

# Competência comum, concorrente e supletiva em matéria de meio ambiente

PAULO AFFONSO LEME MACHADO

## SUMÁRIO

*1. Introdução. 2. Uma nova concepção de federalismo. 3. A norma geral como limite da legislação federal ambiental. 4. Competência suplementar dos Estados e dos Municípios em matéria ambiental. 5. A competência comum na Constituição Federal de 1988 – a implementação da legislação. 6. Licenciamento ambiental e instituição da licença e da autorização. 7. Licenciamento ambiental e o Ibama. 7.1. Quadro do licenciamento obrigatório pelo Ibama. 7.2. Licenciamento ambiental supletivo pelo Ibama. 7.3. Licenciamento ambiental pelo Ibama e interesse nacional e regional. 8. Conselho Nacional do Meio Ambiente e o licenciamento. 9. O estabelecimento de normas de cooperação institucional. 10. Mercosul e reengenharia da cooperação ambiental.*

## 1. Introdução

A Constituição de 1988, pela primeira vez no Brasil, insere o tema “meio ambiente” em sua concepção unitária. Não foi a primeira Constituição da América Latina a fazê-lo, tendo sido precedida pelas Constituições do Equador e do Peru de 1979, Chile e Guiana de 1980, Honduras de 1982, Panamá de 1983, Guatemala de 1985, Haiti e Nicarágua de 1987. Nossos ancestrais na Europa – Portugal e Espanha – inovaram em 1976 e 1978, introduzindo o tema nas constituições.

A Constituição brasileira garante o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida. Além disso, conceitua o meio ambiente como “bem de uso comum do povo” e que, dessa forma, não pode ser apropriado e é extracomércio. Voltamos, assim, o nosso olhar para o Direito Romano, base de nossa legislação.

Paulo Affonso Leme Machado é Professor na UNESP–Universidade Estadual Paulista, IB, Rio Claro, SP, Prêmio Internacional de Direito Ambiental “Elizabeth Haub” (1985). Presidente da Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente. Advogado.

Palestra para a Câmara Jurídica do Conama em 27.6.96, Maceió, AL.

## 2. Uma nova concepção de federalismo

O meio ambiente – assim especificamente denominado pela Constituição – está previsto como sendo de competência da União, dos Estados e do Distrito Federal, de forma concorrente (art. 24). Como competência comum para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios está prevista a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em quaisquer de suas formas (art. 23).

O uso do termo ou da noção de competência concorrente já fora utilizado na Constituição de 1934 (art. 10). A concorrência enseja a possibilidade de iniciativa na área da legislação ambiental para os Estados e para o Distrito Federal se a União se mantiver inerte. A competência concorrente poderá exercer-se não só quanto à elaboração de leis, mas de decretos, resoluções e portarias.

Para atender às peculiaridades próprias, os Estados poderão exercer a competência legislativa plena, desde que não exista “lei federal sobre normas gerais”(art. 24, § 3º). Essa competência chamada “plena”, entretanto, sofre dupla limitação – qualitativa e temporal: a norma estadual não pode exorbitar da peculiaridade ou do interesse próprio do Estado e terá de se ajustar ao disposto em norma federal ambiental superveniente.

No Direito Comparado, vemos que a Alemanha passou a prever, em 1972, na reforma da Constituição de 1949, a competência concorrente no concernente à poluição do ar e do ruído e no referente à eliminação de rejeitos (art. 74, nº 24).

## 3. A norma geral como limite da legislação federal ambiental

As Constituições brasileiras de 1946 (art.5º, XV) e de 1967 (art.8º, XVII) previram o estabelecimento de “normas gerais pela União” sobre determinadas matérias. Assim, também, a Emenda Constitucional nº 1/69 (art.8º, XVII). Não previam, contudo, normas gerais sobre meio ambiente, pois o tema nelas não estava incluído especificamente com essa nomenclatura.

A expressão “norma geral” foi também utilizada pela Constituição da Alemanha de 1949 no sentido de que poderia ser editada pela Federação para a “caça, proteção de sítios naturais e de paisagens, regime de águas”(art.75).

A lei italiana nº 394, de 8 de julho de 1986,

prevê, dentro das competências do Ministério do Meio Ambiente, propor ao Conselho de Ministros “norma geral de direção e de coordenação para a gestão das áreas protegidas de caráter geral e local”(art.5º,3).

A Constituição da Espanha de 1978 traça a repartição de competências entre o Estado (poder central) e as Comunidades Autônomas nos arts.148 e 149, especialmente. O art.149 – 1 diz:

“O Estado tem competência exclusiva sobre as seguintes matérias: 23a. Legislação básica sobre proteção do meio ambiente, sem prejuízo das Comunidades Autônomas de estabelecer normas adicionais de proteção”.

O Professor Tomás-Ramon Fernandez Rodrigues afirma que os princípios gerais

“a serviço dos interesses superiores da Nação inteira, desempenham o papel de um comum denominador normativo, um *minimum* de uniformidade de cada regulamentação, a partir do qual o poder legislativo territorial poderá procurar a via que julgue a mais correta, levadas em conta circunstâncias especiais de seu território regional e singularidades e especificidades dos seus problemas particulares”<sup>1</sup>.

A Constituição brasileira não conceitua norma geral. Resta à doutrina e à jurisprudência essa tarefa. A norma geral visa a aplicação da mesma regra em determinado espaço territorial. A norma geral federal ambiental, ou em outra matéria de competência concorrente, não precisa necessariamente abranger todo o território brasileiro. Uma norma geral ambiental federal poderá dispor, por exemplo, sobre as áreas previstas no art. 225, § 4º – Floresta Amazônica Brasileira, Serra do Mar, Mata Atlântica, Pantanal e Zona Costeira. A norma geral pode abranger somente um ecossistema, uma bacia hidrográfica ou somente uma espécie vegetal ou animal.

A União está obrigada a inserir na norma geral o conteúdo dos acordos, tratados ou convenções internacionais já ratificados, depositados e promulgados pelo Brasil, como evidentemente guardar fidelidade à Constituição em vigor.

<sup>1</sup> Environnement dans la Constitution espagnole et dans la doctrine du Tribunal Constitutionnel. *Revue Juridique de l' Environnement*. n. 3, p. 187-95.

Na Alemanha, a regra constitucional difere quanto à forma de alteração da concorrência legislativa dos Estados (*Länder*).

No sistema alemão, a Federação pode legislar no domínio da competência concorrente,

“quando aparece a necessidade de regulamentação legislativa federal:

1. porque uma questão não pode ser regulamentada eficazmente pela legislação nos diferentes Estados (*Länder*);

2. porque a regulamentação de uma questão por uma lei de um Estado (*Land*) poderia afetar os interesses de outros Estados (*Länder*) ou da coletividade;

3. porque a proteção da unidade jurídica ou econômica e especialmente a manutenção da homogeneidade das condições de vida além das fronteiras de um Estado (*Land*) exigem tal medida”.

Assim, na Alemanha, em matéria de combate à poluição do ar e do ruído, como em matéria relativa à eliminação de rejeitos (matérias de competência concorrente), se ocorrem uma das três hipóteses mencionadas, a federação alemã pode editar uma regra ambiental sobre normas gerais.

#### 4. Competência suplementar dos Estados e dos Municípios em matéria ambiental

Diz o art.24, § 2º, da Constituição Federal :

“A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.”

O art. 30 da Constituição Federal preceitua:

“Compete aos Municípios (...) II – suplementar a legislação federal e estadual no que couber”.

Suplemento é o que supre, a

“parte que se ajunta a um todo para ampliá-lo ou para aperfeiçoá-lo. O que serve para suprir qualquer falta”<sup>2</sup>.

Assim, não se suplementa a legislação que não exista. Portanto, quando a competência da pessoa de direito público interno for somente suplementar à legislação de outro ente, se inexistirem normas, não existirá o poder

<sup>2</sup> FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. Rio de Janeiro : Nova Fronteira. 1.ed. 7. impressão. (s.d.), 1.499 p..

supletório. Não se suplementa uma regra jurídica simplesmente pela vontade de os Estados inovarem diante da legislação federal. A capacidade suplementária está condicionada à necessidade de aperfeiçoar a legislação federal, ou diante da constatação de lacunas, ou de imperfeições da norma geral federal.

Nossas Constituições anteriores mostram essa tradição jurídica. A Constituição de 1934 dizia:

“as leis estaduais, nestes casos, poderão, atendendo às peculiaridades locais, suprir as lacunas ou deficiências da legislação federal, sem dispensar as exigências desta”(art.5º, § 3º).

A Constituição de 1937 é no mesmo sentido em seu art.18.

A Constituição de 1967, ao prever a competência dos Estados para legislar supletivamente, indica que a lei federal deve ser respeitada (art.8º, § 2º). A Emenda Constitucional nº 1/69 é no mesmo sentido em seu art. 8º, parágrafo único.

Ressalte-se que não se pode suplementar um texto legal para descumpri-lo, ou para deturpar sua intenção, isto é, para desviar-se da *mens legis* ambiental federal.

#### 5. A competência comum na Constituição Federal de 1988 – a implementação da legislação ambiental

A Constituição Federal de 1988 inovou na técnica legislativa, tratando em artigos diferentes a competência para legislar e a competência para administrar.

Vejamos as matérias incluídas no campo ambiental pelo artigo 23:

“É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:...III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;...VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;.....XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e

exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios”.

No artigo 23, a Constituição Federal faz uma lista de atividades que devem merecer a atenção do Poder Público. O modo como cada entidade vai efetivamente atuar em cada matéria dependerá da organização administrativa de cada órgão público federal, estadual e municipal. O artigo 23 merece ser colocado em prática em concordância com o art.18 da mesma Constituição, que determina:

“A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

A autonomia não significa desunião dos entes federados. Também, não deve produzir conflito e dispersão de esforços. Mas, a autonomia deve ensejar que o Município tenha, ou possa ter, sistemas de atuação administrativa não semelhantes ou desiguais aos vigentes nos Estados. Os Estados, por sua vez, poderão ter, também, sua organização administrativa ambiental diferente do governo federal. Assim, as normas gerais federais ambientais não podem ferir a autonomia dos Estados e dos Municípios, exigindo dos mesmos uma estrutura administrativa ambiental idêntica à praticada no âmbito federal.

A competência dos Estados para legislar, quando a União já editou uma norma geral, pressupõe uma obediência à norma federal, se editada de acordo com a Constituição Federal. Situa-se no campo da hierarquia das normas e faz parte de um sistema chamado de “fidelidade federal”. Não é a mesma situação perante a implementação administrativa da lei (art. 23, CF), onde não há hierarquia na atuação das diferentes administrações públicas. A administração pública federal ambiental não está num plano hierárquico superior ao da administração pública ambiental estadual, nem esta situa-se em plano superior ao da administração pública ambiental municipal.

As atribuições e obrigações dos Estados e dos Municípios só a Constituição Federal pode estabelecer. Leis infraconstitucionais não podem repartir ou atribuir competências, a não ser que a própria Constituição Federal tenha previsto essa situação, como o fez explicitamente no art. 22, parágrafo único.

Os Estados, ao implementar a sua própria legislação ambiental, ou quando executam as

normas gerais da União, não estão sujeitos ao poder revisional ou homologatório da União. Esse controle só pode ser feito pela União através de ação judicial, procurando anular o ato administrativo estadual acusado de invasão da competência federal ou descumprimento das normas gerais federais. Não se pode negar que o controle efetivo da implementação das normas gerais federais pelos Estados é uma tarefa difícil, dado o número de questões abrangidas e a vastidão do território nacional.

## 6. Licenciamento ambiental e instituição da licença e da autorização

O exercício das atividades econômicas no Brasil é livre, isto é, independe de prévia intervenção do Poder Público. Esse é o sistema que rege a matéria consoante a Constituição Federal de 1988.

Diz o art. 170, parágrafo único, da Constituição mencionada:

“É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.”

Não há, portanto, presunção de que o Poder Público deva intervir.

A autorização, a licença, a permissão e a aprovação prévia só podem existir se previstas em lei. A Constituição ao dizer “salvo nos casos previstos em lei” obriga a utilização da lei no seu sentido restrito. “Previsão em lei” e “na forma da lei” têm acepções diferentes. A primeira deve ser entendida conforme sua dimensão estrita e a segunda merece ser interpretada consoante seu sentido lato.

Razoável, portanto, concluir-se que as licenças, autorizações, aprovações prévias e permissões só possam ser criadas por lei e não por decreto do Presidente da República, do Governador do Estado ou do Prefeito Municipal. Da mesma forma, não podem ser instituídas por portaria do IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e de Recursos Naturais Renováveis – ou dos órgãos públicos ambientais dos Estados e dos Municípios.

## 7.O licenciamento ambiental e o Ibama

### 7.1.Quadro do licenciamento obrigatório pelo Ibama

Menciono algumas intervenções – através

de licenças e de autorizações – na área federal :  
1. Licença para uso da configuração de veículos ou de motor (Lei nº 8.723/93); 2. autorização para entrada no país de qualquer produto contendo OGM – organismo geneticamente modificado ou dele derivado (Lei nº 8.974/95); 3. autorização para funcionamento de empresas que desenvolvam atividades ligadas a OGM – organismo geneticamente modificado (Lei nº 8.974/95); 4. registro de produtos contendo OGM – organismo geneticamente modificado (Lei nº 8.974/95); 5. registro de agrotóxicos e seus componentes (Lei nº 7.802/89).

As licenças e autorizações mencionadas não são exclusivas ou privativas do Ibama ou de outro órgão federal, podendo os Estados, também, criar seus sistemas administrativos de autorizações, de licenças e de registros. Nos casos apontados, a intervenção do órgão federal é obrigatória em razão da legislação citada, mesmo que os Estados venham a elaborar uma legislação nesse sentido. A duplicidade de autorizações, de licenças e de registros poderá existir, desde que amparada em lei.

### 7.2. Licenciamento ambiental supletivo pelo Ibama

O art. 10, *caput*, da Lei nº 6.938/81 prevê que o Ibama licenciará em caráter supletivo em relação ao órgão estadual ambiental.

A atuação supletiva do Ibama, inobstante a lei não indicar os parâmetros dessa atuação, deverá ocorrer, principalmente, em duas situações: se o órgão estadual ambiental for inepto ou se o órgão permanecer inerte ou omissos.

A ação supletória do Ibama, como do órgão existente ao tempo da elaboração da Lei nº 6.938/81 – a Sema – Secretaria Especial do Meio Ambiente –, justifica-se pela inexistência de quadros funcionais e para possibilitar que os Estados tomem a frente da gestão ambiental.

Essa possibilidade de intervenção do Ibama no licenciamento, diante de seu caráter incerto e subjetivo, não está sendo eficaz para a proteção do meio ambiente.

### 7.3. Licenciamento ambiental pelo Ibama e interesse nacional e regional

Na alteração da Lei nº 6.938/81, efetuada pela Lei nº 7.804/89, introduziu-se o § 4º no art. 10 do seguinte teor:

“Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e de Recursos Naturais Renováveis – IBAMA o licenciamento previsto no *caput* deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.”

Procurou-se dar um novo aspecto da presença federal no meio ambiente, deixando o caráter geral de supletividade da atuação do Ibama. Não se está eliminando a intervenção dos Estados e dos Municípios nos licenciamentos de atividades com impacto ambiental de âmbito nacional e regional. A modificação feita pela Lei nº 7.804/89 respeitou a autonomia dos entes federados, pois, do contrário, seria inconstitucional. Assim, existirão atividades e obras que terão importância ao mesmo tempo para a Nação e para os Estados, e, nesse caso, poderá haver duplicidade de licenciamento. O deferimento ou indeferimento do licenciamento deverá ser respeitado, aplicando-se, inclusive, as sanções de cada legislação – federal, estadual ou municipal – em caso de desobediência.

A amplitude dos conceitos “nacional” e “regional”, contudo, tem deixado incerta a atividade licenciadora do Ibama.

O interesse nacional está claramente delineado nas atividades e obras que sejam levadas a efeito nas áreas do patrimônio nacional enumeradas pela Constituição Federal no art. 225, § 4º – “a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-grossense e a Zona Costeira”.

O interesse regional é encontrado quando o impacto ambiental do projeto possa atingir mais de um Estado ou uma região geográfica.

Além dos espaços “nacional” e “regional”, os impactos ambientais transfronteiriços precisam ser objeto da atuação do Ibama, mas a lei é omissa nesse sentido.

## 8. O Conselho Nacional do Meio Ambiente e o licenciamento

A criação das licenças e das autorizações, como já se afirmou, deve ter sua origem na lei. Contudo, não é necessário que essa lei dê todos os contornos e detalhes das licenças e das autorizações.

Conforme a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente – Lei nº 6.938/81 – o CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente pode

“estabelecer, mediante proposta do Ibama, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras...(art.8º,I).”

É uma competência condicionada desse colegiado. O Conama precisa aguardar a proposição do Ibama. Não pode o próprio conselho tomar a iniciativa do projeto de resolução. Evidentemente, após a apresentação do projeto pelo Ibama, o Conama pode emendá-lo, como, também, aprová-lo ou rejeitá-lo total ou parcialmente.

“Estabelecer normas e critérios para o licenciamento” não significa criar o licenciamento. O Conama não tem, pela legislação em vigor, poder de expedir licenças e autorizações. Sendo um órgão do Poder Executivo, o Presidente da República pode acrescentar suas atribuições, além das que a lei lhe conferiu. Dessa forma, no futuro, se for conveniente para o interesse público, o Conama poderá ser dotado do poder de licenciar. Pondere-se, contudo, que as licenças e autorizações devem continuar a ter sua origem na lei, como manda a Constituição Federal.

O estabelecimento de normas e critérios para o licenciamento poderá ter dois objetivos: o primeiro – estabelecer normas e critérios, visando a utilização dos recursos ambientais a respeito dos quais a União tem competência privativa (art. 22 da CF); e o segundo objetivo – estipular normas para as matérias arroladas no artigo 24 da CF. Neste segundo objetivo, o Conama limitar-se-á a prever normas gerais, não podendo entrar nas peculiaridades de cada Estado (art. 24, § 1º, da CF).

## 9. Estabelecimento de normas de cooperação institucional

O artigo 23 da Constituição Federal, em seu parágrafo único, dispõe:

“Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.”

A lei complementar tem como característica necessitar da aprovação da maioria absoluta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, conforme prevê o artigo 69 da Constituição Federal.

Visando a cooperação entre a União e os

Estados, a Constituição Federal de 1967 estabelecia:

“A União poderá celebrar convênios com os Estados para a execução, por funcionários estaduais, de suas leis, serviços ou decisões”(artigo 8º,§ 1º).

Cooperar significa “operar ou obrar simultaneamente; trabalhar em comum; colaborar. 2. ajudar, auxiliar, colaborar”<sup>3</sup>. “Cooperate: 1. to work together toward a common end or purpose. 2. To practice economic cooperation”<sup>4</sup>. “Coopérer – agir conjointement avec quelqu’ un”<sup>5</sup>.

A cooperação há de ter duas finalidades indeclináveis – o equilíbrio do desenvolvimento e o equilíbrio do bem-estar em âmbito nacional.

Portanto, é uma das tarefas da lei complementar criar instrumentos que evitem que um Estado da Federação ou um Município possa descumprir a legislação ambiental ao atrair investimentos, praticando um desenvolvimento não-sustentado.

O trabalho em comum no meio ambiente já vem sendo feito conjuntamente pelos órgãos federais e estaduais com a formulação do SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente, concebido pela Lei de Política Nacional do Meio Ambiente de 1981. O Conama, onde têm assento permanente todos os Estados da Federação, é um fórum de encontro quadrimestral de discussão da política de meio ambiente. Possivelmente, as reuniões desse colegiado merecessem ter maior duração para que a política regional de meio ambiente fosse discutida, como, também, se incluísse – na pauta de trabalhos – uma avaliação periódica e concreta dos resultados obtidos com a implementação das políticas públicas ambientais.

Na normatização das ações administrativas, a lei complementar poderia prever uma troca permanente e sistemática da informação ambiental. Esse intercâmbio de informações abrangeria os pedidos de licenciamento em tramitação em cada órgão, os estudos prévios de impacto ambiental em elaboração e a serem elaborados (inclusive as audiências públicas

<sup>3</sup> FERREIRA, op. cit.

<sup>4</sup> THE AMERICAN Heritage Dictionary of The English Language. New York : American Heritage Publishing, 1970. 1.550 p.

<sup>5</sup> PETIT Larousse Illustré. Paris : Larousse, 1978. 1.793p.

realizadas e a serem realizadas), as auditorias ambientais realizadas e em processo de realização e as sanções administrativas aplicadas.

O fornecimento recíproco dessas informações tornaria realidade o artigo 9º da Lei nº 6.938/81 que, ao dispor sobre os instrumentos da política nacional do meio ambiente, afirma no inciso XI:

“a garantia da prestação de informações relativas ao meio ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes.”

Essas informações corporificariam o Sisnima – Sistema Nacional de Informação Ambiental. A coleta, a organização e a transmissão dos informes ambientais necessitam de uma efetiva cooperação financeira da parte da União, para que possam abranger todo o território nacional.

Com a informação produzida, evitar-se-ia a duplicação ou a triplicação das ações administrativas em muitos licenciamentos administrativos, pelo desconhecimento recíproco das atividades dos órgãos ambientais. Note-se que a ignorância das múltiplas atividades dos órgãos ambientais dos entes federados age negativamente, provocando desesperança da coletividade e desconfiança nos próprios escalões administrativos.

Nas diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o exercício de 1997 (Lei nº 9.293 de 15.7.96) constam no anexo nº 08-Meio Ambiente como prioridades:

“aprimorar o sistema de informação ambiental, com a implantação de sistema de monitoramento e melhorar os níveis de eficiência dos órgãos federais, estaduais e municipais em gestão do meio ambiente”.<sup>6</sup>

A lei complementar, com base no artigo 23, parágrafo único, da Constituição Federal, deve ter como fundamento a mútua ajuda dos entes federados. Dessa forma, essa lei não visa, e não pode visar à diminuição da autonomia desses entes, despojando-os de prerrogativas e de iniciativas que constitucionalmente possuem, ainda que não as exerçam, por falta de meios ou de conscientização política. A lei complementar não pode, pois, especificar qual o tipo de licenças ambientais a serem fornecidas pelos Estados e pelos Municípios. Não é função da lei federal mencionada estabelecer prazos para os procedimentos administrativos estaduais e municipais, pois essa matéria integra a organização

administrativa autônoma desses entes.

Outra vertente do intercâmbio de informações está na cooperação dos órgãos financiadores oficiais com os órgãos ambientais. O artigo 12 da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, a que o “Protocolo Verde” deu ênfase, para operar com a eficiência desejada, necessita de sistemática troca de informações entre os órgãos de meio ambiente e os bancos. A implementação dessas medidas merece ser contemplada na lei complementar pretendida.

A União poderá limitar-se em sua atuação ao elaborar a lei complementar do art. 23 da CF, pois se trata de uma lei federal e, assim, decidirá em causa própria. Exemplifique-se com a norma contida no artigo 14, I, da Lei nº 6.938/81, vedando-se a cobrança de multa se a mesma já tiver sido aplicada pelos Estados, Distrito Federal ou pelos Municípios.

A Lei nº 7.779/89, que criou o Fundo Nacional de Meio Ambiente, já previu, como aplicações prioritárias dos recursos financeiros, os projetos das áreas de controle ambiental e desenvolvimento institucional (artigo 5º). Existem Estados na Federação brasileira que precisam, de forma quase permanente, de auxílio financeiro para a contratação de consultoria especializada para que possam bem examinar os estudos de impacto ambiental e fazer monitoramentos ambientais. Sem que se dispense a análise minuciosa da aplicação do dinheiro público, há necessidade de garantir-se um fluxo permanente de verbas para esses setores institucionais, sob pena de ficar paralisada a atividade administrativa essencial no meio ambiente dos Estados carentes.

A lei complementar precisa interessar-se em fornecer diretrizes sobre a forma de as empresas públicas e privadas retribuírem as atividades governamentais de fiscalização no setor ambiental.

O perigo da simultaneidade de competências para a implementação do controle ambiental é que todos os entes federados ficaram competentes, mas nenhum deles tem assumido especificamente a melhoria da qualidade das águas, do ar e do solo e nenhuma instância governamental se responsabiliza pela conservação das florestas e da fauna.

## 10. Mercosul e reengenharia da cooperação ambiental

A cooperação no Direito Internacional tem

<sup>6</sup> Diário Oficial da União de 16 de julho de 1996, p. 13069.

sido apontada como sendo o início da solução de muitos problemas que assolam o planeta Terra. Percorrendo-se a Declaração Rio/92, constata-se várias formas indicadas para a cooperação ambiental.

Na América do Sul, estamos vivendo o começo da estruturação do relacionamento integrado dos países do Cone Sul visando, preliminarmente, à integração econômica. A isenção de entraves alfandegários pressupõe uma evolução jurídica harmônica de diversas áreas, entre as quais, a do meio ambiente.

Devemos olhar os passos seguidos pela União Européia. Passaram-se quarenta anos e chegaram os países-membros a afirmar, no Tratado de Maastricht, que a melhoria do meio ambiente é prioridade e que os danos ambientais devem ser corrigidos na sua fonte geradora. A evolução do Direito Ambiental no Mercosul haverá de observar o quadro geral de instituições semelhantes, como a União Européia, apressando a implementação de soluções benéficas para a saúde do ambiente.

A experiência européia de união entre países com regime unitário e regime federativo desperta a atenção para a responsabilidade na elaboração da legislação ambiental. A Corte de Justiça de Luxemburgo – instância judiciária da União Européia – já decidiu que os efeitos das diretivas comunitárias atingem os Estados-membros em todas as entidades descentralizadas, sejam elas províncias ou municípios<sup>7</sup>.

No Mercosul, dois países têm regime federativo – o Brasil e a Argentina. O sistema brasileiro já foi aqui tratado.

A República Argentina reformou sua Constituição em 1994. O artigo 41, § 1º, diz:

“Todos los habitantes gozan del derecho de un ambiente sano, equilibrado, apto para ele desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes, sin comprometer las generaciones futuras y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley”.

<sup>7</sup> MACHADO, Paulo A. Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo : Malheiros, 5. ed. 1995. p. 696.

O § 3º desse artigo determina:

“Corresponde a la Nación de dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.”

Há uma inovação na regra constitucional da Argentina que é preciso apontar – a possibilidade de o governo nacional elaborar normas fundamentais para o meio ambiente, o que antes era tarefa das províncias. Comenta o professor Jorge Atílio Franza, da Universidade de Buenos Aires:

“O Congresso da Nação tem a faculdade primitiva de estabelecer os pressupostos mínimos de proteção ambiental, o que implica que em todo o país haverá uma proteção ambiental mínima e em cada província uma igual ou maior. As Legislaturas provinciais poderão elevar os pressupostos mínimos de proteção, porém, não podem baixá-los”<sup>8</sup>.

Como se assinala, o poder legiferante ambiental, na Argentina, caminhou da periferia para o centro, dando-se espaço para que o poder central possa uniformizar as normas ambientais fundamentais.

No Mercosul, o Protocolo de Ouro Preto de 1994, que veio aperfeiçoar o Tratado de Assunção de 1991, afirma, em seu artigo 25, que o progresso da integração leva à harmonização das legislações dos países integrantes<sup>9</sup>.

Para que essa integração no plano jurídico-ambiental possa acontecer, não se impede que a descentralização administrativa aconteça e que a desconcentração de poder atue na implementação da legislação. Contudo, a procura da semelhança de institutos jurídicos está a indicar que as instâncias centrais ou federais de cada país têm um papel insubstituível na unificação das normas gerais ambientais. A omissão desses níveis de poder levaria a uma pulverização das normas, com a possibilidade de conflitos, o que dificultaria a integração pretendida no Mercado Comum do Sul.

<sup>8</sup> FRANZA, Jorge A. *Manual de Derecho Ambiental*. Buenos Aires : Ediciones Jurídicas. 1995. v. 1, 203 p.

<sup>9</sup> Protocolo de Ouro Preto – assinado em Ouro Preto, Brasil – 17/12/94. Promulgado pelo Decreto 1.901 de 09/05/96. Diário Oficial da União de 10/5/96.