeira geração são considerados como garantias do indivíduo diante do poder do Estado, e compreendem as liberdades clássicas, negativas, os direitos civis e políticos. Os direitos de segunda geração são os direitos que albergam as liberdades positivas, reais, os direitos econômicos, sociais e culturais. Os Direitos de terceira geração materializam poderes da titularidade coletiva e constituem um passo importante no processo do desenvolvimento sustentável, conforme explicação de Paulo BONAVIDES (2001, p.523)

Dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, os direitos da terceira geração tendem a cristalizar-se neste fim de século enquanto direitos que não se

destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Têm primeiro por destinatário o gênero humano, mesmo num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade correta. Os publicistas e os juristas já os enumeram com familiaridade, assinalando-lhe o caráter fascinante do coroamento de uma evolução de trezentos anos dos direitos fundamentais. Emergiram eles da reflexão sobre temas referentes ao desenvolvimento à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade.

O Supremo Tribunal Federal também reconhece o meio ambiente como um direito de terceira geração. O ministro Celso de Mello declara esta posição quando relata o Mandado de Segurança n. 22264-0, onde o impetrante, Antônio de Andrade Ribeiro Junqueira, requeria nulidade do decreto presidencial que declarava o imóvel localizado no pantanal matogrossense de interesse social para fins de reforma agrária.

O impetrante afirmava que, por localizar-se o imóvel no pantanal-mato-grossense, definido no art. 225, parágrafo 1º, inciso VII, como patrimônio nacional, seria colocada em risco a função ecológica que lhe é intrínseca. MELLO (MS 22264-0, 13/03/1996) não vislumbra tal impedimento jurídico para desapropriação e expõe:

Entendo que esse específico fundamento, só por si, não poderia justificar o acolhimento da pretensão mandamental ora deduzida pelo impetrante, eis que o exame da procedência de suas objeções também implicaria a necessária análise de questões de fato cuja apreciação refogue aos estritos limites do mandado de segurança.

Os preceitos inscritos no art. 225 da Carta Política traduzem a consagração constitucional, em nosso sistema de direito positivo, de uma das mais expressivas prerrogativas asseguradas às formações sociais contemporâneas.

Essa prerrogativa consiste no reconhecimento de que *todos* têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Trata-se, consoante já proclamou o Supremo Tribunal Federal (RE 134.297-SP, Rel. Min. Celso Mello), de um típico direito de terceira geração que assiste, *de modo subjetivamente indeterminado*, a todos gênero humano, circunstancia essa que justifica a especial obrigação – que incumbe ao Estado e à própria coletividade – de defendê-lo e preservá-lo em benefício das presentes e futuras gerações, evitando-se, desse modo, que irrompam, no seio da comunhão social, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade na proteção da integridade desse bem essencial de uso comum de todos quantos compõem o grupo social (LAFER, CELSO *A reconstrução dos direitos humanos*, p. 131-132, 199, Companhia das Letras) (Grifos no original)

1.1. DIREITO AO MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Vimos que o meio ambiente é um direito fundamental. Passemos, então, ao estudo desse direito tendo como referência a Constituição de 1988 que pela primeira vez na história do Estado brasileiro deu-lhe tratamento constitucional. Todavia tal comando constitucional deve ser confrontado com outros ditames constitucionais para versarmos adequadamente sobre o tema.

1.1.1. Considerações históricas necessárias

Antes de analisarmos a tutela constitucional do meio ambiente, é importante uma breve análise do tratamento legislativo dado ao longo da história do nosso país. A Questão Ambiental sempre foi tratada pelo legislador brasileiro, ainda que inicialmente de forma reflexa. Ainda na época da colônia o Brasil já era alvo da proteção ecológica pelas ordenações do reino português. As Ordenações Afonsinas, no Livro V, Título LVIII, proibiam o corte deliberado de árvores frutíferas. As Ordenações Manuelinas, no Livro V, Título LXXXIII, vedava a caça de perdizes, lebres e coelhos com redes, fios, bois ou outros meios e instrumentos capazes de causar dor e sofrimento na morte dos animais. A última das Ordenações, as Filipinas, no Livro LXXV, Título LXXX VIII, parágrafo sétimo, protegiam as águas.

Após a Proclamação da República, é promulgada a Constituição de 1824 e inaugurada uma nova ordem jurídica. O Código Penal de 1830 dispõe sobre a punição do corte ilegal de madeiras. O Código Civil de 1916 contém normas de proteção aos direitos de vizinhança.

Em 1934, são editados o Decreto n. 24.645 de 10.07, que tenta coibir os maus tratos aos animais, e o Decreto-Lei n. 23.793, de 23 de janeiro – o primeiro Código Florestal Brasileiro. Em 1937 é publicado o Decreto-Lei n. 25, de 30.11, que trazia comandos acerca do patrimônio histórico e artístico nacional, até hoje em vigor.

Nos anos sessenta foram editados novos textos legais, como o novo Código Florestal, a Lei n.4.771, de 18.09.1965, a Lei de Proteção à Fauna, n. 5.197, de 03.01.1967 e o Código de Pesca, Decreto-Lei n. 221, de 28.02.1967

Na década de oitenta a legislação ambiental ganhou novos ares, de especificidade. Em 1981, no dia 31 de agosto, é sancionada a Lei n.6.938, que trata da Política Nacional do meio ambiente, que abarcou questões de ordem civil, processual, administrativa, conceituando meio ambiente, poluição, poluidor, posicionando-se em favor da responsabilidade ambiental do degradador, entre outras novidades.

Deve-se ressaltar que o Direito não foi a primeira ciência que estudou o meio ambiente, antes pelo contrário, a química, a biologia já o estudavam. O que o Direito fez foi elevar o meio ambiente à categoria de bens tutelados pelo ordenamento jurídico positivo, numa tentativa de afirmar que o meio ambiente não era coisa, nem que muito menos poderia ser tratada pontualmente.

Recentemente, as universidades têm procurado oferecer a disciplina Direito Ambiental em sua grade curricular dos cursos de graduação e pós-graduação. Essa matéria tem sido bastante cobrada em concursos para ingresso nos quadros da Magistratura, do Ministério Público, exigindo um maior conhecimento do tema pelos profissionais do Direito no Brasil.

1.1.2. Reconhecimento do Direito Ambiental

Segundo Paulo Affonso LEME MACHADO (2001), o Direito Ambiental pode ser considerado como um direito sistematizador, que faz a articulação da legislação, da doutrina e da jurisprudência, no que se refere aos elementos que integram o meio ambiente.

Daí se afirmar que essa disciplina possui características peculiares, é inovadora, futurista e desafiadora. Pela inovação, pode-se ver que o Direito Ambiental preocupa-se de forma inédita com as gerações futuras. Para BENJAMIN (1995), o Direito Ambiental se constitui em um direito que surge para rever e redimensionar conceitos que dispõem sobre a convivência das atividades sociais, de modo a redirecionar traços comportamentais ambientalmente nefastos e arraigados historicamente.

O Direito Ambiental preocupa-se com o meio ambiente por completo, tendo aqui uma noção bem ampla do que seria o objeto tutelado e também com cada parcela dos recursos ambientais, como as águas, florestas, patrimônio cultural.

O Direito Ambiental é uma disciplina autônoma, complexa e, nas palavras de Marise Costa de Souza DUARTE (2003), não se pode limitar à imposição de leituras dogmáticas próprias ou de disciplinas afins, mas devendo buscar a compreensão da complexa teia de fatos e valores que traduzem a realidade de uma determinada sociedade.

Na lição de Marise Costa de Souza DUARTE (2003, p.77), O Direito Ambiental tem autonomia porque:

É de se destacar que, embora mantenha estreitas relações com praticamente todos os ramos do Direito (Constitucional, Administrativo, Penal, Tributário, Processual, Civil e Internacional) e retire dessas disciplinas tradicionais alguns de seus fundamentos, princípios e instrumentos, evidente é a autonomia do Direito Ambiental dada a natureza específica de seu objeto: a ordenação da qualidade do meio ambiente com vistas a uma boa qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

Necessário afirmar que o Direito Ambiental já dispõe de um conjunto de princípios próprios a informá-lo, com sede nos tratados e convenções internacionais ou nas Constituições dos Estados soberanos, com uma legislações infraconstitucionais modernas e, para muitos, mesmo sendo um novo ramo do Direito, como para Edis MILARÉ (2000), já é um direito adulto, possuidor de um objeto definido.

1.1.3. O Artigo 225 da Constituição de 1988

O meio ambiente foi elevado a bem jurídico Constitucional no Capítulo VI, Título VIII, que trata da Ordem social, especificamente no artigo 225, da Constituição de 1988, núcleo da tutela constitucional ambiental, assim disposto: “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 a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Para melhor compreensão da tutela constitucional, vamos tentar extrair suas características. Dividimos esse artigo em seis itens: Destinatários, Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado, Bem de uso comum do Povo, Responsabilidade Solidária do Estado e da Sociedade, Sadia Qualidade de Vida e Direito Intergeracional. Passemos às explicações de cada um deles.

1.1.3.1. Destinatários

O *caput* do artigo 225 da Constituição determina que todos são destinatários de um Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado. É importante verificar quem são os “destinatários” do bem jurídico determinado nesse artigo.

Podemos buscar na própria Constituição um significado para essa expressão, especificamente no *caput* do artigo 5º. Em um primeiro momento, os destinatários desse direito são os escolhidos pelo legislador constituinte são “os brasileiros e estrangeiros residentes no país”.

Em um segundo momento, em se tratando o Direito Ambiental como um ramo novo do Direito, consagrado como um Direito Fundamental, que na Constituição de 1988 obteve pela primeira vez um capítulo específico sobre o meio ambiente, não somente os brasileiros e estrangeiros residentes no país, mas também os brasileiros não residentes, bem como os estrangeiros são destinatários desse direito, afinal todos refere-se a uma expressão de latitude e não se prende a limites territoriais de um Estado.

Essa segunda interpretação temo como princípio vetor a dignidade da pessoa humana, artigo 1º, III, da Constituição de 1988. Sendo assim, não somente o direito ao meio ambiente como os demais têm como destinatários as pessoas humanas, residentes ou não no país.

Como bem afirma FIORILLO (2004, p. 14): “na verdade, o Direito Ambiental possui uma necessária visão antropocêntrica, porquanto o único animal racional é o homem, cabendo a este a preservação das espécies, incluindo a sua própria.”

Mas o artigo não se resume a essas leituras somente. O assunto destinatário, ao primeiro momento despretensioso, não consegue ser esgotado tão fácil. A contrário da Súmula 365 do Supremo Tribunal Federal que confere apenas ao cidadão a legitimidade para ajuizar ação popular, ousamos discordar dessa orientação, incluindo também as pessoas

jurídicas são destinatárias desse direito. O Artigo 225 refere-se ao pronome “todos” sem qualificá-lo ou restringi-lo.

Essa terceira interpretação da expressão “todos” significa que não serão somente as pessoas individualmente consideradas as titulares desse direito, mas também as pessoas coletivas e ainda os órgãos que não tem personalidade jurídica como o Ministério Público.

Esse é o entendimento da jurisprudência Brasileira, acerca da legitimidade do Ministério Público para ajuizar ações têm legitimidade para ajuizar ações em defesa dos direitos de terceira geração. Nesse sentido, vem decidindo o Superior Tribunal de Justiça (14/09/2004):

PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. REAJUSTES DE PRESTAÇÕES. SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO. C.F., ART. 129, III, LEI 7.347/85. LEI 8.625/93. UTILIZAÇÃO DA TR COMO ÍNDICE DE CORREÇÃO MONETÁRIA DOS CONTRATOS DO SFH. DECISÃO LIMINAR PROFERIDA EM SEDE DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA MANTIDA PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. AUSÊNCIA DE PRONUNCIAMENTO DEFINITIVO QUANTO AO MÉRITO.

1. A Carta de 1988, ao evidenciar a importância da cidadania no controle dos atos da administração, com a eleição dos valores imateriais do art. 37, da CF como tuteláveis judicialmente, coadjuvados por uma série de instrumentos processuais de defesa dos interesses transindividuais, criou um microsistema de tutela de interesses difusos referentes à probidade da administração pública, nele encartando-se a Ação Popular, a Ação Civil Pública e o Mandado de Segurança Coletivo, como instrumentos concorrentes na defesa desses direitos eclipsados por cláusulas pétreas.

2. A nova ordem constitucional erigiu um autêntico 'concurso de ações' entre os instrumentos de tutela dos interesses transindividuais e, a fortiori, legitimou o Ministério Público para o manejo dos mesmos.

3. O novel art. 129, III, da Constituição Federal habilitou o Ministério Público à promoção de qualquer espécie de ação na defesa do patrimônio público social não se limitando à ação de reparação de danos.

4. Hodiernamente, após a constatação da importância e dos inconvenientes da legitimação isolada do cidadão, não há mais lugar para o veto da legitimação ad causam do MP para a Ação Popular, a Ação Civil Pública ou o Mandado de Segurança coletivo.

5. Em conseqüência, legitima-se o Parquet a toda e qualquer demanda que vise à defesa do patrimônio público (neste inserido o histórico, cultural, urbanístico, ambiental, etc), sob o ângulo material (perdas e danos) ou imaterial (lesão à moralidade).

6. Deveras, o Ministério Público está legitimado a defender os interesses transindividuais, quais sejam os difusos, os coletivos e os individuais homogêneos.

7. Precedentes do STJ: AARESP 229226 / RS, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJ de 07/06/2004; RESP 183569/AL, deste relator, Primeira Turma, DJ de 22/09/2003; RESP 404239 / PR ; Rel. Min. Ruy Rosado de Aguiar, Quarta Turma, DJ de 19/12/2002; ERESP 141491 / SC ; Rel Min. Waldemar Zveiter, Corte Especial, DJ de 01/08/2000.

8. Nas ações que versam interesses individuais homogêneos, esses interesses transindividuais participam da ideologia das ações difusas, como sói ser a ação civil pública. A despatrimonialização desses interesses está na medida em que o Ministério Público não veicula pretensão pertencente a quem quer que seja

individualmente, mas pretensão de natureza genérica, que, por via de prejudicialidade, resta por influir nas esferas individuais.

9. A indisponibilidade está exatamente na órbita de atingimento da decisão judicial a um grupo indeterminado de pessoas. Aliás, a ratio essendi do surgimento da ação civil pública foi exatamente a constatação que se empreendeu ao verificar-se que o cidadão isolado não teria aptidão para mover uma ação capaz de gerar decisão de tamanho espectro.

10. Tanto é verdade que a ação não se dirige a interesses individuais, que a coisa julgada pode ser aproveitada pelo titular do direito individual homogêneo se não tiver promovido ação própria; caso contrário, recolherá decisão desfavorável à sua própria sorte, independentemente de o resultado da ação civil pública por interesse individual homogêneo ser favorável; quer dizer, se ele individualmente recolheu uma decisão desfavorável, suspenderam o seu processo, não poderá aproveitar-se da ação civil pública, que versa interesses individuais homogêneos.

11. Na essência, a ação civil pública, que versa sobre interesses individuais homogêneos, não pode ser caracterizada como uma ação gravitante em torno de direitos disponíveis. Pelo simples fato de o interesse ser supra-individual, por si só já é indisponível, o que basta para legitimar o Ministério Público para a propositura dessas ações.

12. Hipótese em que o Tribunal a quo, muito embora tenha reconhecido a possibilidade de utilização da TR como fator de correção monetária dos contratos do Sistema Financeiro de Habitação, concluiu pela para a manutenção da liminar deferida em sede de ação civil pública em razão da situação consolidada pela medida, posto concedida há mais de 7 (sete) anos, bem como pelo fato de ser impossível a individualização das situações jurídicas acobertadas pela liminar com vistas a verificação da data em que os contratos tenham sido firmados.

13. Deveras, se o acórdão recorrido não adentrou ao mérito da ação civil pública, mas, tão-somente, manteve liminar concedida por entender presentes os seus requisitos, quais seja, o periculum in mora e o fumus boni juris, inviável a análise da irrisignação recursal quanto à incidência da TR como fator de correção monetária dos contratos de financiamento da casa própria firmados no âmbito do SFH.

14. Recurso especial improvido.

Portanto, são destinatários do Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado: brasileiros e estrangeiros residentes ou não no país, também as pessoas jurídicas e órgãos sem personalidade jurídica reconhecida pelo ordenamento, como o Ministério Público, mas com legitimidade para tutelar o direito reconhecido a todos.

Não podemos deixar de reconhecer que as demais espécies de vida são importantes para o meio ambiente ecologicamente equilibrado, e ainda, de modo transversal, são destinatárias desse direito.

1.1.3.2. Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado

A expressão meio ambiente é polissêmica, admitindo vários sentidos. Devemos expurgar a idéia. falseadora do meio ambiente como metade do metade do ambiente. Essa expressão é redundante, mas um termo não exclui o outro. Tanto meio como ambiente significam tudo aquilo que nos envolve.

Deve ser eliminada, também, aquilo que vem à lembrança de boa parte das pessoas, ou seja, meio ambiente é apenas considerado quando ouvimos falar das espécies de animais em extinção, ou ameaçados de extinção. Essa visão é a restrita do meio ambiente e correspondente apenas aos recursos naturais.

Em uma visão ampla podemos considerar o meio ambiente em suas parcelas, indissociáveis, mais didaticamente importantes para compreensão melhor do tema: Meio Ambiente Natural, já citado, Meio Ambiente Cultural, Meio Ambiente Artificial e Meio Ambiente do Trabalho.

O meio ambiente seria a interação de conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas segundo José Afonso da SILVA (2002).

O importante para nós é ressaltar a necessidade da proteção do Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado enquanto Bem Jurídico. Bem jurídico é tudo aquilo que o Direito protege, portanto no ordenamento jurídico brasileiro. Bens jurídicos são valores materiais e imateriais objeto de uma relação jurídica. Bens materiais, os corpóreos são bens com existência física, que têm forma exterior. Bens imateriais, incorpóreos são bens abstratos. São direitos que as pessoas, individualmente, organizadas em grupos ou indeterminadamente, têm sobre essas coisas.

Rui Carvalho PIVA (2000, p. 97) ensina que:

O Direito visa proteger interesses e estes interesses interligam pessoas a bens. Esta interligação de pessoas e de bens se dá no âmbito da relação jurídica, no âmbito deste quadro onde se agrupam, por afinidade, os elementos da vida jurídica, ou seja, desta categoria, deste vínculo entre pessoas que têm como pontos de incidência a obrigação imposta pelo ordenamento jurídico ao sujeito passivo da relação (objeto imediato) e o bem jurídico que representa o interesse do sujeito ativo protegido pelo ordenamento (objeto mediato).

.Sobre esse aspecto, em linhas gerais, permite-se dizer que o Direito Ambiental tem como macroobjetivo a sustentabilidade, ou, em termos políticos-jurídicos o estabelecimento de um Estado Sócio-Ambiental de Direito, que se decomporia em microobjetivos tais como: a proteção da saúde e da segurança humanas; a conservação do patrimônio estético, turístico e paisagístico; a salvaguarda da biosfera per se; a transparência e livre circulação das informações ambientais; a democratização dos processos decisórios ambientais; a prevenção, reparação e repressão do dano ambiental; a facilitação do acesso a justiça; o conhecimento científico e tecnológico; a eficiência econômica; a estabilidade social e a tutela da propriedade.

Para Edis MILARÉ (2004), o objeto tutelado como direito de todos não é o meio ambiente em si, qualquer ambiente, mas, o meio ambiente qualificado, o equilíbrio ecológico do meio ambiente. Por tudo isso, analisa-se aqui cada uma dessas parcelas: Meio Ambiente Natural, Meio Ambiente Artificial, Meio Ambiente Cultural e Meio Ambiente do Trabalho, visando sempre a sua proteção por completo.

1.1.3.2.1. MEIO AMBIENTE NATURAL

Na superfície do globo terrestre existem elementos ou ambientes naturais, cuja composição e concentração variam conforme as diferentes regiões. Constituem ecossistemas e

muitas vezes recebem do ordenamento jurídico tutela específica, sendo qualificados como parcela do Meio Ambiente Natural.

Como exemplo deste tratamento jurídico específico, temos o Código Florestal de 1965, ainda vigente, Lei n.4.771 de 15 de setembro, que tutela as florestas e demais formas de vegetação que a revestem e a Lei da Política Nacional dos Recursos Hídricos de 1997, Lei n. 9.433 de 8 de janeiro de 1997 que institui a Política Nacional dos Recursos Hídricos, criando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamentando o inciso XIX do art. 21 da Constituição de 1988.

O Código Florestal de 1965 foi sancionado em uma época de regime de exceção e a preocupação com a natureza ainda era em função daquilo que eja poderia produzir economicamente ao Homem. Segundo MILARÉ (2004, p. 197):

de início nossa legislação não continha instrumentos de proteção da flora brasileira; não era adequada para conter a exploração indiscriminada das florestas e demais formas de vegetação. Da mesma maneira como ocorreu na conjunto da problemática ambiental, cujo tratamento é recente, assim também a preocupação ecossistêmica com a flora veio muito depois dos grandes desmatamentos e explorações ocorridos no Brasil, principalmente após a derrubada quase total da Mata Atlântica. Nos últimos tempos, a legislação avançou — podendo ainda melhorar — ao prever a preservação da flora brasileira, inclusive estabelecendo proteção especial à Floresta Amazônica, ainda em fase inicial de exploração, e dos remanescentes florestais de outras, como os da Mata Atlântica.

Quanto ao assunto “águas”, o interesse pelo tema vem da necessidade do ser humano por elas. As alterações havidas na sociedade até o século XX ensejaram a ocorrência de modificações na tutela jurídica desse recurso, inclusive no Brasil, onde houve tratamento específico, inicialmente no Código das Águas de 1934, editado pelo Decreto 24.643 de 10 de julho, mas com a preocupação única e exclusiva da geração de energia hidráulica, como indicam as considerações expostas pelo legislador da época:

Considerando que o uso das águas no Brasil tem-se regido até hoje por uma legislação obsoleta, em desacordo com as necessidades e interesse da coletividade nacional;
Considerando que se torna necessário modificar esse estado de coisas, dotando o país de uma legislação adequada que, de acordo com a tendência atual, permita ao poder público controlar e incentivar o aproveitamento industrial das águas;
Considerando que, em particular, a energia hidráulica exige medidas que facilitem e garantam seu aproveitamento racional. (CÓDIGO DAS ÁGUAS DE 1934)

Nas palavras de Maria Luiza Machado GRANZIERA (2001), a legislação federal de 1934 ficou defasada, pois não fornecia os instrumentos necessários à administração dos recursos hídricos, no que se refere à proteção e melhoria dos aspectos de qualidade e quantidade. Era necessária uma nova ordem jurídica para as águas.

Diante da Constituição de 1988 e de uma nova realidade, foi sancionada a Lei da Política Nacional dos Recursos Hídricos, Lei n. 9.433/97, que trata da disciplina jurídica das águas doces incorporou à ordem jurídica novas determinantes, tais como o de bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão; de água como bem econômico passível de ter sua utilização cobrada; a gestão de águas delegada a comitês e conselhos de recursos hídricos, com a participação da União, dos Estados, Municípios, usuários de recursos hídricos e da sociedade civil.

Em 12.02 de 1998, foi sancionada a Lei n. 9.605, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências, mais conhecida como Lei dos Crimes Ambientais.

1.1.3.2.2. MEIO AMBIENTE ARTIFICIAL

O meio ambiente não é composto apenas de sua parcela natural, mas também o artificial chamado por José Afonso da SILVA (2000), de “espaço constituído pelo 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)”.

Edis MILARÉ (2004, p. 291), ensina:

as construções do homem compõem o seu ambiente peculiar, não sem interferir sensivelmente no entorno e causar alterações nas características essenciais do meio e na preservação ou conservação dos recursos naturais.

Opondo-se ou contrapondo-se ao elemento natural aparece o elemento artificial, aquele que não surgiu como resultante de leis e fatores naturais, mas por processos diferentes; proveio da ação transformadora do homem. De fato, a sociedade humana conta, hoje, com os mais variados elementos, fatores e dispositivos para criar, por artifícios, inúmeros produtos e ambientes, valendo-se inevitavelmente de elementos e recursos naturais; e essa conta pesa sobre o meio ambiente como um todo.

Sendo assim, o meio ambiente artificial deve ser administrado. Esperamos que as políticas públicas ocupem-se com afincamento dessa obrigação. Como maior exemplo maior exemplo de seu regimento jurídico, temos o Estatuto da Cidade, a Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001, com objetivo de regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição de 1988, e estabelece diretrizes gerais da política urbana.

1.1.3.2.3. MEIO AMBIENTE CULTURAL

A tutela jurídica do patrimônio cultural no ordenamento jurídico brasileiro ocorreu pela primeira vez na Constituição de 1934 e foi aprimorada nas Constituições que lhe seguiram. Antes da Constituição de 1988, havia a tradição de se declarar protegidos somente os bens de valor histórico artístico, arqueológico e paisagístico, tendo o tombamento como única forma de proteção estatal do patrimônio cultural, conforme artigo 1º do Decreto 25-37, editado em 30 de novembro daquele ano:

Art. 1º. Constitui o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico.

§ 1º. Os bens a que se refere o presente artigo só serão considerados parte integrante do patrimônio histórico o artístico nacional, depois de inscritos separada ou agrupadamente num dos quatro Livros do Tombo, de que trata o art. 4º desta lei. (DECRETO N. 25-37)

Inaugurada uma nova ordem jurídica com a Constituição de 1988, o tombamento deixou de ser a única hipótese de preservação do patrimônio cultural. Atualmente, temos outras expressões de proteção desse patrimônio: o inventário, o registro, vigilância, desapropriação, conforme art. 216 da CR/88, dos bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.

Quanto á proteção do patrimônio cultural, ensina Edis MILARÉ (2004, p.273)

Sob a denominação “Patrimônio Cultural”, a atual Constituição abraçou os mais modernos conceitos científicos sobre a matéria. Assim, o patrimônio cultural é brasileiro e não regional ou municipal, incluindo bens tangíveis (edifícios, obras de arte) e intangíveis (conhecimentos técnicos), considerados individualmente e em conjunto: não se trata somente daqueles eruditos ou excepcionais, pois basta que tais bens sejam portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos que formam a sociedade brasileira.

Decisão interessante envolvendo o patrimônio cultural brasileiro foi decidida pelo judiciário recentemente. Elmer Guilherme Ferreira e José Guilherme Ferreira Filho impetraram mandado de segurança contra o afastamento de ambos da condição de Dirigentes da Federação Mineira de Futebol, determinado pelo Juízo Criminal, quando os mesmos foram denunciados pelo Ministério Público sob a alegação de prática dos delitos expressos nos arts. 288, *caput*; 168, parágrafo 1º, III *c/c* o art. 71 e 299, *caput*, *c/c* o art. 71, na forma dos arts. 29 e 69, todos do Código Penal.

A questão principal discutida ainda no Mandado de Segurança era o fato de ser a Federação Mineira de Futebol uma pessoa jurídica de direito privado, poderiam os seus administradores invocarem o direito a não serem fiscalizados pelo Poder Público?.

O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais em sua decisão (fls 296/297) manifestou-se em sentido negativo e incluiu o futebol como patrimônio cultural:

Na hipótese dos autos, o primeiro ato atacado pelos Impetrante é o afastamento de suas funções de Presidente e de Tesoureiro da Federação Mineira de Futebol. A teste sustentada pelos Impetrantes centra-se, é verdade, na impossibilidade de interferência exógena, Estatal, nas atividades da Federação Mineira de Futebol, sociedade civil de direito privado.

Nesse ponto, permito-me destaca parte dos bens lançados argumentos do MM. Juiz Coator, cujo entendimento compartilho e integro à presente fundamentação: “A organização desportiva no País, fundada na liberdade de associação. Integra o patrimônio cultural brasileiro e é considerada de elevado interesse social (parágrafo 2º, art. 47, da Lei n. 9.615/98, modifica por medida provisória n. 39, de 14.06.2002), inclusive para os fins do disposto nos incisos I e III, do art. 5º, letra “c”, da Lei Complementar 75., de 20 de maio de 1993, que confere ao Ministério Público a função institucional na defesa do Patrimônio cultural brasileiro. Depreende-se que o DESPORTO, daí, necessariamente, incluindo o FUTEBOL, este é considerado patrimônio cultural brasileiro, portanto, tido como de elevado interesse social. Irrelevante, então, ser a Federação Mineira de Futebol uma entidade de direito privado, já que, o seu objetivo maior, ou seja, o FUTEBOL, considerado patrimônio cultural do povo brasileiro, também sustenta o statut de elevado interesse social, circunstâncias que impedem que a FMF, seus dirigentes, venham escapar às medidas acautelatórias, mormente quando tal medida é necessária à instrução crimina..

Daí, também, o requerimento da douta Procuradoria de Justiça no sentido do chamamento à lide mandamental do Promotor de Justiça encarregado da defesa do patrimônio cultural. (RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA N. 17.562-MG - ACÓRDÃO)

Denegada a ordem impetrada, foi interposto o recurso especial, no qual os recorrentes sustentavam a inexistência de previsão legal para o afastamento dos cargos que ocupavam na Federação Mineira de Futebol, que essa entidade é uma sociedade civil de direito privado, não passível de interferência estatal em seu funcionamento. O Superior Tribunal de Justiça julgou improcedentes os pedidos formulados pelos recorrentes em decisão relatada pelo Ministro Felix Fischer no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 17.562-MG conforme ementa:

Processual Penal. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança. Mandado de Segurança contra ato judicial passível de recurso próprio. Impossibilidade Súmula 267 do STF. Desporto. Patrimônio Cultural. Afastamento de Dirigente. Possibilidade.

I – “*Não cabe mandado de segurança contra ato judicial passível de recurso ou correição.*” (Súmula 267 do c. STF)

II – A organização desportiva do País integra o patrimônio cultural brasileiro, devendo ser considerada de elevado interesse social (art. 4º, parágrafo 2º, da Lei n. 9.615/98, com redação dada pela Lei n. 10.672/2003).

III – A mesma Lei n. 10.672/2003 incluiu a previsão quanto à responsabilidade de afastamento de dirigente, nos termos do art. 46-A, parágrafo 2º, I.

Recurso desprovido. (RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA N. 17.562-MG)

1.1.3.2.4. MEIO AMBIENTE DO TRABALHO

Segundo explica LEME MACHADO (2002), o termo ambiente tem origem latina — *ambiens, entis*: que rodeia, sendo portanto amplo o suficiente para abarcar também o trabalho humano em inseparável interação com o meio ambiente natural, artificial e cultural. Dessa forma explica Laura Martins Maia de ANDRADE (2003, p.101):

O trabalho, manifestação do caráter gregário que preside as relações humanas, representa o veículo que o ser humano vem utilizando, há milhares de anos, para satisfazer suas necessidades, intervindo no meio ambiente natural, criando o meio artificial, que passa a manter íntima correlação com a natureza e o próprio elemento humano. O trabalho, por sua vez, reflete modos peculiares de fazer e produzir, de conformidade com os povos e as épocas, conectando-se com o aspecto cultural presente no espaço-tempo em que se desenvolve.

A Constituição de 1988 refere-se ao meio ambiente do trabalho no artigo 200, VIII. As normas referentes ao Meio Ambiente do Trabalho encontram-se também na Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, especialmente no art. 154:

Art. 154. A observância, em todos os locais de trabalho, do disposto neste Capítulo, não desobriga as empresas do cumprimento de outras disposições que, com relação à matéria, sejam incluídas em códigos de obras ou regulamentos sanitários dos Estados ou Municípios em que se situem os respectivos estabelecimentos, bem como daquelas oriundas de convenções coletivas de trabalho. (C.L.T., 1943)

Tais dispositivos legais, como outros, tratam do Direito do Trabalho e do Direito Ambiental. Sistematizado diante das relações jurídicas entre capital e trabalho, inclusive versando sobre higidez do local de trabalho. Outros dispositivos normativos podem ser vistos em Códigos de Saúde e Sanitário. Ensina Laura Martins Maia de ANDRADE (2003, p. 103):

O meio ambiente do trabalho deve, pois, permitir a preservação da integridade física do trabalhador, mas não só dela, como também deve estar apto a manter-lhe a incolumidade psico-emocional, mormente nos dias atuais, porquanto, como já expusemos anteriormente, são abundantes as agressões psíquicas sofridas por aqueles que emprestam sua força e seus conhecimentos à atividade produtiva, ainda que sob condições de avançada tecnologia.

1.1.3.3. Bem de Uso Comum do Povo

O artigo 225 da Constituição de 1988 qualifica o Meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem jurídico, ou seja, bem protegido pelo ordenamento jurídico. Segundo TESSLER (2004, p. 57):

Os objetos de direito podem ser classificados como bens ou coisas; porém, enquanto as coisas sempre guardam um valor material, o conceito de bem é mais amplo. A definição de bem se vincula à idéia de direito sem valor econômico. O bem jurídico é o objeto da relação jurídica.

Na relação jurídica ambiental: há um sujeito indeterminado e um objeto indivisível: o mediato quanto o imediato. O objeto imediato é o dever jurídico imposto ao sujeito passivo para preservar o meio ambiente, que pode ser representado por um fazer ou um não fazer. O objeto mediato é o bem jurídico ambiental que vincula o sujeito passivo ao sujeito ativo da relação jurídica.

Os bens jurídicos são classificados como públicos, pertencentes ao Patrimônio das pessoas jurídicas de direito público e privados, pertencentes aos indivíduos e às pessoas jurídicas de direito privado. O art. 99 do Código Civil de 2002, (Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002) divide os bens públicos em: bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais.

Observando essa classificação, o Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado poderia, em princípio ser inserido na categoria dos bens públicos. No entanto, o Código Civil de 2002 nos fornece uma classificação ultrapassada, que nas palavras de TESSLER (2004, p. 57) “não atende às necessidades modernas diante das novas situações trazidas por uma sociedade de massa, com problemas que transcendem o âmbito do indivíduo”.

A dicotomia individualista entre o direito público e o direito privado não se sustenta atualmente. Os direitos metaindividuais, como o direito ao Meio Ambiente Ecologicamente

Equilibrado, não podem ser vistos sob essa perspectiva. Os bens ambientais são bens de uso comum do povo e portanto não são de propriedade do poder público, porém, não podem ser considerados como bens privados. Os bens ambientais são de interesse público, mas de um terceiro gênero de bens.

Nesse sentido escreve FIORILLO (2004, p. 3)

Sensível a esses fatos, o legislador constituinte de 1988 trouxe uma novidade interessante: além de autorizar a tutela de direitos individuais, o que tradicionalmente já era feito, passou a admitir a tutela de direitos coletivos, porque compreendeu a existência de uma terceira espécie de bem: o bem ambiental.

O terceiro gênero de bens, onde se inclui o Bem Ambiental, são os bens difusos expressamente definidos no parágrafo único, inciso IV, do art. 81 do Código de Defesa do Consumidor, Lei n. 8.078 de 11 de setembro de 1990.

Embora o Código consumerista tenha o mérito de definir expressamente direito difuso, a noção desse direito existe no ordenamento jurídico do Brasil desde 1934, no primeiro Código Florestal Brasileiro. Essa previsão foi renovada no atual Código Florestal de 1965, quando prevê que as florestas existentes no território nacional são de interesse comum a todos os habitantes do país.

O Direito ambiental, como direito difuso, tem as seguintes características: indeterminação dos sujeitos, indivisibilidade do objeto, inexistência de vínculo jurídico, intensa litigiosidade interna, relevância da situação de fato

Sobre essas características dispõe TESSLER (2004, p. 65):

- a) a indeterminação dos sujeitos decorre da inexistência de um vínculo jurídico. Os sujeitos são agregados pelo fato de, ocasionalmente, encontrarem-se na mesma conjuntura. São transindividuais, na medida em que o meio ambiente é um direito que não se restringe ao âmbito individual transcende a esfera patrimonial de direitos e de obrigações de cada cidadão.
- b) a indivisibilidade é a característica que impõe a extensão tanto dos benefícios como dos prejuízos que gera: uma vez ocorridos, são sentidos por todos, indistintamente. Não pode ser cindido, individualizado, pois ao mesmo tempo em que pertence a todos, não pertence a ninguém especificamente.
- c) a inexistência do vínculo jurídico é compensada pela ligação decorrente da situação de fato, em que pese ser esta contingente.
- d) a intensa litigiosidade interna é própria de sua natureza metaindividual. Isto porque, como a titularidade do bem é de todos, todos se sentem no direito de utilizá-lo da forma que melhor lhes convém. Se de um lado alguns destes co-titulares

pretendem preservar os recursos ambientais, de outro, há aqueles que almejam apropriá-los.

e) a situação de fato ganha importância na medida em que inexistente um vínculo jurídico. A caracterização do direito depende apenas de uma situação contingencial. Portanto, quando os sujeitos encontram-se naquela situação tornam-se titulares do direito.

1.1.3.4. *Sadia Qualidade de Vida*

A nossa preocupação é investigar qual a vida tutelada no artigo 225 da Constituição de 1988. Vida do homem somente? Ou ainda das demais espécies de vida?

Boa parte dos doutrinadores defende que a natureza é protegida de per se, entendendo, esta corrente, que os recursos naturais vivos são sujeitos de direitos.

Ousamos discordar dos que assim pensam. O ordenamento jurídico brasileiro não confere direitos à natureza, aos bens ambientais. Nas palavras de BECHARA (2003, p. 72) “são eles, dessa forma, tratados como objetos de direito, não como sujeitos. São objetos que atendem a uma gama de interesses dos sujeitos – os seres humanos”.

A vida protegida nessa norma é a vida dos homens necessariamente. Se o Direito é um produto cultural do ser humano seu objetivo maior é a tutela da vida humana. O fundamento maior é o princípio da dignidade da pessoa humana, expresso no art. 1º, III, da Constituição de 1988. Valoriza-se a consagração da dignidade da pessoa humana, naquilo que Celso FIORILLO (2004, p. 55) chama de piso vital mínimo, garantindo-se ao ser humano um mínimo de condições para sobrevivência:

uma vida com dignidade reclama a satisfação dos valores (mínimos) fundamentais descritos no art. 6º da Constituição Federal, de forma a exigir do Estado que sejam assegurados, mediante o recolhimento dos tributos, educação, saúde, trabalho, moradia, segurança, lazer, entre outros direitos básicos, indispensáveis ao desfrute de uma vida digna.

Não afirmamos com isso que o homem tem carta branca para degradar os recursos ambientais. Sabemos que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é indispensável para nossa vida digna e, sobretudo, por essa razão é nossa obrigação defendê-lo e preservá-lo. Afinal, se nós somos a vida tutela no art. 225 da Constituição de 1988, o centro das preocupações jurídicas, temos obrigação na conservação da periferia, pois ambos dependem um do outro. Portanto, a qualidade de vida prevista na Constituição de 1988 não se limita à espécie humana, estende-se às demais. MACHADO (1994, p. 18) se manifesta nesse sentido:

onde há centro, há periferia. O fato de o homem estar no centro das preocupações como afirma o mencionado princípio n. 1 (da Declaração do Rio de Janeiro) não pode significar um homem desligado e sem compromissos com as partes periféricas ou mais distantes de si mesmo. Não é o homem isolado ou fora do ecossistema, nem o homem agressor desse ecossistema.

1.1.3.5. Responsabilidade Solidária do Estado e da Coletividade

Poder Público e a Coletividade são responsáveis pela preservação e defesa do Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado. Consoante TESSLER (2004, p. 67): “a idéia de responsabilidade advém da situação daquele que ‘deverá responder por’, traz a idéia de um vínculo entre um dever, a imputabilidade deste dever e os efeitos de seu descumprimento.”

Em relação a responsabilidade do Poder Público decidiu o Superior Tribunal de Justiça:

Processo REsp 333056 / SP ; RECURSO ESPECIAL 2001/0087209-0 Relator(a) Ministro CASTRO MEIRA (1125) Órgão Julgador T2 - SEGUNDA TURMA Data do Julgamento 13/12/2005 Data da Publicação/Fonte DJ 06.02.2006 p. 233 Ementa ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. ÁREA DE MANANCIAS. RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO E DO ESTADO. PODER-DEVER. ARTS. 13 E 40 DA LEI N. 6.766/79. 1. As determinações contidas no art. 40 da Lei n. 6.766/99 consistem num dever-poder do Município, pois, consoante dispõe o art. 30, VIII, da Constituição da República, compete-lhe “promover, no que couber, adequado ordenamento

territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

2. Da interpretação sistemática dos arts. 13 da Lei n. 6.766/79 e 225 da CF, extrai-se necessidade de o Estado interferir, repressiva ou preventivamente, quando o loteamento for edificado em áreas tidas como de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais.

3. Recurso especial provido.

A doutrina clássica brasileira prescreve duas formas de reparação do dano ambiental, sendo a primeira pelo retorno ao estado anterior à lesão, denominada de reparação específica e, a segunda, pela indenização pecuniária, que funciona como compensação ecológica ao dano causado.

Ambas pautam-se pelo critério da responsabilidade objetiva, onde não se discute a presença da culpa como requisito para caracterização da responsabilidade civil, mas sobretudo a ocorrência do dano e suas implicações, conforme jurisprudência consolidada no Superior Tribunal de Justiça (5/10/2004):

Processo REsp 578797 / RS ; RECURSO ESPECIAL

2003/0162662-0 Relator(a) Ministro LUIZ FUX (1122) Órgão Julgador T1 - PRIMEIRA TURMA Data do Julgamento 05/08/2004 Data da Publicação/Fonte DJ 20.09.2004 p. 196

LEXSTJ vol. 183 p. 161

RNDJ vol. 60 p. 92 Ementa

DANO AMBIENTAL. CORTE DE ÁRVORES NATIVAS EM ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA.

1. Controvérsia adstrita à legalidade da imposição de multa, por danos causados ao meio ambiente, com respaldo na responsabilidade objetiva, consubstanciada no corte de árvores nativas.

2. A Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n.6.938/81) adotou a sistemática da responsabilidade civil objetiva (art. 14, parágrafo 1º) e foi integralmente recepcionada pela ordem jurídica atual, de sorte que é irrelevante e impertinente a discussão da conduta do agente (culpa ou dolo) para atribuição do dever de indenizar.

3. A adoção pela lei da responsabilidade civil objetiva, significou apreciável avanço no combate a devastação do meio ambiente, uma vez que, sob esse sistema, não se leva em conta, subjetivamente, a conduta do causador do dano, mas a ocorrência do resultado prejudicial ao homem e ao ambiente. Assim sendo, para que se observe a obrigatoriedade da reparação do dano é suficiente, apenas, que se demonstre o nexo causal entre a lesão infligida ao meio ambiente e a ação ou omissão do responsável pelo dano.

4. O art. 4º, VII, da Lei n. 6.938/81 prevê expressamente o dever do poluidor ou predador de recuperar e/ou indenizar os danos causados, além de possibilitar o reconhecimento da responsabilidade, repise-se, objetiva, do poluidor em indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente ou aos terceiros afetados por, sua atividade, como dito, independentemente da existência de culpa; consoante se infere do art. 14, § 1º, da citada lei.

(...)

6. A aplicação de multa, na hipótese de dano ambiental, decorre do poder de polícia – mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública para conter ou coibir atividades dos particulares que se revelarem nocivas, inconvenientes ao bem-

estar social, ao desenvolvimento e à segurança nacional, como sói acontecer na degradação ambiental.

7. Recurso especial provido.

A recomposição, retorno ao *stato quo* ante, deve ser preferida em detrimento da indenização pecuniária. Por conseguinte, somente quando não for possível a reconstituição do meio ambiente lesado é que se admite a reparação econômica, isto é, a indenização em dinheiro como forma indireta de sanar a lesão.

O problema é grave, pois o dano ambiental nem sempre pode ser convertido em dinheiro. O dano ambiental é de difícil quantificação. Como quantificar, por exemplo, a indenização cabível quando a lesão se refere à extinção de uma espécie?

Inobstante o caráter subsidiário da indenização em dinheiro, esta é, em razão da irreparabilidade da lesão, a alternativa que, muitas vezes, resta ao autor da ação civil pública ambiental. Dessa maneira, apesar das dificuldades existentes, tem-se afirmado a possibilidade de avaliação econômica do patrimônio natural.

Preleciona Morato LEITE (2000, p. 217):

que várias técnicas de avaliação do bem ambiental têm sido utilizadas, como por exemplo, a técnica do método indireto, que consiste na análise de mercado de bens que estão relacionados com o bem a avaliar; a do método direto, que se baseia nas preferências expressas pelos consumidores acerca do seu valor e a técnica denominada custos ambientais totais esperados, fundada em princípios da engenharia econômica e da matemática.

Concluindo, independente do método utilizado, faz-se necessário que se empreguem esquemas metodológicos flexíveis apropriados a cada tipo de dano, pois a avaliação econômica está restrita à capacidade de uso humano dos bens naturais, sendo praticamente impossível mensurar o valor da capacidade funcional ecológica destes.

Tal apreciação flexível harmoniza-se perfeitamente com o sistema da ação civil pública ambiental, pois, nosso direito pátrio não indicou o critério de mensuração a ser adotado, limitando-se o artigo 13 da Lei n. 7.347/85, a estabelecer que o dinheiro da

indenização fique depositado em um fundo especial destinado à reparação de lesões aos interesses difusos pela mesma tutelados e minimizar os danos.

Tendo em vista o intrínseco caráter irreparável que, muitas vezes, assumem os danos ecológicos, faz-se necessário adotar medidas aptas a evitar ou impedir a ocorrência dos mesmos, ressaltando, nesse caso, a imperiosidade da prevenção do dano ao ambiente, tarefa requerida não só do Estado, mas de toda sociedade.

O diploma legal da ação civil pública compreende não só a responsabilidade por danos já ocorridos, mas também a tutela de caráter preventivo à ocorrência da lesão, de forma provisória, mediante o deferimento de medidas liminares, bem como de caráter definitivo e preceito cominatório. Isso porque a preservação do meio ambiente é tarefa inafastável do poder público, concretizada, principalmente, com a adoção de procedimentos e medidas que antecedem a ocorrência de um dano ecológico ou redução do mesmo. Consoante MILARÉ, (2004, p. 439).

Portanto, no que se refere à concessão de medidas urgentes aptas a evitar/reduzir a grave lesão ao meio ambiente, “a tutela cautelar é, especialmente em se tratando de provimento jurisdicional de fazer, não fazer, a regra e não a exceção.

1.1.3.6. *Equidade Intergeracional*

A equidade intergeracional implica na conservação da diversidade dos recursos naturais, a fim de que as futuras gerações tenham as mesmas possibilidades de opções que as presentes. Impõe a conservação de qualidade, para que a natureza seja transferida nas mesmas condições em foi recebida e, ainda, seja garantida a conservação de acesso, de modo que o exercício deste direito não se torne benefício de poucos.

A responsabilidade chamada intergeracional trata-se da obrigação imputada a todos os seres humanos de não poderem simplesmente se apropriar de um bem natural, visto que não é mais livre, pois se tem como destinatários as presentes e as futuras gerações. Compete às primeiras usufruí-lo de tal forma que possa garantir às futuras gerações fazerem o mesmo.

Edith Brown WEISS (1993, p.15), autora da teoria da equidade intergeracional, afirma “Em qualquer momento, cada geração é ao mesmo tempo guardiã ou depositária da terra e sua usufrutuária: beneficiária de seus frutos. Isto nos impõe a obrigação de cuidar do planeta e nos garante certos direitos de explorá-lo”.

O princípio da equidade intergeracional traduz um desejo comum de justiça entre as gerações atuais e as gerações futuras. É o Princípio da Declaração de Estocolmo de 1972: “O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e a condições de vida satisfatórias em um ambiente cuja qualidade lhe permita viver com dignidade e bem-estar. Ele tem o dever solene de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras...”.

A equidade intergeracional foi consagrada em outra grande conferência ambiental, ficando evidenciada como Princípio na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992: “O direito ao desenvolvimento deve ser realizado de maneira a satisfazer equitativamente as necessidades relativas ao desenvolvimento e ao meio ambiente das gerações presentes e futuras”.

Não se trata de renunciar ao progresso necessário, de um retorno a natureza bucólica, ao verde intenso. O direito ao desenvolvimento tem como consequência, então, a satisfação das necessidades humanas básicas, como por exemplo a alimentação, a saúde, a moradia, a educação; a pobreza socioeconômica é a privação de tais necessidades fundamentais. O direito ao meio ambiente busca a proteção dos espaços, espécies e elementos naturais dentro do respeito do valor intrínseco de cada um deles, no interesse finalístico do bem-estar do próprio homem.

Estes dois direitos encontram-se, portanto, em estreita relação quando se pensa em sustentabilidade a longo prazo: trata-se do direito do homem ao desenvolvimento sustentável, o qual surgiu como uma resposta às dificuldades cotidianas surgidas no exercício de direitos em princípio supostamente contraditórios, como o direito ao desenvolvimento e o direito ao meio ambiente.

Em nova citação à teoria da equidade intergeracional, ou seja, da teoria de um direito no tempo e não um direito temporário (WEISS, 1993, p. 19):

Nesta qualidade de guardiões do planeta, temos certas obrigações morais para com as gerações futuras, que podemos transformar em normas jurídicas executórias. Nossos antepassados tinham as mesmas obrigações. Na qualidade de beneficiários dos legados transmitidos pelas gerações passadas, herdamos certos direitos de nos beneficiar dos frutos desse legado, bem como terão direito a essa herança as gerações futuras. Podemos considerar tais obrigações e direitos como planetários, a que qualificaremos como intergeracionais.

Antônio Herman BENJAMIN (1993, p. 63) conclui todo o pensamento sobre a solidariedade intergeracional:

Em síntese, no plano ambiental, a solidariedade intergeracional, fundada em argumentos éticos que apontam na direção da justiça entre as várias gerações, tem, pelo menos, dois elementos básicos: a) conservação da natureza para as gerações futuras, visando assegurar a perpetuação da espécie humana com b) os mesmos ou superiores padrões de qualidade de vida hoje encontráveis.

Inclui, segundo a lição de Edith Brown WEISS (1993, p. 20),

um conjunto de obrigações e direitos planetários, que nos conduzem à conservação de opções (manutenção da diversidade biológica e cultural), conservação da qualidade (manutenção da ambientabilidade ou habitabilidade do planeta) e conservação do acesso (garantia de direitos equitativos e não discriminatórios no uso do legado planetário).

Concluimos, portanto, ao investigar o artigo 225 da Constituição e definir o Direito Ambiental ecologicamente equilibrado como um bem de uso comum do povo a que todos têm direito, o legislador constituinte traçou as linhas que identificaram a natureza jurídica desse direito. Rui Carvalho PIVA (2000, p.33) exalta o Direito Ambiental concluindo:

Se o uso deste bem está disponível e assegurado para todos, certamente estamos diante de um bem vinculado a interesses transindividuais, mais que individuais. Estamos também diante de um bem cuja titularidade, restrita à sua faculdade de uso, é indeterminada, porque todos é um pronome indefinido, cuja utilização instaura a indeterminação. Ou seja, sem qualquer preocupação com a eventual identificação de

um paradoxo, podemos dizer que o legislador determinou a indeterminação das pessoas titulares do uso ambiental. Mais ainda, ao determinar esse uso comum, o legislador estabeleceu a natureza indivisível deste direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Finalmente, na ausência de qualquer referência a outros vínculos preexistentes, fica permitida a conclusão de que a circunstância de fato é o elemento que aglutina as pessoas com direito a esta qualidade de equilíbrio ecológico do meio ambiente.

1.2. PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL

Princípios são o norte do ordenamento jurídico. Constituem o fundamento das demais normas. Para TESSLER (2004, p. 105) os princípios “configuram o elemento integrador do sistema, afastam as antinomias e permitem a coesão e uniformidade, inerentes a qualquer ordenamento que pretende revestir-se de efetividade.”

A autonomia do Direito Ambiental é reconhecida pelos princípios que regulam seus objetivos, orientando os profissionais desse ramo novo do Direito e solucionando-lhes as dúvidas na interpretação das normas ambientais.

Inúmeras são as classificações dos princípios ambientais entre os doutrinadores. Cada autor tem a sua, consoante seus estudos, o que dificulta o estudo da questão. Para não fugir do tema central do trabalho, vamos adotar aquela classificação que entendemos melhor desenvolvida pela doutrina, depreendendo-se-lhes do art. 225 da Constituição e da Lei n. 6.938/81 da Política Nacional do Meio Ambiente. São eles: princípio do desenvolvimento sustentável, poluidor-pagador, prevenção, participação e ubiquidade, classificação proposta por FIORILLO (2004, p. 24):

o Direito Ambiental é uma ciência nova, porém autônoma. Essa independência lhe é garantida porque o Direito Ambiental possui os seus próprios princípios diretores, presentes no art. 225 da Constituição Federal.

Vale esclarecer que o advento da Constituição proporcionou a recepção da Lei 6938-81 em quase todos os seus aspectos, além da criação de competências legislativas concorrentes (incluindo as complementares e suplementares dos

Municípios, previstas no art. 30, I e II, da CF), dando prosseguimento à Política Nacional de Defesa Ambiental. Esta política ganha destaque na Carta Constitucional, ao ser utilizada a expressão ecologicamente equilibrado, porquanto isso exige harmonia em todos os aspectos facetários que compõem o meio ambiente. Nota-se não ser proposital o uso da referida expressão (política) pela Lei n. 6.938-81, na medida em que pressupõe a existência de seus princípios norteadores.

Aludidos princípios constituem pedras basilares dos sistemas político-jurídicos dos Estados civilizados, sendo adotados internacionalmente como fruto da necessidade de uma ecologia equilibrada e indicativos do caminho adequado para a proteção ambiental, em conformidade com a realidade social e os valores culturais de cada Estado.

Com isso, podemos identificar princípios de Política Nacional do Meio Ambiente e princípios relativos a uma Política Global do Meio Ambiente.

Os princípios da Política Global do Meio Ambiente foram inicialmente formulados na Conferência de Estocolmo de 1972 e ampliados na ECO-92. São princípios genéricos e diretores aplicáveis à proteção do meio ambiente. Por outro lado, os princípios da Política Nacional do Meio Ambiente são a implementação desses princípios globais, adaptados à realidade cultural e social de cada país. São um prolongamento, uma continuação dos princípios globais.

1.2.1. Princípio do Desenvolvimento Sustentável

Esse princípio foi expressamente utilizado em 1987 na Comissão Mundial da ONU sobre o Meio Ambiente presidida por Gro Harlem Brundtland, no famoso documento *Our Common Future*. Em 1992, na Eco-92, no Rio de Janeiro, essa expressão foi bastante utilizada, sendo que dos vinte e seis princípios por ela adotados, nada mais nada menos do que onze tomaram o desenvolvimento sustentável como referência obrigatória. A Constituição de 1988 adotou o desenvolvimento sustentável de forma expressa no artigo 225. Desenvolver-se de forma sustentável é garantir que o direito ao desenvolvimento deve ser realizado de modo a satisfazer as necessidades relativas ao desenvolvimento e ao meio ambiente para as presentes gerações e futuras.

Nas palavras de CLARK (2001, p. 172) existem outros parâmetros para o desenvolvimento sustentável nos países do Terceiro Mundo:

O desenvolvimento sustentável não é um modelo universal imposto pela economia de mercado, aos moldes dos padrões europeus e americanos. Por isso, não temos que copiar ou imitar modelos preestabelecidos por outras nações de acordo com suas

realidades, mas sim criar os nossos próprios modelos de desenvolvimento sustentável, conforme as nossas condições econômicas, sociais, políticas, culturais, tecnológicas, religiosas, climáticas e geográficas.

Na sociedade plural pós-moderna, com múltiplas necessidades, deve haver descentralização do desenvolvimento (elaboração e execução) e diversificação de seus modelos afim de alcançar os miseráveis. No Terceiro Mundo e, por que não dizer, nos países de economia de mercado, o desenvolvimento só é possível com a intervenção do Estado, incluindo o poder local, no domínio econômico e social, de vez que os autores se interessam pelas pelo lucro.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental e o princípio ao desenvolvimento sustentável serve-lhe como forma de proteção, já que outros direitos fundamentais não são em plano abstrato mais ou menos importantes, como o direito a propriedade, a segurança, a livre iniciativa, em especial das atividades econômicas empresariais da livre iniciativa. Conforme FIORILLO (2004, p. 26):

atento a esses fatos, o legislador constituinte de 1988 verificou que o crescimento das atividades econômicas merecia um novo tratamento. Não mais poderíamos permitir que elas se desenvolvesse alheias aos fatos contemporâneos. A preservação do meio ambiente passou a ser a palavra de ordem, porquanto sua contínua degradação implicará diminuição da capacidade econômica do País, e não será possível à nossa geração e principalmente às futuras desfrutar uma vida com qualidade.

Assim, a livre iniciativa, que rege as atividades econômicas, começou a ter outro significado. A liberdade de agir e dispor tratada pelo Texto Constitucional (a livre iniciativa) passou a ser compreendida de forma mais restrita, o que significa dizer que não existe a liberdade, a livre iniciativa, voltada à disposição de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Este deve ser o objetivo. Busca-se, na verdade, a coexistência de ambos sem que a ordem econômica inviabilize um meio ambiente ecologicamente equilibrado e sem que este obste o desenvolvimento econômico.

1.2.2. Princípio do Poluidor-Pagador

A expressão “poluidor-pagador” foi utilizada pela primeira vez pela Organização de Cooperação e desenvolvimento Econômico da Europa em 1972 e corresponde a noção de que o empreendedor deve arcar com os ônus decorrente de suas atividades. No Brasil, na década de 80, o princípio foi adotado pelo artigo 4º da Lei n. 6.938-81, inciso VII, que prevê como

objetivo da Política Nacional do Meio Ambiente “a imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos”.

A Constituição de 1988 também fez previsão de forma expressa desse princípio, recepcionando-lhe no seu artigo art. 225, § 3º, preceitua que “as condutas e atividades lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

Esse princípio deve ser visto com muita cautela porque para muitas empresas ainda “é mais barato” poluir e depois pagar pelos danos ambientais. O poluidor não pode imaginar que o pagamento de qualquer valor lhe dará uma carta de alforria afim de continuar desempenhando atividades degradantes..

O poluidor está sujeito à chamada tríplice responsabilização cumulativa pelos danos ambientais causados, visto que esse princípio não é exclusivo da responsabilidade civil repressiva como nos ensina BENJAMIN (1993, p. 63), “o princípio do poluidor-pagador é aquele que impõe ao poluidor o dever de arcar com as despesas de prevenção, reparação e repressão da poluição e da degradação dos recursos naturais”. Portanto, o princípio do poluidor-pagador é tanto repressivo como preventivo, visando fazer com que o empreendedor analise os custos ambientais de sua atividade poluidora e internalize-os sem a máxima de que os lucros são privatizados e os prejuízos são divididos pela sociedade deve, portanto, um poluidor ser responsabilizado nas esferas cível, penal e administrativa.

1.2.3. Princípio da Prevenção

Convém observarmos, de início, a existência de autores que se referem ao *princípio da prevenção*, ao passo que outros se reportam ao *princípio da precaução*. Embora não se descarte alguma possível diferença etimológica e semântica entre as duas expressões, optamos por adotar a primeira, haja visto que prevenir é evitar que algo aconteça de pior, havendo conhecimento de um dano superveniente, evitando que ele ocorra ou ainda que haja incerteza do perigo de dano, é preciso tomar atitudes concretas para impossibilitar seu acontecimento ou evitar, minorizando, a ampliação dos danos ambientais. Como afirma FREITAS (2005, p. 40)

a máxima mais vale prevenir do que remediar, em matéria ambiental, se mostra de grande valia à medida que alguns danos ao meio ambiente são irrecuperáveis, assim como o custo da prevenção é significativamente menor do que o custo da reparação dos prejuízos sofridos.

O princípio da prevenção refere-se às medidas indispensáveis que previnam (e não simplesmente reparem) que ocorra a degradação ao meio ambiente. A prioridade de política ambiental deve voltar-se para o momento anterior ao da consumação do dano (o de mero risco). A prevenção deve ter prevalência sobre a reparação, sempre incerta e, por vezes, extremamente onerosa, afinal como mensurar o valor de uma árvore centenária, como atribuir valor à água poluída e imprópria para o consumo humano.

No Direito brasileiro, o princípio da prevenção acha-se estabelecido no artigo 2º, VI, da Lei n. 6.938-81, e no próprio art. 225, *caput*, da Constituição de 1988, ao atribuir ao Poder Público e a coletividade o dever defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Aliás, o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto ao Meio Ambiente são exemplos legais de aplicação desse Direito.

1.2.4. Princípio da Participação

O princípio da participação refere-se à necessidade que deve ser dada à cooperação entre o Poder Público e a Coletividade para defender e preservar o meio ambiente conforme lhes determina a Carta Política. Ocorre que essa solidarização entre os responsáveis perante a tutela ambiental somente será efetiva a partir do momento que os brasileiros tornarem-se verdadeiramente cidadãos conscientes do fim da espécie humana originada pela liquidação dos bens ambientais.

Cidadania não se refere somente ao exercício do voto, mas a iniciativas populares de projetos de lei ambientais, ou ainda ao despertar da consciência ambiental, principalmente através da educação ambiental nas escolas, órgãos públicos, grupos de pressão, ambientalistas, entre outros .

Para que o cidadão possa participar, junto ao Poder Público, do processo decisório da política ambiental, a ele é garantido o direito à informação, a fim de que sua ação seja participativa e não mero instrumento de legitimação dos atos da administração pública. Lembramos que o direito a informação significa o direito de informar, ser informado e buscar informação.

Não podemos esquecer que, em 25 de junho de 1998, foi assinado em Aarhus na Dinamarca a Convenção (elaborada pela ONU) sobre o acesso à informação, a participação do público no processo decisório e o acesso à justiça em matéria ambiental. Essa convenção entrou em vigor no final de 2001 e assim dispõe em seu artigo 3º a respeito:

a expressão informações sobre o meio ambiente designa toda informação disponível sob forma escrita, visual, oral ou eletrônica ou sob qualquer outra forma material, sobre a) o estado dos elementos do meio ambiente, tais como o ar e atmosfera, as águas, o solo, as terras, a paisagem e os sítios naturais, a diversidade biológica e seus componentes, compreendidos os organismos geneticamente modificados, e a interação entre esses elementos, b) fatores tais como as substâncias, a energia, o ruído e as radiações e atividades ou medidas, aí compreendidas medidas administrativas, acordos relativos ao meio ambiente, políticas, leis, planos e

programas que tenham, ou tenham o risco de ter, incidência sobre os elementos do meio ambiente referidos na alínea a e a análise custo/benefício e outras análises e hipóteses econômicas utilizadas no processo decisório em matéria de meio ambiente, c) o estado de saúde do ser humano, sua segurança, suas condições de vida assim como o estado dos sítios culturais e das construções na medida em que eles estão sendo, ou possam ser, alterados pelo estado dos elementos do meio ambiente, ou, através desses elementos, pelos fatores, atividades ou medidas objetivadas pela alínea 'b' supra.

No Brasil, o princípio da participação e seu corolário informação estão presentes em vários dispositivos da Constituição de 1988. Citem-se o art. 225, *caput*, que *impõe ao poder público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações*; o art. 225, § 1º, inciso IV, que *exige, para instalação da obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade*, o art. 37, § 3º, que *determina que a lei disciplinará as novas formas de participação do usuário no serviço público*; Art. 5º, inciso XXXIII, que *outorga a todos o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestados no prazo da lei, sob pena de responsabilidade*; e, finalmente, o art. 5º, inciso LXXIII, que *confere a qualquer cidadão o direito de propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural*.

Como temos uma democracia participativa, os cidadão podem também se manifestar via plebiscito e referendo ambiental (Art. 14 da CR-88); ingressando com Mandado de Segurança (Art. 5º, LXIX) em busca da qualidade de vida e tomando assento nos Conselhos de Meio Ambiente. Também a sociedade civil, através das entidades representativas, tem instrumentos como a Ação Civil Pública (Lei n. 7.347 de 24 de julho de 1975) e o Mandado de Segurança Coletivo (Art. 5º, LXX) para Tutela Ambiental.

Infelizmente, nós brasileiros ainda não temos a consciência ambiental necessária para que sejamos verdadeiramente cidadãos. Boa parte das vezes deixamos de participar

simplesmente porque a informação não nos é passada corretamente ou porque somos levados culturalmente a lutar somente pelos nossos direitos individuais.

Em 10 de julho de 2001, foi sancionada a Lei n. 10.257, autodenominada Estatuto da Cidade, que dentre outros institutos trouxe a necessidade da elaboração do plano diretor em 5 anos para as cidades que ainda não o têm, com a participação necessária da coletividade. Aliás, o plano diretor tem como função essencial definir a função social da propriedade urbana e também da própria cidade.

1.2.5. Princípio da Ubiquidade

O princípio da ubiquidade encerra o rol de princípios elencados. Deixamos para dissertar sobre ele por último porque toda política estatal deve levar em conta a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à vida e sua continuidade.

O legislador constituinte entendeu que a obrigação de tutelar o meio ambiente ecologicamente equilibrado é tarefa obrigatória do Poder Público, ainda que não lhe seja monopólio, devendo haver interação com a sociedade civil, e como assevera FIORILLO, (2004, p. 42-43)

deve ser levado em consideração toda vez que uma política, atuação, legislação sobre qualquer tema, atividade, obra, etc. tiver que ser criada e desenvolvida. Isso porque, na medida em que possui ponto cardeal de tutela constitucional à vida e à qualidade de vida, tudo o que se pretende fazer, criar ou desenvolver deve antes passar por uma consulta ambiental, enfim, para saber se há ou não a possibilidade de que o meio ambiente seja degradado.

Dentro da ótica não individualista do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o Estado Democrático de Direito deve exaltar os valores máximos da democracia permitindo que seus cidadãos possam funcionar como grupos de pressão junto ao poder

público e privado, consagrando todas as maneiras possíveis de participação social, procurando equilíbrio entre as forças existentes para compor os interesses contrapostos, ainda mais em um território de proporções continentais como o brasileiro.

A obrigação da tutela do meio ambiente, destinada ao Poder Público pela Constituição de 1988, é decorrente do Princípio 17 da Declaração de Estocolmo de 1972, segundo o qual “deve ser confiada, às instituições nacionais competentes, a tarefa de planificar, administrar e controlar a utilização dos recursos ambientais dos Estados, com o fim de melhorar a qualidade do meio ambiente”.

O Poder Público tem a obrigação, segundo a nossa Constituição, de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais, preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País; definir em todas as unidades da Federação os espaços territoriais e seus componentes; exigir o estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental; controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; promover a educação ambiental e proteger a fauna e a flora.

Essa incumbência é do Poder Executivo, do Legislativo e do Judiciário. O primeiro na aplicação correta das normas existentes, o segundo da elaboração de leis ambientais e fiscalização das mesmas e o terceiro decidindo os litígios ambientais dentro do escopo do Direito Ambiental, enquanto ramo autônomo do Direito. Inclusive, procurando a criação de varas/secretarias especializadas em Direito Ambiental, quando necessário.

Especificamente em relação ao Legislativo, por determinação constitucional o legislador infra-constitucional fica vinculado ao poder constituinte originário não podendo as normas infra-constitucionais retroceder em matérias de direitos fundamentais consagrados,

sob pena de declaração de inconstitucionalidade, porque a proibição de determinadas alterações no texto constitucional objetiva o futuro, já que a Constituição projeta-se nele.

A responsabilidade na tutela do meio ambiente é do Poder Público, gestor do bem Estar do cidadão, para sua qualidade de vida, afinal embora não deixo de reconhecer que o direito ao meio ambiente é um direito subjetivo mas sobretudo a própria Constituição reputou-lhe como bem de uso comum do povo e o Estado tem papel preponderante para que isso aconteça, inclusive, para as futuras gerações.

A efetivação do Estado de Direito Ambiental passa pela discussão do modelo de Estado adotado, no nosso caso o federalismo, pela distribuição de poder e das competências das pessoas federativas. Para LEITE (2003, p. 44)

A definição dos pressupostos de um Estado de Direito do Ambiente serve como meta a ser atingida, trazendo à tona uma série de discussões que otimizam processos de realização de aproximação do Estado ficto.

2. O FEDERALISMO BRASILEIRO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O Federalismo é modelo de organização de Estado composto por união de pessoas coletivas que têm autonomia – as pessoas federativas – conforme os ditames constitucionais. Essas pessoas federativas têm órgãos governamentais próprios e competências exclusivas, sendo a repartição de competências uma das características essenciais do Federalismo. Na Constituição Brasileira de 1988 as pessoas federativas são a União, os Estados Federados, o Distrito Federal e os Municípios.

Segundo BARACHO JÚNIOR (1993, p. 147):

O Estado federal é representado por um poder central, provido de órgãos fundados em regras jurídicas superiores (constitucionais), às quais conferem poder decisório no plano interno ou no plano externo.

O Federalismo acumula a existência de ordens jurídicas internas, das pessoas federativas autônomas, que detém capacidade de autodeterminação dentro de seu território: de governo, legislação e administração próprios, e também do Estado Federal, formado pela reunião das pessoas federativas autônomas, que conjuntamente formam uma única ordem jurídica externa, soberana, a do Estado Federal, caracterizando-se pela sua independência em relação aos demais Estados no contexto internacional e internamente como poder jurisdicional exercido sobre os cidadãos desse Estado. O objetivo do Federalismo é conciliar a soberania do poder central e a autonomia dos poderes periféricos.

O Estado federal não se acomoda a um modelo único, exclusivo, mundo afora, existindo as espécies: dual, centrífuga, centrípeta, de segregação, federalismo cooperativo, dentre outras.

Apesar das diferenças entre os modelos de federalismo, destacam-se as seguintes características comuns a todos eles, como afirma BARACHO (1986, p. 25):

A estrutura do estado federal, apesar das diferenças concretas que ocorrem através dos diversos modelos que surgem, apresentam alguns pontos comuns:

- Princípio federal que consiste num método de dividir os poderes, de modo que os governos central e regionais sejam, cada um, dentro de sua esfera, coordenados e independentes;
- Equilibrar a pluralidade com a unidade;
- Manutenção da unidade do Estado para que a descentralização não leve à dissolução da comunidade jurídica;
- O ato constituinte do Estado federal é um ato político que integra uma unidade conjunta com suas coletividades particulares;
- É um Estado soberano composto de vários Estados;
- Uma Constituição surge como norma principal que também tem eficácia e validade para dar suporte, também, aos ordenamentos locais;
- Esta preeminência da Constituição Federal não retira a atribuição dos Estados particulares em elaborar a própria organização constitucional;
- A Constituição Federal ordena uma distribuição de competências que determina relações entre a Federação e os Estados;
- As relações decorrentes da distribuição de competências podem determinar:
 - Participação: consiste no direito que têm os Estados-membros de colaborar na formação e decisão dos órgãos federais;
 - Coordenação.

No federalismo brasileiro, os cidadãos submetem-se aos poderes das pessoas federativas autônomas e também do Estado Soberano, sendo imprescindível observar o rol de competências definidos pela Constituição de 1988. O objetivo do federalismo é alcançar a eficácia do exercício do poder no plano interno de um Estado, efetivado pela união das pessoas federativas que resguardam a existência da ordem jurídica total.

Os estudiosos do Federalismo datam seu nascimento de 1787 nos Estados Unidos da América, quando Estados Soberanos delegam sua soberania para a formação de um novo modelo de Estado, o chamado Federalismo clássico, de agregação, centrípeto, dando origem a duas pessoas jurídicas de direito interno autônomas, a União e os Estados Membros e também o Estado Federal soberano. Por isso é reconhecido como Federalismo dual.

O modelo norte-americano influenciou Constituições de vários Estados, inclusive do Brasil, que o adotou em 1889. No entanto, apesar dos textos constitucionais brasileiro e norte-americano serem bastante parecidos, a realidade histórica desses dois países não o era. No Brasil, decorrente da colonização portuguesa, a presença dos Municípios sempre foi muito forte, o que impedia a divisão do poder somente entre duas esferas, e, ainda, o Estado

brasileiro de 1824 era um Unitário, sendo que no Brasil houve a sua segregação desse Estado para a formação de novas pessoas autônomas, no chamado federalismo centrífugo.

A despeito das diferenças entre os modelos de federalismo adotado em Constituições mundo afora, atualmente contabilizam-se vinte e dois Estados que adotam formalmente o sistema federativo. Isso representa pouco mais de 10% daqueles que compõem a ordem internacional (CARVALHO, 2005), devendo-se reconhecer a força teórica da associação pactuada de Estados em uma Federação persiste e permeia todas as ordens jurídicas que optaram por esse modelo de Estado. Conforme CLARK (2001), o termo federalismo significa uma aliança, pacto escrito dentro dos limites constitucionais, em que se fragmenta ou descentraliza o poder político, através de mais de um centro de poder (central e periféricos).

Os Estados que adotam o modelo federalista reconhecem que esse modelo é o que melhor permite a coexistência das diferenças entre do poder central e dos poderes periféricos, estabelecendo-se como princípio a convivência dessas diferenças, mas sobretudo a cooperação e a solidariedade para a mitigação das diversidades entre as pessoas federativas componentes da federação brasileira, no intuito de eliminar as diferenças consideradas negativas e garantir valores comuns à nação. Para ALMEIDA (2000) é imperativo do federalismo a convivência harmônica entre os entes federativos, para que coexistam e atuem simultaneamente, e assim atinjam um equilíbrio mútuo para essa “delicada parceria”.

Consideramos que o modelo federativo de Estado adotado pelo Brasil, formalmente, é extremamente rico porque delimita a divisão das competências entre os diferentes entes, “racionalizando” as atividades. Afinal, são esses mesmos entes que se reúnem e formam a identidade geral. Ressaltamos, ainda, que o modelo federalista permite ao cidadão enxergar os limites do poder Estatal em prol de suas liberdades individuais e coletivas.

Diante disso, destacamos algumas características básicas do Federalismo, comuns aos Estados que adotam essa forma em suas Constituições: princípio federativo como método de

divisão de competências das pessoas federativas, de coordenação entre as diferentes esferas e de fixação de seus objetivos e atividades (MANESCO, 2006). A existência, ainda, de uma Constituição rígida, reguladora das relações entre a unidade central e os poderes estaduais, e a existência de finalidade comum a todas as pessoas federativas, justificando a formação e manutenção de um único Estado.

O Federalismo brasileiro determina que ao lado da União, dos Estados e do Distrito Federal, os Municípios são detentores do poder estatal, ou seja, do poder público, no limite de seus territórios. Sua autonomia é especialmente fulcrada no rol de competências que a Constituição de 1988 lhes impõe, com o intuito de realizarem conjuntamente os objetivos da Federação, incluindo-se aí a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Apesar do texto constitucional adotar o Federalismo Cooperativo, estamos longe de efetivá-lo na prática, como escreve CLARK (2001, p. 72):

Diversos motivos nos levam a este “federalismo tropical e predador”. Entre eles, podemos apontar, como os mais atuais: a distribuição desigual entre receitas e despesas, em face das atribuições constitucionais a serem cumpridas por Estados-membros e Municípios, ficando a União com maior disponibilidade econômico-financeira, levando aqueles à dependência; incapacidade dos Estados-membros e Municípios de realizar políticas econômicas abrangentes, objetivando o desenvolvimento e o bem-estar das populações, em virtude das restrições de suas competências constitucionais.

Podemos citar ainda a competição selvagem entre os Estados-membros e os próprios Municípios, por intermédio da “guerra fiscal”, viabilizada pela concessão de benefícios legais à iniciativa privada, para que se implante e permaneça em seus territórios, em detrimento do equilíbrio do Estado federal; as políticas econômicas da União, que aniquilam a sobrevivência dos Estados-membros, Municípios e do próprio povo; o de forma fisiológica e autoritária das dívidas dos Estados-membros e Municípios, na concessão de privilégios para uns (aliados políticos) e na aplicação dos rigores da “lei” para outros.

O federalismo, em sua essência, veio para diluir o poder, desconcentrá-lo, buscando a eficiência no exercício do poder. Ele estimula a democracia participativa, consagrada na Constituição brasileira de 1988, na medida em que cria outras instâncias de poder, não se limitando ao Poder Central. Deixa, assim, aquele mais próximo dos cidadãos, possibilitando a influência popular nas políticas públicas em geral, inclusive as econômicas.

3. COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS MUNICIPAIS EM MATÉRIA AMBIENTAL

3.1. NOÇÕES DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL

A Federação possui como característica básica a repartição constitucional de competências entre as pessoas federativas que lhe integra. Nos ensinamentos de BARACHO JÚNIOR (1993, p. 158) “O papel do governo central e das coletividades membro de uma Federação é configurado em grande medida pela repartição de competências inscrita nas Constituições federais”. A Constituição de 1988 conferiu ao Município essa condição. Como membro da Federação, o que se depreende de seus artigos 1º e 18, competências exercidas dentro de seu território.

O Federalismo brasileiro, ao contrário da maioria dos Estados, adepto ao modelo, não estabelecem a repartição de competências apenas entre a ordem jurídica central e as ordens jurídicas estaduais, no chamado federalismo dual, mas, sim numa tríplice repartição do poder governamental entre a União (poder central), os Estados (poder estadual) e os Municípios (poder local), todos autônomos (com capacidade de normas próprias, do grego *autos* = próprio, *nomos* = norma).

A autonomia municipal está calcada em quatro capacidades básicas: auto-organização (através da edição de suas Leis Orgânicas próprias), autogoverno (eleição dos representantes do Legislativo e Executivo Municipal pelos cidadãos), auto-administração (gestão de interesses próprios e elaborar suas organizações administrativas) e autolegislação (capacidade normativa para a realização dos interesses locais e dos objetivos fundamentais da República).

Conforme SANTANA (1998, p. 48):

A autonomia do Município, como não poderia deixar de ser, vem esculpida fundamentalmente no texto maior em seus artigos 29 e 30. Em tais dispositivos são encontráveis o poder que a Constituição Federal confere a tais entes para que possam eles se auto-organizar, regulando seu governo próprio e dispondo sobre suas competências exclusiva. Pode-se afirmar que o tratamento constitucional dispensado pela Lei das Leis ao Município faz com que hoje dito ente desfrute de posição até então desconhecida no cenário da Federação pátria.

Ser autônomo, portanto, é ser competente. Partindo-se da noção de que Competência deriva do latim *competentia*, de *competere*, significando capacidade, aptidão, poder/dever de atribuição para conhecer de certos atos, juridicamente SILVA (1990) define competência como “esfera delimitada de poder que se outorga a um órgão ou entidade estatal, mediante a especificação de matérias sobre a qual se exercer o poder de governo.

A competência permite-se diversas adjetivações, pode ser classificada como competência: legislativa (para elaborar leis); ou administrativa, material, de execução (para realizar as tarefas editadas).

Quanto à competência legislativa, a Constituição de 1988 busca realizar o equilíbrio entre as pessoas federativas e estabeleceu um sistema bastante complexo de repartição do poder legislativo às suas pessoas federativas, onde convivem competências privativas e exclusivas repartidas horizontalmente e ainda, as competências concorrentes repartidas verticalmente. Para o nosso trabalho, interessa-nos, ainda, a repartição da competência legislativa municipal.

Realizando a leitura dos artigos que tratam das competências constitucionais das pessoas federativas na Constituição de 1988, percebemos que tanto as Competências da União como a dos Municípios estão definidas expressamente no texto constitucional, ficando para o Estado aquilo que se chama de competência remanescente ou residual. Para o Município foram elencados um rol de atividades não exaustivas no artigo 30, sendo função primordial da Câmara Municipal dar vida as competências legislativas municipais em comunhão com o prefeito municipal.

A Constituição de 1988 dividiu a competência legislativa do Município em exclusiva e concorrente. A primeira possibilidade do exercício da competência legislativa Municipal

privativa é a confecção da respectiva Lei Orgânica, fundamento de validade de todas as demais normas municipais, respeitando-se os limites constitucionais traçados no artigo 29 para sua elaboração. É o que ensina SANTANA (1998, p. 101):

Consigne-se, a propósito, que a Constituição Federal é a sede do fundamento da validade da Lei Orgânica, de modo que é ali que se encontram plasmados os dispositivos e princípios que determinam a regência daquela. Equivale dizer que, entendida a Lei Orgânica como espécie de Constituição Municipal – no sentido de caracterizar-se como o conjunto de preceitos jurídicos disciplinadores dos atributos da autonomia municipal -, cuida ela de discriminar matérias de interesse local de competência exclusiva do Município, nos termos do artigo 30, inciso I da Constituição Federal, na hipótese de serem observadas as peculiaridades locais, bem como a matéria de competência comum que a Constituição Federal lhe reserva simultaneamente com a União e Estados (art. 24) e aquela dita suplementar. A Lei orgânica cuidará, ainda, de indicar, dentre a matéria de sua competência, aquela que lhe toca legislar com exclusividade e a que lhe seja reservado legislar suplementarmente.

A Competência Legislativa Municipal também pode ser concorrente, conforme interpretação conjunta dos artigos 24 e 30, incisos I e II, da Constituição de 1988. Em princípio, o Município não figura dentre os entes habilitados a legislar em matéria ambiental, na dicção do art. 24, *caput*, da Constituição de 1988 e a leitura isolada desse dispositivo poderia levar intérpretes mais apressados a deduzirem não possuir o ente municipal competência legislativa nessa matéria.

Todavia, a Constituição, como adverte GRAU (2001), não pode ser interpretada em tiras, aos pedaços. Estudando o artigo 30, I e II, percebemos que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual, no que couber nas matérias do Art. 24, entre elas, o meio ambiente, porque, os demais comandos constitucionais de competência versam sobre aquelas dentro da órbita exclusiva (Art. 21) e privativa (Art. 22 e Art. 25, §§ 2º e 3º). Da análise conjunta desses artigos combinados com o 225, que determina ao Poder Público a tutela jurídica do meio ambiente, infere-se que o Município pode sim legislar em matéria ambiental, inclusive sobre agrotóxicos, mas sempre respeitando os limites e princípios já ditados – se for o caso – pelos Estados e/ou pela União.

Consoante CLARK (2001, p.94-95)

As competências concorrentes, isto é, legislativas, previstas na Carta Política de 1988, também abrem caminho para o intervencionismo econômico municipal. Isso acontece quando a Constituição Federal brasileira, em seu artigo 24, permite à União e aos Estados-membros legislar sobre certas matérias – à primeira, editar as normas gerais; aos outros, suplementá-las para atender às suas peculiaridades – e ainda, em seu artigo 30, incisos I e II, quando prevê a competência municipal para complementar a legislação federal e estadual no que couber, para atender aos interesses locais. Assim sendo, o Município pode legislar sobre as matérias do artigo 24 da CF para atender ao interesse local.

Em apoio à nossa tese, escreve ALMEIDA (1991):

“De outra parte, no artigo 24 figura a competência legislativa concorrente mediante a qual União, Estados e Distrito Federal podem legislar sobre as matérias que o dispositivo arrola, observado em seus quatro parágrafos. Embora o artigo 24 não indique os Municípios entre os titulares da competência legislativa concorrente, não ficaram eles dela alijados. Deslocada, no inciso II do artigo 30, consta a competência dos Municípios de suplementar a legislação federal e estadual no que couber”.(80)

Portanto, ao Município, dentro dos comandos constitucionais e suplementando a legislação federal e a estadual para atender às especificidades locais, pode legislar sobre: direito econômico; orçamento; produção e consumo; florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; proteção ao patrimônio histórico, cultural artístico, turístico e paisagístico; educação, cultura, esporte, ensino e desporto; proteção à integração social das pessoas portadoras de deficiência; proteção à infância e à juventude (art. 24, I, II, V a VII, IX, XIV e XV, da CF).

A lei orgânica municipal, de competência exclusiva dos Municípios, calcada na Constituição de 1988, serve como fundamento para edição de normas infra-constitucionais privativas ou concorrentes, cabendo ao Município definir o que é o seu interesse local.

3.2. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL EM MATÉRIA AMBIENTAL

Para realizar as finalidades do Estado de Direito Ambiental a Constituição de 1988 determinou as pessoas federativas a competência para normatizar as condutas dos seus administrados e da Administração no sentido da preservação da sadia qualidade de vida, inclusive humana, dos próprios cidadãos, evitando assim a possibilidade maior de riscos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum de todos.

O Meio ambiente não tem titular definido, o legislador constituinte não excluiu a possibilidade de nenhuma pessoa federativa legislar sobre a sua tutela, impondo regras para

uma proteção mais eficiente. A Constituição de 1988 determinou as pessoas federativas as seguintes competências legislativas: à União cabe editar normas gerais sobre proteção ao meio ambiente (art. 24, VI, parágrafo 1º), cabendo aos Estados suplementar a legislação federal (art. 24 parágrafos 2º, 3º, 4º), e aos Municípios suplementar a legislação federal e estadual no que lhe couber (art. 30 II), no modelo que a própria Constituição chama de concorrente, que foi avaliado de forma positiva por MENEZES (1991, p. 138):

Parece-nos, efetivamente, que a utilização das competências concorrentes, como idealizada, atende aos desígnios da direção uniforme que se deva imprimir a certas matérias. Numa palavra, o caminho que se preferiu é potencialmente hábil a ensejar um federalismo de equilíbrio, que depende embora, não se desconhece, também, de outras providências. Abrir aos Estados uma esfera de competências legislativas concorrentes, em que lhes é facultado, por direito próprio, e dentro dos limites traçados pela Constituição, disciplinar uma série de matérias que antes escapavam de sua órbita de atuação legiferante, significa, por certo, ampliar-lhes os horizontes e incentivar-lhes a criatividade.

3.2.1. Critérios Clássicos para Competência Legislativa Municipal em Matéria Ambiental

O modelo adotado no artigo 24 da Constituição de 1988 é reconhecido como competência legislativa concorrente não cumulativa onde há limitação no exercício das competências das pessoas federativas, incumbindo-se a União a edição de normas gerais ambientais e aos Municípios suplementá-las em seu interesse local no que lhe couber, sendo dois, portanto, os critérios clássicos para se definir e distinguir as competências legislativas do Município em matéria ambiental, o dois primeiros negativos (normas gerais da União e competência suplementar dos Estados) e o segundo positivo (em princípio dois: interesse local e suplementar no que lhe couber do Município).

3.2.1.1. Normas Gerais – Matéria da União – critério negativo para competência legislativa Municipal

Quanto a competência para legislar concorrentemente sobre meio ambiente cabe a União a edição de normas gerais e aos Estados e Municípios suplementar os princípios e normas gerais ou mesmo a omissão desses, segundo previsão nos parágrafos 2º e 3º do artigo 24 e inciso II do artigo 30 da Constituição de 1988. Isso significa que a União não pode legislar de modo a esgotar o conteúdo da matéria objeto da competência, devendo a norma federal ser incompleta, cabendo aos Estados e Municípios o exercício das competências estaduais e municipais, dentro de seus interesses.

Normas gerais devem ser aquelas que estabelecem diretrizes, que não podem entrar em pormenores, devem referir-se a questões fundamentais, senão perderiam o sentido de generalidade. Citamos como exemplo a edição de normas para a proteção dos bens que estão sob domínio da União (art. 20, rios que passem por mais de um Estado) e que são de patrimônio nacional (art. 225, parágrafo 4º, Floresta Amazônica, Mata Atlântica, Serra do Mar, Pantanal Mato-Grossense, Zona Costeira).

As normas gerais são um conceito jurídico indeterminado havendo muita dificuldade para sua delimitação, especialmente no nosso caso, porque entendemos o meio ambiente como um assunto generalíssimo e não pode ficar esgotado na competência legislativa da União. Não precisam ser aplicadas uniformemente a todo território nacional, deve ser regulado de forma ampla a matéria, buscando o interesse geral e servindo de baliza para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não facilitem a devastação ao legislarem sobre meio ambiente. A doutrina adotou os princípios da predominância dos interesses e o da subsidiariedade para o legislador infra-constitucional elaborar as normas gerais.

O princípio da predominância de interesses determina que é da União a competência para legislar sobre assuntos de interesse nacional, o que seriam no caso as normas gerais; e a atuação suplementar, no vácuo legislativo da União, cabe aos Estados e aos Municípios, respeitando-se o interesses respectivos, estadual e local.

Ressaltamos que, dentro do critério clássico da predominância de interesses adotados pela Constituição de 1988, não há supremacia entre as normas da União, dos Estados e dos Municípios e sim de repartição de conteúdo normativo, um verdadeiro condomínio legislativo. A Norma geral, aquela que deve ser nacionalmente seguida, editada pela União serve como pano de fundo para as normas estaduais que por sua vez moldam as normas locais.

Já o princípio da subsidiariedade estabelece que nada será exercido por um poder de nível superior desde que possa ser cumprido pelo inferior, fazendo com que os poderes estaduais/locais sejam privilegiados quando da distribuição de competências. As atividades só serão atribuídas a uma pessoa federativa de maior abrangência quando não for possível fazê-lo por ente de menor abrangência, chegando-se a definição de noção de normas gerais por exclusão, ou seja, o que não for de competências dos Municípios e dos Estados será da União, fortalecendo o princípio federativo.

Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal “norma geral, melhor dizer, norma nacional, seria a moldura do quadro a ser pintado pelos Estados e Municípios no âmbito de suas competências (ADIN 927-3, j. 04.11.1993. Ministro Carlos Velloso).

3.2.1.2. *Competência Suplementar dos Estados – Critério negativo para a competência legislativa municipal*

Nos parágrafos 1º a 4º do artigo 24 da Constituição de 1988 o legislador constituinte determinou quanto a competência concorrente cabe à União editar as normas gerais, aos

Estados suplementar a legislação federal e, inexistindo as normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena. Na superveniência de norma federal sobre o mesmo assunto as normas estaduais terão sua eficácia suspensa. Significa que em seu interesse regional, os Estados podem legislar sobre meio ambiente ampliando o rigor das normas gerais para preservação ambiental em seu território. FREITAS (2002, p. 59) nos traz o seguinte exemplo:

é concorrente a competência para legislar sobre florestas (CF, art. 24, inc. VI). O Código Florestal (Lei n. 4.771 de 15.09.1965) passou a ser considerado norma geral depois da vigência da Constituição Federal de 1988, isso porque, cabendo às duas pessoas políticas legislar sobre a matéria, os dispositivos do Código Florestal passaram a ser tidos como princípios gerais obrigatórios, podendo os Estados legislar sobre florestas mas sem infringir as regras específicas.

Veja-se um exemplo. O art. 2º, alínea d, do Código Florestal considera de preservação permanente a vegetação natural situada no topo de morros, montanhas e serras. É uma norma geral que não pode ser contrariada pela legislação dos Estados. Certamente por isso a Lei estadual gaúcha n. 9.519, de 21.01.1992, conhecida como Código Florestal do Estado do Rio Grande do Sul, proíbe no art. 23 a supressão de vegetação de preservação permanente definida em lei. Se assim não fosse, se extrapolasse a lei gaúcha os limites gerais da norma geral de origem federal, certamente seria reconhecida como inconstitucional.

Sendo assim, as normas Estaduais serviram como suplementação das normas gerais da União, completando os limites negativos ao exercício da competência legislativa Municipal. O papel dos Estados é fundamental porque não se pode atribuir tarefas idênticas aos Municípios gaúchos, mineiros, amazonenses.

3.2.1.3. Interesse local no que lhe couber – critério positivo para Competência Legislativa Municipal

Ao analisarmos a competência da União para editar normas gerais e a competência suplementar dos Estados, chamamos esses critérios de negativos, o que significou dizer se a matéria é da União e ou dos Estados, não pode ser esgotada livremente pelo Município, negando-lhe a possibilidade de legislar totalmente a respeito, afinal as normas federais e ou estaduais lhe servem de limite para tanto.

Agora cabe-nos falar dos critérios que chamamos de positivos para definir a competência legislativa do Município em matéria ambiental. Se definir normas gerais não é

fácil, tarefa mais difícil ainda é definir o que seria “interesse local” e “suplementar a legislação federal e estadual no que lhe couber”.

Em nossa visão, vamos reduzir esses critérios positivos e tornar mais compreensível nossa opinião, no que dissemos em princípio que seriam dois, em apenas um critério. O Município tem competência legislativa para tratar do meio ambiente apenas para suplementar a legislação federal e estadual no que lhe couber e, ao mesmo tempo, em seu interesse local, conjugando-se os incisos I e II do artigo 30 da Constituição de 1988, combinado com o artigo 24.

Referimos fazer isso para evitar as confusões causadas pelos doutrinadores que insistem em diferenciar juridicamente as expressões supletiva, suplementar e complementar, como se fossem várias essas competências, distintas umas das outras. Folhas e folhas de papel e muita tinta são gastas para tentar diferenciar mas acabam chegando à mesma conclusão que mencionada acima, ou seja, o Município tem competência para legislar em matéria ambiental suplementar em seu interesse local. Com o respeito que mereçam, discordo daqueles que, como CASTRO (2001, p. 154), insiste em afirmar que:

De início, convém assinalar a diferença entre a competência suplementar e a competência supletiva. Conforme está dito na norma constitucional (art. 30, II, CR), possui o Município a competência estabelecida, explícita, de suplementar a legislação federal e estadual. O termo suplementar pressupõe o principal, o anterior, passando a ser adicional, qualificativo da norma resultante da competência. Pressupõe, pois, a existência da norma federal e/ou estadual. A competência supletiva, não estabelecida, mas implícita, que possui o Município, atém-se à inexistência da norma, seja federal, seja estadual. Coloca-se no lugar dela, no que couber, suprindo-lhe a ausência. Não são idênticos os étimos suplementar e suprir, embora se tenham empregados esses termos indistintamente.”

Insistimos em afirmar que não cabe essa colocação doutrinária, pois quem supre alguma coisa vazia ou incompleta está tanto suplementando ou complementando. São três palavras que podem ser usadas para explicar o critério que chamamos de positivo para identificar o espaço de competência legislativa municipal em meio ambiente. Ao analisar o que seria interesse local e a possibilidade do Município suplementar a legislação estadual e federal no que lhe couber, ensina SANTANA (1998, p. 137):

Poderia, no caso, haver legislação suplementar municipal sobre matéria relacionada no artigo 24, do qual ele não figura? Lembremos que a Constituição Federal dispensa idêntico tratamento a Municípios diversos. O mesmo pode ocorrer com a legislação da União ou do Estado-Membro. Imaginemos então, a fim de solucionar o problema proposto, a existência de dois Municípios distintos, um encravado no interior do Estado e outro situado na zona marítima. Óbvio que a legislação única homogênea não poderá atender com perfeição às particularidades que cada qual apresente. Nosso exemplo deve prosseguir: ainda que se trate de Municípios situados em zona litorânea, pode ser que se diferenciem essencialmente por apresentarem necessidades e interesses em nada similares. Seria o caso de um deles possuir uma estação petrolífera, de tal sorte que neste Município os cuidados ambientais devem ser redobrados se ambos forem comparados a esse aspecto.

Em verdade, o critério positivo está baseado na Expressão interesse local, eis que para suplementar a legislação federal e estadual em meio ambiente é imprescindível a predominância do interesse local do Município. Essa expressão substituiu o termo peculiar, interesse consagrado em todas as outras Constituições brasileiras que antecederam a de 1988 (CF 1891, art. 68; CF 1934, art. 13; CF 1937, art. 26; CF 1946, art. 28; CF 1967, art. 16, II; e Emenda nº 1/69, Art. 15 II), sendo que para nós não há diferença jurídica substancial entre as expressões.

Tanto peculiar interesse como Interesse local do Município não tratam de exclusividade, mas sim de predominância. Fazemos aqui um paralelo com os três órgãos do Poder: Legislativo, Executivo e Judiciário que se diferenciam não pela exclusividade de suas funções, mas pela predominância de uma delas em relação às demais. Além do mais, se o Município faz parte do pacto federativo, é impossível imaginar um interesse seu que não seja também do Estado ou da Federação, reforçando a idéia do que deve prevalecer é a predominância do interesse.

A legislação municipal ambiental só poderá existir para suplementar lacunas das legislações estadual/federal incompleta, insuficiente, observando-se as normas existentes como normas quadro, impondo o Município um rigor maior em seu território ou exercendo a competência legislativa plena se inexistir norma federal ou estadual. Porém, sempre de maneira mais restritiva. É o que nos ensina FIORILLO (2004, p. 69):

Podemos afirmar que à União caberá a fixação de pisos mínimos de proteção ao meio ambiente, enquanto aos Estados e Municípios, atendendo aos seus interesses regionais e locais, a de um “teto” de proteção. Com isso, oportuno frisar que os Estados e Municípios jamais poderão legislar, de modo a oferecer menos proteção ao meio ambiente do que a União, porquanto, como já ressaltado, a esta cumpre, tão-só, fixar normas gerais.

Além disso, a competência concorrente dos Estados e supletiva dos Municípios revela-se importante, porquanto aqueles e estes, em especial estes, encontram-se mais atentos e próximos aos interesses e peculiaridades de uma determinada região, estando mais aptos a efetivar a proteção ambiental reclamada pelo Texto Constitucional.

Reconhecendo a competência legislativa em matéria ambiental para o Município e a jurisprudência manifestou-se no sentido de poder fazê-lo a suplementar a legislação federal e estadual existentes:

CONSTITUCIONAL. MEIO AMBIENTE. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL SUPLETIVA. POSSIBILIDADE. Atribuindo a Constituição Federal, a competência comum à União, aos Estados e aos Municípios para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, cabe aos Municípios legislar supletivamente sobre a proteção ambiental na esfera do interesse estritamente local (...) (STJ. RE 8.579-RJ. Rel. Min. Américo Luz, publicado no DJU de 18/11/91).

E, assim, não poderia ser diferente pois é nos Municípios onde se vêem as necessidades diárias de proteção ambiental e as vezes ocorre conflito com os interesses do capital privado e por vezes com o próprio interesse público.

Existem muitos Municípios já possuidores de legislação ambiental com base no exercício da competência legislativa suplementar face a existência de normas balizadoras do Estado ou da União. Havendo conflito entre essas normas, é necessário definir caso a caso, a questão da predominância do interesse local, variável em função de cada Município, da localização geográfica, dimensão, população, tradição, aspectos históricos e culturais, potencialidades, níveis de urbanização, características do solo, aspirações do povo, proximidade ou afastamento de centros polarizadores, etc (DIAS, 1982).

Vejam os um caso concreto dentro do que foi exposto acima. O Município de Patrocínio, localizado no Estado de Minas Gerais, sancionou a Lei Municipal n. 3.625/2002 e o artigo 4º da mencionada lei proíbe a utilização de rede, tarrafa e qualquer outro aparelho de

emalhar, além do uso de espinhel, fisga e aparelhos congêneres nas águas represadas no lago da UHE de Nova Ponte e seus afluentes, nos limites do Município de Patrocínio.

Irresignada com essa disposição, a Federação dos Pescadores do Estado de Minas Gerais ajuizou ação direta de inconstitucionalidade em desfavor do Município e da Câmara Municipal de Patrocínio alegando ofensa à Constituição Estadual e Federal, afirmando que o Município não tem competência para legislar a respeito. O Tribunal de Justiça de Minas Gerais julgou improcedente o pedido formulado, nos termos do voto proferido pelo Desembargador Relator Roney de Oliveira:

No mérito, entendo que, além de as Constituições, Federal e Estadual, delegarem aos Municípios a **COMPETÊNCIA** suplementar para legislar sobre a pesca, a Portaria nº 39/03, do Instituto Estadual de Florestas, corroborou o contido na atacada lei **MUNICIPAL**, já que disciplinou a matéria de forma idêntica à da lei.

Em relação à questão de **COMPETÊNCIA LEGISLATIVA**, o art.171 da Constituição Mineira dispõe:

"Art.171. Ao Município compete legislar:

II - sobre os seguintes assuntos, entre outros, em caráter regulamentar, observadas as peculiaridades dos interesses locais e as normas gerais da União e as suplementares do Estado;

a) omissis;

b) caça, pesca, conservação da natureza e defesa do solo e dos recursos naturais;"

Está claro que tal artigo da Constituição Estadual não foi ofendido com a promulgação da Lei **MUNICIPAL** nº 3.625/02, que nada mais fez do que disciplinar a pesca nas águas represadas pela UHE de Nova Ponte e seus afluentes, nos limites do Município de Patrocínio.

O inciso II do artigo 171 da Constituição Estadual foi devidamente respeitado, eis que delega **COMPETÊNCIA** para o Município legislar sobre determinados assuntos, dentre eles a pesca, de forma regulamentar, observadas as peculiaridades dos interesses locais e as normas gerais da União e as suplementares do Estado.

Ninguém melhor do que o Município para saber quais as peculiaridades e interesses locais em relação à pesca, sendo de todo inoportuno que o Estado ou a Federação regulamentassem tal atividade, sem a proximidade necessária para averiguar a situação.

O IEF foi cientificado, pelo Município, da situação em que se encontrava a represa, qual seja, o risco de extinção da mesma e dos peixes (toda a fauna) em decorrência da pesca livre e predatória que estava sendo realizada, oportunidade em que baixou portaria no mesmo sentido da lei, objetivando disciplinar a atividade, de forma a preservar o recurso e permitir que a pesca fosse realizada de forma sustentável.

Não há que se falar em incompetência do para legislar sobre um interesse que é público e também local, salientando que a população fez, inclusive, manifestação no sentido de salvar a represa, com o objetivo de se preservar os recursos naturais dali advindos, que pertencem à toda coletividade.

Ressalte-se que a depredação da represa estava causando inúmeros prejuízos à economia do Município, o que, por conseqüência, prejudica a todos os cidadãos.

Ressalte-se que a lei não proibiu a pesca, apenas a disciplinou, com o nobre intuito de preservar os recursos naturais que, como todos sabemos, não são eternos e devem ser explorados de forma responsável, para que nossos descendentes não morram de fome.

Pelo exposto, julgo improcedente o pedido, por não vislumbrar inconstitucionalidade na lei **MUNICIPAL** atacada" (AÇÃO DIRETA DE

INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.0000.00.328479-1/000 - COMARCA DE PATROCÍNIO - REQUERENTE(S): FEDERAÇÃO PESCADORES ESTADO MINAS GERAIS - REQUERIDO(A)(S): PREFEITO MUN PATROCINIO E OUTRA, CÂMARA MUN PATROCINIO - RELATOR: EXMO. SR. DES. RONEY OLIVEIRA. Data do acórdão 14-12-2005. data da publicação 15-02-2006)

3.2.2. *In Dúbio pro Natura*

Vimos acima os critérios clássicos para a competência legislativa dos Municípios em matéria ambiental, concluindo que os mesmos podem fazê-lo desde que para complementar legislação federal/estadual existente, sempre de forma mais restritiva ou ainda para legislar de forma plena, desde que inexistente norma das demais pessoas federativas sobre o assunto. No entanto, muitas vezes, ocorrem conflito entre as normas federais e municipal, o Judiciário não entra em detalhes a respeito do que é verdadeiramente interesse local, ou do que sejam normas gerais, limitando-se a afirmar que determinada matéria está ou não no interesse do Município

Ora, se o objetivo mediato da proteção ambiental é guarnecer a sadia qualidade de vida, temos que optar pela norma mais restritiva. Nosso raciocínio tem como fundamento a possibilidade de o Município legislar sobre o meio ambiente em seu interesse local, em busca da preservação ambiental, reforçando a legislação existente, para tornar a tutela jurídica ambiental eficaz para garantir uma boa qualidade de vida. Portanto, não temos saída diferente a não ser escolher a norma mais benigna à natureza.

Havendo indefinição e conflito entre a lei da União (norma geral), impondo ao Município temos de buscar uma conciliação ponderativa dos interesses envolvidos no caso concreto. A norma que melhor garanta a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente já aplicada, ou seja, dando-se preferência à norma mais restritiva em prol da natureza, dentro

daquilo que se chamou de *in dúbio pro natura* assim, o princípio *in dúbio pro natura* deve constituir um princípio inspirador da interpretação. Isto significa que, nos casos em que não for possível uma interpretação unívoca, a escolha deve recair sobre a interpretação mais favorável à proteção ambiental (FARIAS, 1999).

O princípio *in dúbio pro natura* trata-se de uma das manifestações do princípio da prevenção, donde se entende que a legislação mais preservacionista, mais restritiva deve ser acolhida, mais restritiva, uma vez que a finalidade da tutela jurídica do meio ambiente é a proteção da dignidade da pessoa humana. O Tribunal de Justiça do Paraná decidiu nesse sentido:

assim estão dirimidas quaisquer dúvidas sobre a aplicação do Código Florestal nas áreas urbanas, posto que Uniao, nos limites da sua competência, estabeleceu como norma geral a ser indistintamente aplicada por todos os Estados da Federação e seus Municípios, independente de estarem localizados em áreas rurais ou urbanas, as metragens especificadas nas alíneas do artigo 2º da Lei n. 4.771 de 1965. Não pode o Município de Curitiba editar leis que estabeleçam normas menos rígidas que aquelas estabelecidas por leis federais ou estaduais, sob a alegação de que estariam legislando sobre assuntos de interesse local – artigo 30, I, da Constituição Federal.” (Acórdão 15.278-3, 3ª Câmara Cível, AI 65.302-7).

4. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL SOBRE AGROTÓXICOS

4.1. CONSIDERAÇÕES NECESSÁRIAS

O uso dos agrotóxicos foi disseminado, com fins bélicos, na Segunda Guerra Mundial. Com o cessar fogo, passaram a ser utilizados para combater os insetos daninhos nas lavouras. O uso de substâncias inorgânicas, para a proteção das plantas, que têm como base o cobre, chumbo, mercúrio, aumentou significativamente com a descoberta do poder inseticida do organoclorado DDT e organofosforado SHARADAM. Atualmente, as principais espécies de agrotóxicos são: os fertilizantes e os pesticidas.

O argumento para a utilização dos agrotóxicos é “malthusiano” diante da necessidade de alimentar a crescente população brasileira e mundial, face ao crescimento desproporcional daquelas e da produção alimentar, diante dos recursos naturais insuficientes para abastecer aquele contingente, devido ainda as perdas provocadas pelas ervas daninhas nas lavouras. Daí a necessidade da utilização de agrotóxicos, para aumentar a produção agrícola. Quando o produtor agrícola resolve utilizar-se dos agrotóxicos, leva em conta o preço do insumo, o custo do trabalho aplicador, o material utilizado e os lucros a serem almejados. Segundo lições de Américo Luís Martins da SILVA (2005, p. 294):

Quanto ao uso de fertilizantes, não há como não reconhecer que eles tem contribuído muito para o aumento da produção de alimentos nas ultimas 2 (duas) décadas. Por exemplo, desde a II guerra Mundial, a China aumentou a produtividade agrícola em mais de 60% (sessenta por cento), em grande parte devido ao aumento do uso de fertilizantes e outros recursos tais como irrigação. Entre 1950 e 1960, o uso de fertilizantes em todo o mundo aumentou mais de 9 (nove) vezes, de 14 milhões para 131 milhões de toneladas, embora a taxa anual de crescimento no uso tenha caído de 6% (seis por cento) na década de 70, para 3% (três por cento) nos anos 80. Em muitas nações industrializadas o uso de fertilizantes alcançou um estágio no qual

aplicações adicionais não mais elevam as safras. Além disso, cerca de metade de todos os fertilizantes aplicados são perdidos através da lixívia (separação de certas substâncias, por meio de lavagem (os sais nela contidos), escoamento e evaporação. Fertilizantes contêm fosfatos e nitrogênio e podem elevar os níveis normais desses elementos encontrados nas águas de superfície (...)

Quanto ao uso de pesticidas, em todo o mundo o uso desta espécie de agrotóxico aumentou rapidamente depois de 1950, e espera-se que tal crescimento continue. Em 1987, as vendas mundiais alcançaram uma cifra estimada em U\$ 16,8 bilhões. Em muitas partes do planeta, pesticidas químicos têm contribuído para elevar a produtividade agrícola e reduzir as perdas antes e após a colheita. Na Índia, o uso de pesticidas aumentou 40 (quarenta) vezes entre meados dos anos 50 e meados dos anos 80, de cerca de 2.000 (duas mil) toneladas por ano, para mais de 80.000 (oitenta mil) toneladas por ano. Aproximadamente metade das plantações na Índia é tratada com pesticidas químicos. Na década de 60 esse índice chegava apenas a 5% (cinco por cento). Nos Estados Unidos, o uso de pesticidas na agricultura elevou-se de menos de 453 toneladas por ano durante a década de 50 para mais de 136.000 toneladas por ano em 1965. Entre 1965 e 1982, o uso de pesticidas na agricultura aumentou 2,6 vezes, ou seja, para quase 407.700 toneladas por ano. Todavia, desde então, tem caído cerca de 7% (sete por cento). Em 1987, 369.200 toneladas por ano de pesticidas foram usadas ao custo de U\$ 4,4 bilhões. Cerca de 70% das terras de cultivo dos EUA (excluindo as terras usadas para o cultivo de forragem) recebem algum tipo de pesticida, incluindo 95% (noventa e cinco por cento) das plantações de milho, soja e algodão. Apesar desse uso maciço de pesticidas, a cada ano cerca de 37% (trinta e sete por cento) das safras nos EUA são perdidas com as pestes. O índice de perdas nas safras com insetos tem praticamente dobrado, desde 1945, apesar do aumento de 10 (dez) vezes no uso de pesticidas.

Se o uso dos agrotóxicos traz benefícios e tem seus incentivadores, também possui malefícios enormes e, em função disso, os seus respectivos combatentes. Para os que não recomendam o emprego dos agrotóxicos, o uso desses produtos tem elevado a presença de substâncias tóxicas, nos organismos animais, além dos limites recomendados pela Organização Mundial de Saúde. Os agrotóxicos provocam ainda: redução do componente orgânico dos solos, excessiva salinidade, e ainda extinção da microflora e microfauna. Diante de tais constatações, conclui-se que os agrotóxicos em geral só beneficiam a multiplicação do capital.

Os pesticidas, especificamente, são extremamente tóxicos e paradoxalmente aumentam a resistência das pragas que visam combater. Na primeira utilização, as safras geralmente são realmente maiores, mas, com o decorrer do tempo, há uma seleção artificial, sobrevivendo as pragas mais resistentes, que se tornam imunes aos agrotóxicos. Sendo assim, os pesticidas acabam por uma e exclusivamente provocar danos aos seres humanos e ao meio ambiente, devido a sua ineficácia no combate às pestes inicialmente planejado.

Em relação aos seres humanos, os agrotóxicos utilizados de forma desenfreada podem causar teratogênias, mutagenias e carcinogênias, lesões hepáticas e renais, dentre outras patologias. A contaminação ocorre: no momento da aplicação dos insumos na lavoura, pela presença de resíduos de agrotóxicos em alimentos provenientes de solo já contaminado anteriormente, ou ainda pelo consumo de água poluída pela aplicação de herbicidas aquáticos. A contaminação das águas pelo uso dos agrotóxicos é fácil de acontecer, já que a irrigação é fundamental para a agricultura, e, uma vez poluída, a água irá contaminar a lavoura.

No Brasil, o aumento do uso dos agrotóxicos deve-se a uma política de incentivo, especialmente com o lançamento do Programa Nacional de Defensivos Agrícolas (PNDA) em 1975, que subsidiou o crédito para a expansão da indústria de defensivos agrícolas no país, ainda que não houvesse mão de obra qualificada, dentre outras insuficiências, para utilização desses produtos. Segundo ANDRADE: (1995, p. 101):

a política de modernização da agricultura, que subsidiou o crédito e estimulou a implantação da indústria de defensivos agrícolas no país, ignorou carências estruturais, como o despreparo da mão-de-obra para os novos pacotes tecnológicos de difícil execução, uma vez que se negligenciou uma política de capacitação e treinamento do trabalhador rural. Dessa forma, os prejuízos dos agrotóxicos, causados por seu uso inadequado, extrapolaram o campo econômico e ganharam uma dimensão social, uma vez que, ao prejudicar a saúde humana, demandam verbas públicas e privadas para o atendimento médico-hospitalar.

Atualmente, o Brasil encontra-se em posição nada honrosa de terceiro maior consumidor de agrotóxicos no mundo. Embora existam argumentos favoráveis ao uso desses produtos nas lavouras brasileiras, conforme demonstramos acima, tal utilização não trouxe os benefícios desejados, uma vez que não houve uma redução significativa das perdas agrícolas, antes pelo contrário, os resultados foram negativos, em razão do prejuízo causado á saúde humana. Essa é a leitura que nos fornece VAZ (2006, p. 45). “veja-se, por exemplo, o caso dos plantadores de alho de Curitiba/SC: de 481 agricultores submetidos a exame, 71% estavam contaminados; já quanto aos pomicultores da serra gaúcha, 55,6% estão contaminados com organofosforados, 11% com comprometimento hepático”.

Inúmeros são os exemplos de prejuízos causados pelos agrotóxicos em âmbito Municipal no Brasil. No Município de Teresópolis, localizado na região serrana do Rio de Janeiro, o percentual de intoxicação dos trabalhadores é considerável. Uma das principais atividades desse Município é a agricultura, sendo culturas de destaque: alface, chicória, couve, jiló, couve-flor, agrião, brócolis, coentro e pimentão. Em pesquisa realizada por SOARES (2005, p. 694), podemos constatar a constante aplicação de agrotóxicos nas lavouras desse Município.

No que diz respeito ao uso de agrotóxicos, verifica-se que 90,13% dos estabelecimentos admitiram respeitar o prazo de carência – data entre a aplicação de agrotóxicos e o período de colheita do produto – ao passo que o desrespeito dessa prática foi observado em 6,58% das unidades produtoras. Já quanto ao emprego do receituário agrônomo, cerca de 88,89% dos estabelecimentos não o utilizam, sendo que grande parte dos entrevistados simplesmente o desconhece. A maior parte dos estabelecimentos admitiu comprar agrotóxicos nos estabelecimentos comerciais (82,89%), e a indicação do cálculo da dosagem, na maior parte das vezes, é feita de acordo com o rótulo do produto (47,36%), indicação do vendedor (22,36%) e pelo próprio agricultor, por meio de dosagem aleatória (7,23%). Cerca de 60% dos estabelecimentos rurais não recebem assistência técnica, ao passo que 28,96% são assistidos pela Emater e apenas 3,96% tem recebido assistência de agrônomo responsável.

Em geral utiliza-se o pulverizador costal para aplicação dos agrotóxicos (80%), seguido de pulverizador estacionário (19,7%). A maioria dos trabalhadores rurais passa menos de uma hora aplicando o produto (35,81%), cuja aplicação é feita na maior parte das vezes sem o uso de equipamento de proteção (42%), em virtude do desconforto, dificuldade de locomoção e excessivo calor do EPI (23,64%). Quanto à intoxicação por agrotóxicos, dentre o total de 152 manipuladores, 85,53% não sofreram intoxicações, ao passo que 9,87% admitiram ter se intoxicado pelo menos uma vez.

Recentemente, em 1º de março de 2006, o segundo maior produtor de grãos do Brasil, o Município de Lucas do Rio Verde, no Mato Grosso, sofreu um acidente ambiental, dentro de sua área urbana, pela pulverização irregular de agrotóxicos realizada por avião monomotor. O veneno era um herbicida que visava apressar a colheita da soja, mas o estrago chegou a pequenas hortas particulares, plantas frutíferas e ornamentais, ao Horto de Plantas Medicinais, ligado à Fundação Padre Peter, e até às pessoas, que se queixaram de diarréias, vômitos e urticárias. Conforme reportagem realizada pelo site CONSCIENCIA.NET (abr. 2006), podemos verificar os malefícios causados no meio ambiente municipal e também nos municípios:

Para a bióloga Lindonésia Andrade, responsável pelo Horto Medicinal da Fundação Instituto Padre João Peter, o dia 1º de março deste ano ficará na história como o dia em que ela perdeu anos de sua pesquisa sobre plantas medicinais e seus efeitos fitoterápicos. Segundo ela, "anos de pesquisa foram por água abaixo, num só dia, devido à irresponsabilidade de um sujeito que passa pulverizando numa área muito próxima à cidade".

Para a população de Lucas do Rio Verde também farão falta as plantas medicinais utilizadas pelo Instituto, uma vez que era a partir delas que a bióloga preparava os medicamentos que servia gratuitamente aos doentes carentes da cidade que a procuravam. "Muitos doentes que estavam fazendo tratamento com nossos remédios tiveram que interromper", afirmou.

Andrade disse que o efeito de veneno foi bem rápido. No dia seguinte à pulverização [dia 2 de março], o efeito já era visível em toda a cidade: hortas, quintais e a vegetação ornamental da cidade foram atingidas. Ela descreve que: "as folhas ficavam como um papel amassado e queimado, outras ficavam todas perfuradas e em volta dos furos logo começava a necrosar [apodrecer]. No quarto dia as folhas entraram em necrose total e começaram a cair".

A bióloga explica que esse veneno também tem o poder de diminuir a ação de crescimento das plantas. "Nós tivemos que fazer uma poda radical e só agora [dia primeiro de abril] as plantas estão começando a soltar novas gemas [brotos]. Nós vamos acompanhar para ver o que vai ser possível aproveitar ou o que teremos que erradicar e plantar novamente".

O Horto Medicinal contava com mais de 200 espécies de plantas catalogadas. Muitas ervas ocupavam canteiros inteiros que hoje estão limpos. As plantas tiveram que ser arrancadas. Um caminhão saiu carregado de galhos, ramos e folhas mortas resultante da poda radical. Ela explica que muitas variedades são bastante raras, só dão sementes uma vez ao ano e demoram muito para se recuperar.

A responsável pelo Horto Medicinal suspeita que o veneno utilizado tenha sido o Paraquat, um poderoso agrotóxico utilizado para dessecar as folhas da soja e apressar a colheita. "Um veneno que nos países desenvolvidos nem se utiliza mais, porque é do tipo 1, é muito tóxico, além de prejudicar a vegetação, ainda prejudica outros os seres vivos, inclusive nós", disse.

Nos seres humanos esse agrotóxico tem um efeito cumulativo, explica a bióloga. "Quanto mais lento pior, porque os efeitos rápidos, dor de cabeça, vômito e diarreia, são fáceis de identificar, mas os efeitos lentos, futuramente podem levar a diversas pessoas daqui da cidade e da região próxima, a desenvolver diversos tipos de tumores malignos como, por exemplo, câncer de próstata, de testículos, as mulheres podem ter câncer de ovário, de mama. É uma preocupação, é um caso de saúde pública, porque futuramente nós vamos ter pessoas doentes na cidade".

4.2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA LEGISLAÇÃO DE AGROTÓXICOS

A proteção legislativa não é contemporânea ao aumento de sua utilização no território nacional na década de 1970. Podemos dizer que o primeiro instrumento normativo foi o

Decreto 24.114, de 12.04.1934 que tinha a finalidade de aprovar o Regulamento de Defesa Sanitária Vegetal do Ministério da Agricultura.

Nos anos 70, época em que os agrotóxicos passaram a ser utilizados em larga escala, em alguns Estados, com a revolução verde da agricultura brasileira, mesmo antes da União, legislaram a esse respeito. O Rio Grande do Sul foi pioneiro com a edição da Lei n. de 1977 que tornava obrigatório, no Estado, o receituário agrônomo nas operações envolvendo agrotóxicos. Em 1981, esta mesma medida foi transposta para o âmbito nacional, através da Portaria n. 07 do Ministério da Agricultura.

Em 1982, novamente o Estado do Rio Grande do Sul, imitado por outros Estados da Federação, fez publicar o Decreto Estadual n. 30.787 de 22 de julho de 1982 que, dentre outras medidas, proibiu os pesticidas clorados em todo território estadual e fez promulgar a Lei Estadual n. 7747 de 22 de dezembro de 1982, que exigiu o cadastramento obrigatório das empresas que comercializam agrotóxicos no Estado.

Como a autonomia dos Municípios somente foi reconhecida expressamente pela Constituição de 1988, o conflito de competência legislativa sobre o tema, sob a vigência da Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional n. 1 de 1969, somente envolvia os Estados e a União, que se afiguravam competentes para legislar a respeito.

Sendo assim, analisemos alguns dispositivos da Lei gaúcha n. 7.747 de 1982 que: definia agrotóxicos e proibiu o uso de agrotóxicos organoclorados no território do Rio Grande do Sul; exigia receituário agrônomo; sujeitou a distribuição e comercialização de tais produtos a prévio cadastramento nos órgãos estaduais, disciplinando as exigências a serem observadas, para esse cadastramento, pela indústria manipuladora ou produtora; estabeleceu exigência quanto a bulas, etiquetas, anúncios ou quaisquer publicações, escritas ou faladas, a eles relativas; obrigou os revendedores a colocar, nas embalagens, rótulo contendo, inclusive, o nome do técnico que prescreveu seu uso; exigiu, para os biocidas, quando utilizados em

zootecnia, pecuária e silvicultura, receituários expedidos somente por zootecnistas, médico-veterinários e engenheiros florestais não vinculados, qualquer forma fosse, a estabelecimento produtores, manipuladores ou comercializadores de agrotóxicos e outros biocidas, e, por fim, sujeitou os infratores dessas disposições a penalidades previstas na Lei Federal n. 5.327, de 20 de agosto de 1977.

Em 1985, na Representação de Inconstitucionalidade n. 1153, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucionais esses dispositivos, decidindo que diante da competência legislativa da União, para legislar sobre normas gerais de defesa e proteção da saúde (artigo 8º, XVII, c, Constituição de 1967), não cabia ao Estado do Rio Grande do Sul legislar a respeito.

Em 11 de junho de 1986, na Representação de Inconstitucionalidade n. 1.246, pelos mesmos fundamentos acima, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucionais os dispositivos da Lei paranaense n. 7.827 de 29 de dezembro de 1983, ratificando a competência da União para editar normas gerais de saúde e automaticamente tornando impedidos os Estados-Membros de definir agrotóxicos.

Com a promulgação da Constituição de 1988, ainda se o Supremo Tribunal Federal não tivesse declarado inconstitucionais os dispositivos das leis gaúcha e paranaense, os mesmos estariam atualmente com sua eficácia suspensa, diante da superveniência da Lei Federal n. 7.802/89, face ao que determina o parágrafo 4º do artigo 24 da Constituição vigente.

Supondo que não houvesse lei geral sobre o tema, nesse caso, de acordo com a permissão expressa pelo parágrafo 3º do mesmo artigo 24, as leis estaduais gaúcha e paranaense estariam válidas, exercendo esses Estados-Membros a competência legislativa suplementar que lhes foi outorgada, e, portanto, tais prescrições seriam válidas em seus territórios, até eventual edição da norma geral, que, no nosso exemplo, não existia.

Com a vigência da Constituição de 1988, o meio ambiente foi reconhecido como bem jurídico protegido e, em 11 de julho de 1989, foi sancionada a Lei n. 7.802, que dispõe sobre a pesquisa, experimentação, a produção, a embalagem, a rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins. Essa lei atualmente é regulamentada pelo Decreto n. 4.074 de 04 de janeiro de 2002.

4.3. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SOBRE AGROTÓXICOS APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A LEI N. 7.802/89

A Constituição de 1988 prevê, em seu artigo 24, incisos VI, VIII, e XII a competência da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar concorrentemente sobre a conservação da natureza, defesa do solo e recursos naturais, proteção do meio ambiente, controle da poluição, responsabilidade por dano ao meio ambiente e proteção e defesa da saúde, respectivamente. É o que nos ensina VAZ (2006, p.25) em seu trabalho intitulado “O Direito Ambiental e os Agrotóxicos”:

no âmbito da competência concorrente, a União limitar-se-á a estabelecer normas gerais (parágrafo 1º), sem excluir a competência suplementar dos Estados (parágrafo 2º), que exercerão a competência legislativa plena, para atender suas peculiaridades, inexistindo lei federal sobre normas gerais (parágrafo 3º). Em outro dizer, a existência de legislação federal sobre normas gerais predomina sobre a estadual, cujo caráter complementar restringe ao preenchimento de eventual lacuna deixada pela legislação emanada do poder central, sobretudo quanto às condições regionais. A competência dos Estados e do DF, no concernente à edição de normas gerais, é complementar. Diante das normas gerais federais, o Estado e o DF lhes dão condições de aplicabilidade no âmbito de seus territórios, atuando em caráter complementar. O Município, de sua vez, tendo em vista a norma geral (da União) e a norma complementar (do Estado), se nelas verificar a presença de omissões ou dúvidas quanto à aplicação a situações de interesse local, emite a necessária normatização de sentido suplementar.

A Lei n. 7.802/89 tratou da competência legislativa em seu texto, sendo que o artigo 9º delimita que a União tem competência para dispor sobre produção, registro, comércio interestadual, exportação, importação, transporte, classificação e controle tecnológico e toxicológico, e, numa interpretação constitucional, presume-se que essa seria a delimitação do espaço intitulado norma geral pelo artigo 24.

Aos Estados, o artigo 10 da Lei n. 7.802/89 destinou a competência para legislar sobre produção, consumo, comércio, uso e armazenamento de agrotóxicos. Pode-se perceber que a norma geral editada pela União delimita a competência dos Estados, repetindo da competência legislativa da União duas possibilidades para os Estados e acrescentando a estes outras possibilidades.

Aos Municípios foi outorgada a competência legislativa suplementar sobre uso e armazenamento dos agrotóxicos no artigo 11.

Em uma leitura do artigo 24 da Constituição e de seus respectivos parágrafos, podemos perceber que o legislador infraconstitucional destinou à União a competência legislativa para editar normas gerais sobre os assuntos do artigo 9º. Aos Estados, o legislador infraconstitucional destinou a possibilidade para legislar sobre normas gerais acerca de uso, comércio e armazenamento dos agrotóxicos. Aos Municípios, não houve destinação para legislar sobre normas gerais, já que o legislador foi enfático ao lhe conferir uma e exclusivamente a possibilidade para exercer a competência legislativa suplementar.

Recentemente o Judiciário tem se manifestado favorável ao exercício da competência legislativa suplementar dos Estados-Membros. É o que podemos ver em decisão recente de 08 de março de 2005, na relatoria da Ministra Ellen Gracie:

08/03/2005 SEGUNDA TURMA
RECURSO EXTRAORDINÁRIO 286.789-6 RIO GRANDE DO SUL
RELATORA : MIN. ELLEN GRACIE
RECORRENTE : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE
PRODUTOS DE LIMPEZA E AFINS - ABIPLA
ADVOGADOS : JOÃO ALBERTO SCHENKEL FILHO E OUTRO

RECORRIDA : FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL
HENRIQUE LUIS ROESSLER - FEPAM OU FUNDAÇÃO ESTADUAL DE
PROTEÇÃO AMBIENTAL - FEPAM

ADVOGADOS : PAULO RÉGIS ROSA DA SILVA E OUTROS

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. COMPETÊNCIA ESTADUAL E DA UNIÃO.
PROTEÇÃO À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE. LEI ESTADUAL DE
CADASTRO DE AGROTÓXICOS, BIOCIDAS E PRODUTOS SANEANTES
DOMISSANITÁRIOS. LEI Nº 7.747/2-RS. RP 1135.

1. A matéria do presente recurso já foi objeto de análise por esta Corte no julgamento da RP 1.135, quando, sob a égide da Carta pretérita, se examinou se a Lei n. 7.747/82-RS invadiu competência da União. Neste julgamento, o Plenário definiu o conceito de normas gerais a cargo da União e apartou as normas desta lei que superavam os limites da alçada estadual.

2. As conclusões ali assentadas permanecem válidas em face da Carta atual, porque as regras remanescentes não usurparam a competência federal. A Constituição em vigor, longe de revogar a lei ora impugnada, reforçou a participação dos estados na fiscalização do uso de produtos lesivos à saúde.

3. A lei em comento foi editada no exercício da competência supletiva conferida no parágrafo único do artigo 8º da CF/69 para os Estados legislarem sobre a proteção à saúde. Atribuição que permanece dividida entre Estados, Distrito Federal e a União (art. 24, XII da CF/88).

4. Os produtos em tela, além de potencialmente prejudiciais à saúde humana, podem causar lesão ao meio ambiente. O Estado do Rio Grande do Sul, portanto, ao fiscalizar a sua comercialização, também desempenha competência outorgada nos artigos 23, VI e 24, VI da Constituição atual.

5. Recurso extraordinário conhecido e improvido.”

4.4. INCONSTITUCIONALIDADES DA LEI N. 7.802/89

As inconstitucionalidades que vamos apresentar agora, a despeito de não terem sido declaradas de forma vinculante, não impedem o seu questionamento em juízo, e que, em apreciação, o Judiciário possa declará-las ao menos incidentalmente.

O artigo 3º da Lei sobre agrotóxicos previu que os mesmos somente poderão ser produzidos, exportados, importados, comercializados e utilizados se, previamente, cadastrados em órgãos federais. Porque não houve também a citação dos órgãos municipais? Será que o Município, agindo em seu próprio interesse, também não poderia legislar, exigindo a necessidade do cadastramento em âmbito local? Entendemos que sim, face ao comando constitucional expresso no artigo 225 da Constituição, e sua determinação para o Poder

Público – leia-se também o Município – defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Portanto, inconstitucional o dispositivo expresso nesse artigo.

O artigo 5º da Lei n. 7.802/89 não conferiu legitimidade aos Municípios para requerer o cancelamento ou a impugnação, em nome próprio, do registro de agrotóxicos e afins, o que foi possibilitado somente a entidades de classe, partidos políticos com representação no Congresso Nacional e entidades legalmente constituídas para defesa dos interesses difusos. E, sendo assim, pelos mesmos motivos expostos no parágrafo anterior, consideramos que também esse dispositivo está desrespeitando a constituição.

4.5. PRODUÇÃO LEGISLATIVA MUNICIPAL APÓS A LEI N. 7.802/89

Mesmo diante das inconstitucionalidades apontadas acima, não podemos deixar de reconhecer que houve avanço na produção legislativa municipal com suas vicissitudes. Alguns Municípios limitaram-se a repetir a Lei Federal, afirmando, literalmente, que a competência legislativa municipal somente pode dispor sobre uso e armazenamento de agrotóxicos e mais nada dispondo. No entanto, outros tantos avançaram no propósito de cumprir a determinação constitucional na defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O Município paulista de São José do Rio Preto, timidamente, limitou-se a fazer um resumo da competência concorrente sobre o tema e assim dispôs no artigo 196 de sua Lei Orgânica: “O Município adotará legislação específica sobre agrotóxicos e defensivos agrícolas, adaptada à realidade local, observada a competência estadual e federal relativa à matéria.” (São José do Rio Preto, 1990).

Já o Município de Feliz Natal, no Mato Grosso, editou a Lei Municipal n. 162 de 29 de junho de 2005, que institui normas de proteção ambiental e dá dimensões às estradas vicinais do Município. E, no seu artigo 7º assim dispôs: “fica o produtor rural obrigado a armazenar as embalagens vazias de produtos agrotóxicos em locais adequados e distantes, no mínimo, 500 metros de córregos, rios, lagos, nascente, estrada e/ou outros locais que possam causar prejuízos à natureza e ao meio ambiente.” (Feliz Natal, 2005)

Iniciativas como a do Município matogrossense são louváveis, face às peculiaridades do local que conta com pecuária, agricultura e exploração florestal de forma racional. Além do que o Município possui 1.109.900,0 ha (um milhão cento e nove mil e novecentos hectares), dos quais aproximadamente 350.000 ha (trezentos e cinquenta mil hectares) são de área indígenas e aproximadamente 50.000 ha (cinquenta mil hectares) de manejo florestal e preservação permanente; restando, pois, ainda mais de 700.000 ha (setecentos mil hectares) de terras a serem cultivadas e a necessidade de se regulamentar o uso dos agrotóxicos.

O Município de Uberlândia, em Minas Gerais, foi além daquilo que lhe determinou a Lei n. 7.802/89, atendo-se às previsões de competência, conforme Constituição vigente. Em sua Lei Orgânica, reconheceu que essa localidade tem as mesmas competências previstas no artigo 10 da Lei n. 7.802/89, no caso a competência dos Estados-Membros, assim dispondo em seu artigo 217: “caberá ao Município disciplinar a produção, a comercialização, o armazenamento, o uso e o transporte de agrotóxicos dentro dos limites de seu território” (Uberlândia, 1989).

Como vimos em alguns casos, a norma geral inviabilizou o exercício da competência legislativa municipal, como, por exemplo, no caso dos registros, quando determinou-se que compete somente aos órgãos federais e estaduais o registro dos agrotóxicos para comercialização e não previu essa possibilidade aos Municípios.

Contrário ao entendimento do legislador infraconstitucional federal, a favor da competência legislativa municipal no que tange à possibilidade da exigência do registro dos agrotóxicos em âmbito local, MACHADO (2001, p.368) entende que os Municípios têm competência para legislar sobre agrotóxicos:

Indaga-se: poderá o Município proibir agrotóxico registrado pelos órgãos federais? O Município tem o direito de procurar averiguar se a autorização federal ocorreu com a estrita observância da própria legislação federal. Não tendo sido cumpridas as exigências da própria legislação federal, o Município pode pedir, administrativamente, a anulação do registro ou, através da ação civil pública, solicitar a concessão e medida liminar de não fazer, ou promover ação cautelar, com finalidade de impedir, judicialmente, a venda ou aplicação de um determinado agrotóxico em seu território.

O Município de Maceió, em Alagoas, em sua lei orgânica destinou um título específico para os agrotóxicos, no que reconheceu-se também àquela localidade a capacidade de exercer as mesmas competências da União e dos Estados, definindo, dentre outras medidas que o uso dos agrotóxicos dependerá de prévia aprovação da Secretaria Municipal. Dispondo ainda sobre armazenamento dos mesmos, e ainda vedando a comercialização de produtos organoclorados, conforme podemos ver:

CAPÍTULO IX - DOS AGROTÓXICOS

(...)

Art.152 - As pessoas físicas e jurídicas que produzem, exportam, importam, comercializam ou utilizam agrotóxicos, seus componentes e afins, estão obrigadas a apresentar relatórios semestrais sobre suas atividades à Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

Art. 153 - As atividades de comercialização de agrotóxicos, seus componentes e afins, serão motivo de cadastro junto à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, que monitorará o armazenamento, manuseio e comercialização destes produtos.

(...)

Art. 156 - As instalações para a produção e armazenamento de agrotóxicos, seus componentes e afins, deverão ser dotados da infra-estrutura necessária, passando pelo procedimento de Autorização Ambiental da Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

Art. 157 - É proibida a localização de armazenamento ou de local de comércio de agrotóxicos, seus componentes e afins a menos de 100 (cem) metros de hospital, casa de saúde, escola, creche, casa de repouso ou instituição similar.

Art. 158 - É proibida a venda ou armazenamento de agrotóxicos, seus componentes e afins, em estabelecimentos que comercializem alimentos de origem animal ou vegetal para consumo humano ou que comercializem produtos farmacêuticos para utilização humana.

Art. 159 - As pessoas físicas e jurídicas que sejam prestadoras de serviços na aplicação de agrotóxicos, seus componentes e afins, ficam obrigados a cadastrar-se na Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

Parágrafo Único - São prestadoras de serviços as pessoas físicas ou jurídicas que executam trabalhos de prevenção, destruição e controle de seres vivos considerados

nocivos, aplicando agrotóxicos, seus componentes e afins, aí incluídos os trabalhos de desratização, descupinização, dedetização e similares.

Art. 160 - Quando organizações internacionais responsáveis pela saúde, alimentação e agricultura e meio ambiente, das quais o Brasil seja membro integrante ou signatário de acordos e convênios, alertarem para os riscos ou desaconselharem o uso de determinados agrotóxicos, seus componentes e afins, caberá à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, ouvido o Conselho Municipal de Proteção Ambiental, suspender imediatamente o uso e a comercialização do produto apontado.

Art. 161 - Fica proibido o uso de agrotóxicos organoclorados e mercuriais, seus componentes e afins, no Município de Maceió.

Art. 162 - O transporte de agrotóxicos, seus componentes e afins deverá submeter-se às regras e procedimentos estabelecidos para o transporte de cargas perigosas conforme as normas federais, estaduais e desta Lei.

Art. 163 - A Secretaria Municipal de Meio Ambiente desenvolverá ações educativas, de forma sistemática, visando atingir os produtores rurais e usuários de agrotóxicos, seus componentes e afins, incentivando a utilização de métodos alternativos de combate a pragas e doenças, com objetivo de reduzir os efeitos prejudiciais sobre os seres humanos e o meio ambiente.

O Município de Marilândia do Sul, localizado no norte do Paraná, tem mais de 9.000 habitantes, sendo quase 2.000 deles na zona rural. Essa localidade é conhecida como a capital da cenoura, famosa pelas culturas da lavoura local, que abrange além do cultivo de cenoura, também hortaliças, tomates e leguminosas. Essas culturas são denominadas dicotiledôneas por possuírem folhas largas.

Em 1997, nessa cidade paranaense, foi sancionada a Lei n. 22 que veda, nos limites do território dessa localidade, o uso de herbicidas derivados da composição química Sal dimetilamina do ácido 2,4 Diclorofenoxiacético, herbicida hormonal do grupo dos fenoxicéticos.

O uso desse agrotóxico é altamente prejudicial ao meio ambiente, especialmente às culturas de folhas largas. O 2,4 D é um agrotóxico de alta eficiência no combate às pragas, todavia, ao mesmo tempo, quantidades mínimas de exposição podem resultar em sérios danos às espécies susceptíveis. Não é recomendável, portanto, a sua aplicação nas espécies de folhas largas como hortaliças, flores, videiras, árvores frutíferas e ornamentais, leguminosas (soja, feijão), entre outras.

Sendo assim, o Município de Marilândia do Sul, cumprindo determinação constitucional da proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – baseando-se em

circunstâncias e características próprias da localidade e fundamentando-se na competência disposta no art. 30 I da Constituição e também no artigo 11 da Lei n. 7.802/89 – legislou em seu interesse local e vedou a utilização do agrotóxico 2,4D.

Entretanto, essa lei foi questionada em juízo. Irresignada, a empresa Dow Agrosiences Industrial Ltda impetrou o Mandado de Segurança 21, em 2000, alegando que a Lei Municipal n. 22/97, sancionada pelo Senhor Prefeito, e que veda o uso de herbicidas derivados do ácido 2,4D, nos limites do Município, é inconstitucional. Fundamenta seu pedido na impossibilidade do Município legislar sobre matéria ambiental.

Segundo essa empresa, “a competência legislativa do tema há de ser exercida, concorrentemente, pela União, pelos Estados e pelo Distrito Federal, a teor do que dispõe o artigo 24, inciso VI, da Constituição Federal”. Requer ao final “a suspensão do ato do prefeito do Município de Marilândia do Sul que restringiu o uso do herbicida à base de 2,4D, determinando ao Serviço de Saneamento e Vigilância Sanitária do referido Município, que não efetue a lavratura de qualquer auto de infração, devido ao uso ou distribuição do herbicida 2,4D.”

O MM. Juiz de Direito José Ricardo Alvarez VIANNA (2002, p. 4) denegou a segurança impetrada. Abaixo, em algumas considerações, que ora transpomos, acerca do fundamento da sentença mencionada, pode-se constatar que, inicialmente, o magistrado ressalta a nocividade dos agrotóxicos para o meio ambiente:

Em que pesem as considerações dos ilustres subscritores da petição inicial, juristas de renome nacional, convém registrar que o uso de agrotóxicos não vem merecendo incentivo por parte dos ambientalistas, inclusive dos juristas que se dedicam à abordagem do denominado Direito Ambiental

(...)

Em simetria com esses entendimentos, de acordo com dados da Organização Mundial de Saúde, ocorrem, no mundo, anualmente, 3.000.000 (três milhões) de intoxicações agudas por agrotóxicos, com aproximadamente 20.000 (vinte mil) mortes.

(...)

Os registros retro, além de servirem de alerta para os riscos e malefícios do uso de agrotóxicos em relação à saúde humana, acabam por enaltecer a responsabilidade do poder judiciário no trato da questão em desate, intimamente ligada ao Direito Ambiental. De se lembrar, nesse palmar, que, conforme dicção da Constituição Federal (CF, art. 225, caput), a defesa do meio ambiente incumbe a “todos”,

governantes e governados, visando sempre o “equilíbrio ecológico”, de modo a propiciar “uma sadia qualidade de vida” para as “presentes e futuras gerações”

Já no mérito do mandado de segurança, quanto à competência legislativa Municipal, fundamentou-se o magistrado favoravelmente ao seu exercício pelos entes Municipais:

Dessa forma, tem-se que os Municípios podem legislar, concorrentemente, com os demais entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal). A única condicionante é que haja compatibilidade de sua atividade legislativa para com os assuntos de interesse local, entendido estes, como predominância de interesses que lhe são próprios e específicos.

(...)

As leis a que se refere o impetrante são as Leis n. 7802/89 e 7.827/83, respectivamente, Federal e Estadual. Essas leis não autorizam o uso do produto mencionado na inicial. Apenas dispõem acerca da pesquisa, experimentação, produção, embalagem e rotulagem, transporte, armazenamento, comercialização, propaganda comercial, utilização, importação, exportação, destino final dos resíduos e embalagens, registro, classificação, controle, inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins.

Note-se: tais leis em momento algum vedam que os Municípios, no exercício de sua competência constitucional, alicerçados em motivos de (peculiar) interesse local, venham a restringir o uso de herbicidas ou equivalentes. Não se está contrariando Lei Federal e/ou Estadual, portanto. Aliás, a Lei Federal n. 7.802/89, em seu artigo 11, confirmando a sistemática constitucional antes evidenciada, abre taxativamente espaço para atividade legislativa do Município com os seguintes dizeres: “Cabe ao Município legislar supletivamente sobre o uso e o armazenamento dos agrotóxicos, seus componentes e afins”. (VIANNA, 2002, p. 6)

Ainda em seu fundamento, o Magistrado pronunciou-se acerca da aplicação dos Princípios de Direito Ambiental, especialmente o princípio da prevenção:

a tônica do Direito Ambiental reside na prevenção, ensejando, a partir daí, o denominado Princípio da prevenção. Assim o é porque na maioria das vezes a ocorrência de danos ambientais resulta em resultados irreversíveis.

Nesse particular, A Lei Municipal visa tratar do “problema” com os agrotóxicos antes que ele se manifeste. Se o 2.4D causa danos à culturas de “folhas largas”, e no local há predominância dessas, então restringe-se o uso do produto neste local – leia-se: Neste Município-, preservando o meio ambiente e a saúde das pessoas (sadia qualidade de vida- CF, art. 225, caput).”

(...)

Em suma, portanto, por quaisquer ângulos que se examine a Lei Municipal n. 2297, não se identifica nenhum traço de inconstitucionalidade, quer sob o prisma formal: quer material. Além de atender aos ditames do artigo 30, inciso I, da Lis Magna, na fase de sua elaboração, a Lei atacada ainda se encontra em harmonia com os princípios mais modernos do Direito Ambiental. (VIANNA, 2002, p. 9)

4.6. A NECESSIDADE DE UM NOVO CRITÉRIO PARA O EXERCÍCIO PLENO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL SOBRE AGROTÓXICOS EM SEU INTERESSE LOCAL

Qualquer tentativa de análise dos agrotóxicos deve se ater à realidade desse bem jurídico: o meio ambiente, o lugar onde habitamos. O meio ambiente é uno e seus reflexos atingem a todos os entes da Federação. Não é fácil separar o que seja de interesse nacional, regional ou local, uma vez que não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional, em matéria ambiental, que não seja do Município. O interesse, portanto, é único: o de proteção e preservação do meio ambiente pelo Poder Público conforme exigência do artigo 225 da Constituição.

Acerca da proteção dos bens ambientais, LEME MACHADO (2001, p.117) nos informa:

... os bens ambientais foram amplamente acrescidos na Constituição Federal de 1988. O poder de polícia ambiental dos Estados e dos Municípios também existe sobre os bens federais, pois competência constitucional é *rationae materiae* e não *ratione dominium* (art. 24, VI, VII e VIII, da CF). Contudo, os litígios civis que resultarem da aplicação das medidas do poder de política ambiental dos Estados e dos Municípios, serão de competência da Justiça Federal, por força do art. 109, I, da CF, na medida em que a União tiver interesse como autora, ré, assistente ou oponente. Não havendo interesse da União, a Justiça Estadual poderá ser competente.

O indeterminismo – que define a lógica de proteção segundo os interesses nacional, estadual e local – não pode deixar que os conflitos de competência anulem a autonomia municipal para legislar sobre agrotóxicos. Admitir o contrário seria aventar a possibilidade do retorno ao *stato quo* da Constituição de 1967, quando o Município sequer era reconhecido como pessoa federativa autônoma. E permitiria, inclusive, que, em âmbito local, ficasse o uso dos agrotóxicos sem qualquer controle pelo próprio ente federado, o que aumentaria as

possibilidades de acidentes ambientais como os do Município de Lucas do Rio Verde, nas palavras de um dos chacareiros prejudicados:

Lucas do Rio Verde (MT) – O chacareiro Ivo Casonato, um dos mais prejudicados pela pulverização ilegal de agrotóxicos sobre a cidade de Lucas do Rio Verde, no dia 1º de março, diz que foi testemunha do crime que dizimou plantações de pequenos produtores, plantas ornamentais e medicinais, além de expor a população de 25 mil habitantes ao veneno.

Casonato conta que nos últimos quatro anos teve prejuízos com as aplicações de agrotóxicos. Segundo ele, no ano passado, perdeu quase toda a produção de 45 mil pés de tomate, além de um melancia e limoeiros que já estavam produzindo. "O avião faz o balão aqui em cima", mostra ele, apontando para o céu e descrevendo com o dedo indicador a rota da aeronave. "Ele gira em torno desse pé de jatobá e vai rasante sobre a minha lavoura – ele podia manobrar esse avião lá pelo lado de lado de lá."

Mesmo tendo outras rotas para fazer o retorno, o piloto de monomotor vermelho, segundo ele, insistia em dar rasantes sobre a sua propriedade. Após cada passada do avião, uma nuvem fina "como uma neblina" tomava conta do ar, informou o chacareiro. As conseqüências dessa "neblina", seria sentida nos dias seguintes, em diversos pontos por toda a cidade. Até agora, o Ministério Público, a Polícia Civil e os órgãos estaduais responsáveis pela fiscalização não identificaram os autores.

Contudo, o chacareiro desconfia que a pulverização que atingiu a cidade partiu do monomotor que sobrevoava a sua propriedade para despejar veneno sobre a plantação de soja de seu vizinho. Procurado pela **Agência Brasil**, o proprietário das terras não foi encontrado para esclarecer o caso. Em 2005, Ivo Casonato já havia processado o vizinho pelo mesmo motivo. O chacareiro chegou a fotografar o avião monomotor que acabou com a sua produção de melancia, seu pomar de limões, além de abóboras e mandiocas. Neste ano, ele perdeu o milharal.

Hoje, ele se diz "revoltado" com a possibilidade de um novo processo "não dar em nada" e ter novamente que arcar com os prejuízos. O agricultor, que não utiliza veneno em sua produção, explica que o tipo de agrotóxico que caiu sobre sua plantação é o dessecante para soja, como o que parece ter caído sobre Lucas do Rio Verde. Casonato explica que esse veneno é utilizado para apressar a colheita, uma vez que o tempo está chuvoso e a soja precisa ser colhida rapidamente para plantarem a segunda lavoura do ano: o milho da safrinha, por exemplo. (MACHADO, 2006)

O Município não pode abdicar de sua parcela de poder político, sob pena de estar compactuando com a centralização do poder nas mãos da União. Quando a matéria é meio ambiente, o dano provocado pelo uso dos agrotóxicos atinge diretamente aos Municípios, daí a necessidade do exercício da competência legislativa no assunto. Nesse sentido, indiscutivelmente, o interesse local, como ferramenta de efetivação da autonomia dos Municípios, é de fundamental relevância, sobretudo em matéria de direito ambiental (ALVES, 2003-2004).

Temos que ressaltar que o critério, que vem sendo utilizado pelos legisladores muitas vezes apoiados em doutrina e jurisprudência, é equivocado, pois baseia-se na distinção das

competências para editar normas gerais pela União e para suplementá-las pelo Município, o que em nosso entendimento é incorreto. O melhor critério para definir a matéria competência legislativa sobre agrotóxicos não é, e nem pode ser, o do domínio territorial, pelo simples motivo de que o dano ao meio ambiente é distinto de todos os demais devido à indeterminação dos destinatários desse bem jurídico.

Outro não é o entendimento de DIAS (1982, p.207 ss.):

a velha surrada questão de analisar-se o municipalismo brasileiro tentando posicioná-lo, justificá-lo e engrandecê-lo, apenas com argumentos de índole federativa, com base exclusivamente no peculiar interesse local, está ficando superada e com as suas energias esgotadas.

A experiência vivida em nosso país demonstra que o Judiciário, boa parte das vezes chamado para decidir acerca desses conflitos, tem-se limitado a afirmar que a competência para editar normas gerais da União é critério balizador da legislação municipal, afirmação com o qual também não concordamos. As decisões judiciais precisam aprofundar-se mais e conhecer maiores detalhes a respeito da questão do conteúdo do interesse local. O importante é a proteção ambiental mais efetiva sem separação que prejudique esse intuito.

Para fundamentar nossa opinião, trazemos a doutrina de SILVEIRA (2002, p. 136), que diz:

em matéria ambiental seremos levados a reflexão. Cremos que à atribuição de competência deve, na verdade, transcender a interpretação radical ou a definição tipológica apresentada pelo legislador e atender ao peso do interesse predominante (nacional, regional ou local), somado à possibilidade de execução. É dessa combinação de fatores que resulta a fixação dos limites e contornos do poder de legislar. Portanto, a via que nos parece mais adequada é a da flexibilização e não a da rígida separação prévia. Na realidade, em matéria ambiental esse tipo de divisão não funciona: a proteção do meio ambiente pertence a todos os entes da Federação.

Diante disso, a União fica com um cheque em branco para definir e esgotar o seu interesse e, conseqüentemente, os Municípios por exceção, o que aconteceu na lei 7.802/89, que determinou que os Municípios somente podem legislar sobre uso e armazenamento dos agrotóxicos, dando-nos a entender que, pertinente ao nosso tema, os interesses dos Municípios

somente seriam esses dois itens. Tal atitude acaba invadindo, usurpando a competência municipal.

A proteção do meio ambiente diante do uso indiscriminado dos agrotóxicos não pode permanecer limitada aos critérios clássicos de distinção de competência legislativa, porque o meio ambiente é bem difuso e pertence a todos, o que interessa é a sua proteção como bem jurídico fundamental reconhecido pela constituição vigente.

O meio ambiente é uma conta conjunta, e assim todos os entes federados têm obrigação solidária no seu trato. A União não é a única que pode assinar os cheques ou fazer outras transações nesse sentido, mas também o Município pode fazê-lo, e deve muito mais do que pode, em respeito ao princípio federalista adotado nos artigos 1º e 18 da Constituição vigente.

4.7. O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO APLICADO PARA EXORBITAR O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL

A grande preocupação com legislação que regule o uso dos agrotóxicos pelos Municípios está sempre fulcrada na determinação Constitucional de 1988, que determina a obrigação do Poder Público em preservar e defender o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Nunca é demais lembrar que a Constituição de 1988 foi a primeira a destinar um capítulo específico ao meio ambiente na história das Constituições Brasileiras.

Fruto de lutas e consagrações de Direitos que percorreram toda a história de nosso país, a Constituição de 1988 prevê a necessidade da garantia de um mínimo existencial,

obrigação que o Município não pode se desincumbir. Cada Município brasileiro tem sua economia própria baseada, dentre outros, em aspectos geográficos, e a regulamentação do uso de agrotóxicos pelo ente local irá garantir a defesa do meio ambiente antes mesmo que o dano aconteça.

O Município, ao legislar sobre agrotóxicos, estará garantindo aquilo que chamamos de piso vital mínimo ou de mínimo existencial. Afinal, se o meio ambiente municipal é o local de encontro, é o espaço onde vivemos, nada melhor do que começar por aí a sua proteção.

O Legislador Municipal não pode e tem a obrigação de não permitir que retrocedamos a condições ambientais piores do que as que desfrutamos na atualidade; e os danos ambientais provocados pelo uso dos agrotóxicos em âmbito local é uma das causas para que isso aconteça. O Município não pode ficar impedido de produzir suas culturas e alimentar sua população diante do estrago causado pelos agrotóxicos. Todas as preocupações acima expostas caminham como retas paralelas em um mesmo sentido da vedação da degradação, de “evolução reacionária” no dizer de CANOTILHO (1998, p. 320-321), ou ainda da proibição da retrogradação sócio-ambiental do Município.

MOLINARO (2006, p.437) afirma que o legislador infraconstitucional, especialmente dos Municípios, tem a obrigação de seguir o comando constitucional, dentro daquilo que ele denomina Princípio de Proibição da Retrogradação Sócio-Ambiental:

Este princípio, qualquer que seja a expressão que adotemos, dirige-se a concretude das condições de um mínimo existencial ecológico, desde uma perspectiva de efetivação dos princípios da dignidade da pessoa humana e da segurança jurídica. Portanto, em sede de direitos fundamentais, num Estado Socioambiental e Democrático de Direito, a proibição da retrogradação, vincula o legislador infraconstitucional ao poder originário revelador da Constituição, não podendo a norma infraconstitucional retroceder em matéria de direitos fundamentais declarados pelo poder constituinte.

Por essas e por outras, a regulamentação do uso dos agrotóxicos é essencialmente de competência legislativa Municipal, uma vez que preocupamo-nos com a proteção do piso vital mínimo. Em face dessa constatação, não podemos admitir argumentos, como a limitação da

verba orçamentária, para que o legislador Municipal não cumpra seu poder/dever de legislar em prol do meio ambiente.

O Princípio da Proibição da Retrogradação Sócio-Ambiental determina uma limitação chamada “reserva do possível” e, diante disso, não há que se alegar carência de recursos orçamentários para a elaboração de um projeto de lei e sua conseqüente efetivação. O legislador Municipal deverá seguir uma ordem prioritária na elaboração do orçamento municipal, na qual o meio ambiente é prioridade dentre as prioridades. É o que defende MOLINARO (2006, p. 438):

Com efeito, o princípio de proibição da retrogradação socioambiental inaugura o desvelar de outro princípio, o “da reserva da reserva do possível”, isto é, não há possibilidade, sob pena de negar-se a qualidade do Estado-socioambiental, alegar a carência de recursos materiais e humanos para concretizar a vedação da degradação ambiental. A eventual dependência de disponibilidade destes recursos, deverá ser solvida por uma ordem de prioridade nas políticas econômico-financeiras do Estado.

4.7.1. O Papel do Judiciário na Efetivação do Princípio da Proibição da Retrogradação Sócio-Ambiental

Sabemos que o desrespeito à Constituição tanto pode ser por ação ou omissão do Poder Público e que o Judiciário tem papel fundamental para evitar as inconstitucionalidades em ambos casos.

As discussões quanto aos limites da discricionariedade do mérito administrativo já impediram que o Judiciário se pronunciasse a respeito da efetivação dos direitos fundamentais, sendo que esse mesmo órgão, muitas vezes por comodismo, preferiu se manifestar pela impossibilidade de controle do ato administrativo em função da separação dos poderes.

O Judiciário, diante da omissão dos Poderes Municipais, preferia não intervir nos critérios da conveniência e oportunidade da Administração para dispor sobre a prioridade da realização de obra pública voltada para a reparação do meio ambiente, no assim chamado mérito administrativo.

Com o tempo, essa discussão foi relativizada. Em relação aos direitos fundamentais, o Judiciário tem se posicionado atualmente de forma mais corajosa, afinal não constitui vilipêndio ao Estado democrático de Direito, a determinação Judicial para que o Município legisle para defender e preservar o meio ambiente, assegurando à população municipal o mínimo existencial possível.

Todos sabemos que não cabe ao Judiciário precipuamente a realização das Políticas Públicas, mas diante da omissão dos demais órgãos dos Poderes Legislativo e Executivo, o Judiciário tem função primordial para determinar a esses órgãos a realização de suas obrigações constitucionais.

Definitivamente, pelo que vimos acima, os argumentos da reserva do possível, da limitação orçamentária tem servido para impedir a obrigação do Poder Público. No ano de 2004, o Supremo Tribunal Federal pronunciou-se a favor da limitação da reserva do possível face à urgência da efetivação de Direitos Fundamentais na Arguição de descumprimento de Preceito Fundamental 45, cuja ementa foi relatada pelo Ministro Relator Celso de Melo:

EMENTA: ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL. DIMENSÃO POLÍTICA DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INOPONIBILIDADE DO ARBÍTRIO ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. CARÁTER RELATIVO DA LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA "RESERVA DO POSSÍVEL". NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DA INTANGIBILIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIADOR DO "MÍNIMO EXISTENCIAL". VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO). (STF, ADPF 45/2004)

Sabemos que é dever inapartável do Estado empreender todos os esforços para a tutela e preservação do meio ambiente, sob pena de violação ao art. 225 da CF. O Poder Judiciário, deve ao Poder Municipal o cumprimento da disposição constitucional, que garante a preservação do meio ambiente, sob pena de, não o fazendo, permitir a degradação sócio-ambiental do Município, omitindo-se da mesma maneira que os demais órgãos do Poder, e especialmente o Legislativo, que não cumpriu uma de suas principais tarefas: a de legislar.

Questão muito interessante foi a discussão judicial levantada em ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público de Minas Gerais diante da omissão do Município de Luz em solucionar o grave problema correlacionado ao lançamento de esgotos e derivados no Córrego Açudinho.

O Ministério Público estadual redigiu sua petição baseando-se no princípio da inafastabilidade ao Judiciário, exigindo-se-lhe que uma solução que coloque fim àquela omissão que lesiona ou ameaça o direito de toda uma população (art. 5º, inciso XXXV, da CF). A Medida Liminar foi deferida e foi objeto de recurso de agravo interposto pelo Município mineiro.

Em suas razões recursais, o Município de Luz afirmou que o despejo de lixo naquele rio já vinha sendo realizado há muito tempo e invocou em seu favor a reserva do possível, alegando que não teria verba orçamentária para a finalidade exigida pelo Ministério Público.

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais, em brilhante acórdão relatado pela Desembargadora Maria Elza, mencionou a decisão acima citada do Supremo Tribunal Federal e aplicou-lhe no caso, reconhecendo que “A mera alegação de falta de disponibilidade orçamentária, destituída de qualquer comprovação objetiva, não é hábil a afastar o dever constitucional imposto ao Município de Luz de executar obras que tutelem o meio ambiente. Assim, a este caso não se aplica a cláusula da Reserva do Possível, seja por que não foi comprovada a incapacidade econômico-financeira do Município, seja por que a pretensão

social de um meio ambiente saudável, preservado e equilibrado se afigura razoável, estando, pois, em plena harmonia com o devido processo legal substancial.”

Segue a ementa da decisão:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. OMISSÃO DO PODER EXECUTIVO NA TUTELA DO MEIO AMBIENTE. DETERMINAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO PARA CUMPRIMENTO DE DEVER CONSTITUCIONAL. INOCORRÊNCIA DE OFENSA AO PRINCÍPIO DE SEPARAÇÃO DE PODERES E À CLÁUSULA DA RESERVA DO POSSÍVEL. No microsistema da tutela ambiental impõe-se, em virtude dos princípios da precaução e preservação, uma atuação preventiva do Poder Judiciário, de forma a evitar o dano ao meio-ambiente, pois este, depois de ocorrido, é de difícil ou impossível reparação. Por tal motivo que, nas ações que envolvam o meio-ambiente, o uso da tutela antecipada se legitima ainda mais. A omissão do Município de Luz em tratar adequadamente do lançamento de esgotos e derivados, no Córrego do Açudinho, importa em flagrante violação ao meio-ambiente e, por consequência, ao direito fundamental à saúde e ao princípio fundamental da dignidade da pessoa humana.

O meio ambiente, como um bem extraordinariamente relevante ao ser humano, é tutelado pela Constituição Federal. Assim, é dever inafastável do Estado empreender todos os esforços para a sua tutela e preservação, sob pena de violação ao art. 225 da CF. O Poder Judiciário, no exercício de sua alta e importante missão constitucional, deve e pode impor ao Poder Executivo Municipal o cumprimento da disposição constitucional que garante a preservação do meio ambiente, sob pena de não o fazê-lo, compactuar com a degradação ambiental e com piora da qualidade de vida de toda sociedade. A judicialização de política pública, aqui compreendida como implementação de política pública pelo Poder Judiciário, harmoniza-se com a Constituição de 1988. A concretização do texto constitucional não é dever apenas do Poder Executivo e Legislativo, mas também do Judiciário. É certo que, em regra a implementação de política pública, é da alçada do Executivo e do Legislativo, todavia, na hipótese de injustificada omissão, o Judiciário deve e pode agir para forçar os outros poderes a cumprirem o dever constitucional que lhes é imposto. A mera alegação de falta de recursos financeiros, destituída de qualquer comprovação objetiva, não é hábil a afastar o dever constitucional imposto ao Município de Luz de preservar o meio ambiente. Assim, a este caso não se aplica à cláusula da Reserva do Possível, seja porque não foi comprovada a incapacidade econômico-financeira do Município de Luz, seja porque a pretensão social de um meio ambiente equilibrado, preservado e protegido se afigura razoável, estando, pois, em plena harmonia com o devido processo legal substancial.

AGRAVO (C. CÍVEIS ISOLADAS) Nº 1.0388.04.004682-2/001 - COMARCA DE LUZ - AGRAVANTE(S): MUNICÍPIO DE LUZ - AGRAVADO(S): MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS - RELATORA: EXMª. SRª. DESª. MARIA ELZA

ACÓRDÃO

Vistos etc., acorda, em Turma, a QUINTA CÂMARA CÍVEL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, incorporando neste o relatório de fls., na conformidade da ata dos julgamentos e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, EM NEGAR PROVIMENTO.

Belo Horizonte, 21 de outubro de 2004.

DESª. MARIA ELZA - Relatora - NOTAS TAQUIGRÁFICAS (Tribunal de Justiça de Minas Gerais)

5. CONCLUSÃO

O Meio Ambiente foi protegido pela primeira vez numa Constituição brasileira em 1988. Consideramos o artigo 225 da Constituição como o núcleo da tutela jurídica desse direito.

O Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado implica o respeito de suas parcelas: Meio Ambiente Natural (Leis 4.771/65), Cultural (Decreto-Lei n. 25/37), Artificial (Lei 10.257/2001) e do Trabalho (C.L.T.).

Essencial à sadia qualidade de vida, mas não somente dos seres humanos, o comando constitucional obriga o Poder Público e a coletividade defendê-lo e preservá-lo, também para as futuras gerações.

O Direito que estuda essa tutela é denominado Direito Ambiental e tem objeto próprio, visto acima, e princípios próprios: prevenção, desenvolvimento sustentável, ubiqüidade ...

Em respeito “ tutela do Meio Ambiente comungamos do pensamento de BARACHO JUNIOR (1993, p. 186), quando afirma que:

As ações de controle, proteção e melhoria da qualidade ambiental têm como agente principal o Poder Público que atua de maneira interventiva no âmbito das relações sociais e econômicas para alcançar tais finalidades

No Brasil, que adota o modelo de Federalismo cooperado, a tutela ambiental é obrigação dos entes federados que compõem o Estado Brasileiro: União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal.

O Federalismo cooperado exige dos entes federados o exercício do Poder Estatal em equilíbrio, outorgando-se a todas as pessoas federativas uma parcela desse Poder e a Constituição de 1988 definiu as incumbências de cada um a delas.

Aos entes federados brasileiros foi determinado o exercício da competência legislativa para proteger o meio ambiente, especialmente os agrotóxicos.

Essa competência é reconhecida como competência legislativa concorrente. À União cabe editar as normas gerais. Aos Estados Membros e Municípios assegura-se a suplementação dessas normas, de forma restritiva, o que se depreende da interpretação conjunta dos artigos 24 e 30, I e II, da CR-88. O Exercício da Competência Legislativa da União e dos Estados não anula a competência legislativa Municipal.

Em 1989, foi editada a Lei n. 7.802 que traçou as possibilidades de competência legislativa da União, dos Estados e dos Municípios. Contudo, alguns desses dispositivos são inconstitucionais porque definem o que é interesse local, usurpando a competência municipal para legislar a respeito.

Após a lei federal que trata dos agrotóxicos, alguns Municípios brasileiros legislaram a respeito. Uns o fizeram de forma tímida, repetindo o artigo 24 da Constituição em seus textos. Outros, não adotaram essa postura e, observando suas peculiaridades, em seu interesse local, avançaram nesse respeito, restringindo o uso de agrotóxicos em âmbito municipal, delimitando locais de descarte, entre outros.

Os agrotóxicos são extremamente prejudiciais às culturas agrícolas. Alguns pesticidas tem efeito maléfico as culturas de cenoura, arroz, entre outras. Os Municípios que tem suas atividades reconhecidas nesse sentido não podem deixar de legislar a respeito, no intuito de promover o desenvolvimento sustentável local.

A finalidade desse trabalho foi reafirmar a competência legislativa municipal para que o Meio Ambiente seja preservado e defendido em âmbito local, evitando-se os danos, ou minorando-lhe a ocorrência.

Em âmbito municipal, os legisladores locais tem maiores possibilidades de controlar o furor do capital privado, porque conhecem as realidades dali melhor do que ninguém.

Sem um meio ambiente sadio não há vida que se desenvolva com dignidade nas
COSTA (2002)

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2000. p. 91.

ALVES, Francisco de Assis Aguiar. Autonomia Municipal e interesse local como parâmetros à competência legislativa dos Municípios. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**. a. IV, n. 4; e a. V, n. 5. 2003-2004.

ANDRADE, Laura Martins Maia. **Meio ambiente do trabalho e Ação Civil Pública Trabalhista**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

ANDRADE, Manuel Jorge F.V. **Economia do meio ambiente e regulação**: análise da legislação brasileira sobre agrotóxicos. Rio de Janeiro: FGV/EPGE, 1995. 101 p. Dissertação (Mestrado em Economia). Escola de Pós-Graduação em Economia. Fundação Getúlio Vargas.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral do Federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. **A proteção jurídica do meio ambiente nas Constituição Federal**. Belo Horizonte: UFMG, 1993. (Dissertação de Mestrado).

BECHARA, Érika. **A Proteção da Fauna Sob a Ótica Constitucional**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

BENJAMIN, Antônio Herman Vasconcelos. **O princípio do poluidor-pagador e a reparação do dano ambiental**. Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Adpf 45**. Disponível em: [http://www.stf.gov.br/noticias/informativos/anteriores/info345.asp#ADPF%20-%20Políticas%20Públicas%20-%20Intervenção%20Judicial%20-%20"Reserva%20do%20Possível"%20\(Transcrições\)](http://www.stf.gov.br/noticias/informativos/anteriores/info345.asp#ADPF%20-%20Políticas%20Públicas%20-%20Intervenção%20Judicial%20-%20). Acesso em 31 jul. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 286.789-6**. Relatora Ministra Ellen Gracie. Disponível em: http://www.stf.gov.br/Jurisprudencia/It/frame.asp?classe=RE&processo=286789&origem=IT&cod_classe=437. Acesso em 28 ago. 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2 ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. 11 ed. Revista e atualizada. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. 5 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

CLARK, Giovani. **O Município em face do Direito Econômico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

DIAS, José Maria. Desestabilização institucional no municipalismo brasileiro. **Revista de Administração Municipal**. n. 163. Rio de Janeiro: IBAM, 1982, pp. 54-75.

DUARTE, Marise Costa de Souza. **Meio ambiente sadio**: Direito fundamental em crise. Curitiba: Juruá, 2003.

FARIAS, Paulo José Leite. **Competência Federativa e Proteção Ambiental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999.

FELIZ NATAL. Prefeitura Municipal. **Lei Municipal n. 162**, de 29 de junho de 2005. Disponível em: <http://www.feliznatal.mt.gov.br/relatoriospdf> =. Acesso em 28 jul. 2006.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Pequeno Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1963.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2004.

FREITAS, Gilberto Passos de. **Ilícito Penal e Reparação do Dano**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. 2. ed. ver. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2002.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito das águas**. 2 ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2003.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 6 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

LEITE, José Rubens Morato. **Estado de Direito Ambiental no Brasil**. Desafios do Direito Ambiental no século XXI. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MACHADO, Paulo Afonso. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

MACHADO, Paulo. **Veneno destrói anos de pesquisa em horto medicinal em Mato Grosso**. Disponível em: <http://www.consciencia.net/>. Acesso em 28 jul. 2006..

MANESCO, Ramirez, Perez, Azevedo Marques Advocacia. **Competências Federativas na regulamentação de Estações rádio-base**. Brasília: ACEL, 2006.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Ação Civil Pública 1.0388.04.004682-2/001**.

Disponível em:

http://www.tjmg.gov.br/juridico/jt/inteiro_teor.jsp?tipoTribunal=1&comrCodigo=0388&ano=4&numeroProcesso=004682&complemento=001&sequencial=&pg=0&resultPagina=10&palavrasConsulta=. Acesso em 31 jul. 2006

MOLINARO, Carlos Alberto. Mínimo Existencial Ecológico e o Princípio de Proibição da Retrogradação Ambiental. **Congresso Internacional de Direito Ambiental**. 10: 2006: São Paulo, SP. Org. Antônio Herman Benjamin. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2006.

ONU. **Declaração de Direitos Ambientais**. Estocolmo, 1972.

PIVA, Rui Carvalho. **Bem ambiental**. São Paulo: Ed. Max Limonad, 2000.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Ação direta de inconstitucionalidade 7000557166**. Disponível em

http://www.tj.rs.gov.br/site_php/consulta/consulta_movimentos.php?entrancia=2&comarca=700&num_processo=70005571666&code=8188. Acesso em 28 jul. 2006.

SANTANA, Jair Eduardo. **Competências Legislativas Municipais**. 2. ed. ver. Atual. e ampli. Belo Horizonte: Del Rey, 1988.

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. Prefeitura Municipal. **Lei Orgânica Municipal**. Disponível em: <http://www.camarariopreto.com.br/?where=lei>. Acesso em 28 jul. 2006.

SILVA, Américo Luís Martins da. **Direito do Meio Ambiente e dos recursos naturais**. v. 2. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 23 ed. ver e atual. (Nos termos da Reforma Constitucional). São Paulo: Malheiros Editores, 2004. p. 476.

SILVEIRA, Patrícia Azevedo da. **Competência Ambiental**. 1 ed. 4 tir. Curitiba: Juruá, 2005. 234 p.

TESSLER, Luciane Gonçalves. **Tutelas Jurisdicionais do meio ambiente**: Tutela Inibitória, Tutela de Remoção, Tutela do Ressarcimento na forma específica. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

UBERLÂNDIA. Prefeitura Municipal. **Lei Orgânica Municipal**. Disponível em: <http://www2.uberlandia.mg.gov.br/pmu/site.do;jsessionid=2AA27A655E26117AC58601DE4665F046?evento=x>. Acesso em 28 jul. 2006.

VAZ, Paulo Afonso Brum. **O Direito Ambiental e os agrotóxicos**: responsabilidade civil, penal e administrativa. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2006. 240 p.

VIANNA, José Ricardo Alvarez. **Mandado de segurança 021/2000**. Disponível em: www.jus2.uol.com.br/pecas/imprimir.asp?id=502. Acesso em 20 jun. 2006.

WEISS, Edith Brown. **Justice pour les générations futures**. Paris: Editions Sang de la Terre, 1993.