

A COMPETÊNCIA NORMATIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL (*)

FRANCISCO THOMAZ VAN ACKER
Assessor Jurídico da CETESB — com-
panhia de Tecnologia de Saneamento
Ambiental

A Constituição vigente (Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969) não faz qualquer menção ao meio ambiente como bem juridicamente tutelado. Quando promulgada, o direito ambiental ainda não havia recebido o grande impulso que lhe deu a Conferência de Estocolmo. Por isso, ao dispor sobre a competência normativa da União, a Constituição também silenciou a respeito do meio ambiente.

Convém lembrar que, no sistema constitucional brasileiro, a competência normativa da União limita-se às matérias definidas na Constituição, especialmente no seu artigo 8.º, inciso XVII. Cabe aos Estados a competência normativa residual, dispondo sobre qualquer matéria não reservada à União.

Em geral, a competência normativa da União é exclusiva, afastando a competência dos Estados para legislar sobre as matérias a ela reservadas. Porém, nas matérias referidas no parágrafo único do artigo 8.º, a União legisla em concorrência com os Estados, que podem sobre elas dispor, supletiva e complementarmente.

Aos Municípios compete legislar sobre tudo quanto for de seu peculiar interesse. Tal interesse não é necessariamente exclusivo, razão pela qual podem os Municípios legislar também sobre o que for de competência concorrente da União e dos Estados, desde que observadas a lei federal e a estadual.

Isto posto, cabe indagar, diante da omissão do texto constitucional, a quem compete legislar sobre a proteção do meio ambiente.

A Constituição, ao enumerar, no inciso XVII de seu artigo 8.º, as matérias que são de competência legislativa da União, não define o conteúdo dessas matérias. Este é dado pelo direito comum, quase sempre anterior à própria Constituição.

(*) Artigo publicado nos termos do convênio celebrado entre a Procuradoria Geral de Justiça, a Secretaria de Obras e do Meio Ambiente e a CETESB — Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental.

Foi na Constituição de 1946 que, pela primeira vez, foram incluídas entre as matérias de competência legislativa da União, as "normas gerais de defesa e proteção da saúde", sendo deferida aos Estados a competência supletiva e complementar. As Constituições posteriores mantiveram a disposição.

No entanto, o direito sanitário já existia a esse tempo e não era recente. Em 1894, pelo Decreto n. 233, o Estado de São Paulo já havia estabelecido normas sanitárias que não se limitavam ao controle das doenças e à disciplina de sua profilaxia, mas continham, também, disposições relativas ao saneamento do meio ambiente. Disciplinava as habitações, classificava as fábricas e oficinas em incômodas, perigosas e insalubres e determinava a instalação de meios adequados para proteger os operários e a população das poeiras, gases e vapores.

O vigente Código Nacional de Saúde (Decreto n. 49.974-A de 21 de janeiro de 1961) disciplina também o saneamento, visando à proteção do meio ambiente e ao controle da poluição. Os Códigos Sanitários estaduais contêm normas de proteção ambiental, especialmente relativas ao controle da poluição.

Portanto, no âmbito da legislação sanitária, a defesa da saúde compreende também a defesa do meio ambiente. O homem é parte integrante da biofera do planeta e, se esta adoecer gravemente ou morrer, também ele será atingido. Por isso a defesa da saúde do homem só é possível se também defendido o universo vivo do qual é parte integrante.

À vista do exposto, concluímos que a proteção do meio ambiente está necessariamente vinculada à defesa e proteção da saúde, conforme antiga tradição de nosso direito. Portanto, nos termos do disposto na Constituição, em seu artigo 8.º, inciso XVII, letra "c", combinado com o parágrafo único do mesmo artigo, é matéria de competência legislativa concorrente.

Cabe, no entanto, uma segunda indagação: podem os Estados e Municípios, no uso de sua competência para legislar sobre a proteção do meio ambiente, estabelecer normas relativas à proteção de recursos naturais, notadamente das águas, das florestas, da fauna e da flora? Cabe a indagação porque a Constituição reservou à competência exclusiva da União legislar sobre águas, florestas, caça e pesca (artigo 8.º, XVII, letras "h" e "i").

Em primeiro lugar é necessário lembrar que o direito não se confina em ramos estanques. Pelo contrário, ele é fundamentalmente uno, sendo sua divisão em ramos especiais mais didática e pragmática do que científica.

Em segundo lugar, as diferentes matérias elencadas no inciso XVII do artigo 8.º da Constituição têm, muitas vezes, pontos comuns entre si.

Por isso mesmo, é freqüente que a lei, embora disciplinando uma determinada matéria, também regule outra, com ela relacionada e que pode ser de competência exclusiva ou concorrente.

Exemplo significativo é a legislação trabalhista.

Compete só à União legislar sobre direito do trabalho. Mas a Consolidação das Leis do Trabalho não se limita ao núcleo do direito do trabalho. Inclui disposições relativas a outros ramos do direito, como o direito processual e o direito sanitário, aquele de competência da União, mas este de competência concorrente.

Por isso mesmo, o artigo 154 da Consolidação das Leis do Trabalho, ao iniciar o capítulo que trata da segurança e medicina do trabalho, diz expressamente que a observância do disposto naquele 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."

É evidente que a competência dos Estados e Municípios para disporem sobre a mesma matéria de que trata aquele capítulo da lei trabalhista não decorre do dispositivo legal citado mas da Constituição. A disposição legal limita-se a explicitar o que já está implícito no ordenamento jurídico. Se a lei silenciasse, diferente não seria o direito.

O mesmo ocorre com qualquer lei federal que disponha sobre matéria de sua competência exclusiva mas que tenha relação com assuntos de competência concorrente.

Significativa é a correlação existente entre a defesa e preservação do meio ambiente e a disciplina legal das águas, das florestas, da caça e da pesca, mesmo porque as águas, a flora e a fauna integram os recursos ambientais definidos no artigo 3.º da Lei federal n. 6.938, de 31 de agosto de 1981 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.

O Código de Águas, por exemplo, trata do domínio das águas e de seu aproveitamento, especialmente para geração de energia.

A finalidade desse Código é, nitidamente, o aproveitamento das águas e não a defesa de sua qualidade nem do meio ambiente ao qual se integram. Sob esse aspecto, limita-se a proibir sua conspurcação ou contaminação prejudicial a terceiros (artigo 109).

É evidente que a preservação da qualidade das águas interessa à saúde pública e também à proteção do meio ambiente, razão pela qual podem os Estados e Municípios, no uso de sua competência concorrente, estabelecer normas de proteção sanitária e ambiental relacionadas com o uso e o aproveitamento das águas.

Tanto é isso verdade que o Estado de São Paulo, de há muito, vem disciplinando a qualidade das águas e, já na vigência da atual Constituição, o fez, primeiro, pelo Decreto-Lei n. 195-A, de 1970, e, atualmente, pelo Regulamento da Lei n. 997, de 1976, aprovado pelo Decreto n. 8.468, de 1976.

O que acima foi dito a respeito do Código de Águas vale também para as demais leis federais que disciplinam a utilização dos recursos ambientais definidos na já citada Lei n. 6.938, de 1981.

Por todas essas razões concluímos que a competência federal exclusiva para legislar sobre águas, florestas, caça e pesca não exclui a competência estadual e municipal concorrente para estabelecer normas de proteção sanitária e ambiental, relacionadas com o uso e exploração desses recursos que são definidos como recursos ambientais por lei federal.