

A RESPONSABILIDADE DO ESTADO EM FACE DO MEIO AMBIENTE À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

The responsibility of the state for the environment analyzing the federal constitution

Heitor Antônio Cofferi¹
Roger Francisco Ferreira de Campos²

RESUMO

O meio ambiente é uma interface para a qualidade de vida do ser humano, necessitando de diretrizes para o desenvolvimento sustentável mediante as necessidades cognitivas. Portanto, o presente trabalho busca analisar a disciplina da Constituição Federal ao que respeita a responsabilidade do Estado em face do meio ambiente. Há necessidade de uma análise do que veicula a Constituição Federal e dos principais princípios referentes ao meio ambiente para que possa verificar e esclarecer a responsabilidade e os deveres do Estado sob o meio ambiente. A partir desta fundamentação, poderá observar-se se o Estado cumpre e age de acordo com o que veicula a Constituição Federal, bem como será destacada a importância que a referida Constituição traz ao meio ambiente, atingindo principalmente o direito à vida dos cidadãos e do meio ambiente.

Palavras-chave: Constituição Federal. Meio ambiente. Responsabilidade.

ABSTRACT

The environment is an interface to the quality of life of humans, requiring guidelines for sustainable development through cognitive needs. Therefore, this paper seeks to analyze the discipline of the Federal Constitution with respect to the responsibility of the state in the face of the environment. There is a need for an analysis of what the Federal of the state in the face of the environment. There is a need for an analysis of what the Federal Constitution conveys and the main principles regarding the environment so that it can verify and clarify the State's responsibility and duties under the environment. From this reasoning, it can be observed whether the State complies and acts in accordance with what the Federal Constitution conveys, as well as the importance that the Constitution bring to the environment, especially the right to life of citizens and environment.

Keywords: Federal Constitution. Environment. Responsibility.

¹ Graduado em Direito, com especialização em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Direito Tributário de São Paulo e Direito Processual Civil pelo Instituto Presbiteriano Mackenzie de São Paulo. Pós-graduando em Direito Empresarial pelo Complexo de Ensino Superior – CESUSC de Florianópolis e é docente da Universidade Alto Vale do Rio do Peixe (UNIARP). E-mail: heitorcofferri@gmail.com.

² Engenheiro Ambiental e Sanitarista, mestre em Ciências Ambientais pela Universidade do Estado de Santa Catarina, doutorando em Engenharia Civil pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) e é docente da Universidade Alto Vale do Rio do Peixe (UNIARP). E-mail: roger@uniarp.edu.br.

1 INTRODUÇÃO

Para iniciarmos a discussão, há necessidade de verificarmos o conceito legal do termo “meio ambiente”. Referido conceito não se encontra na Constituição Federal, e sim, em lei específica, que neste caso é a Lei nº 6.938/81 – Política Nacional do meio Ambiente. O conceito legal é definido como ‘o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas’ (MILARÉ, 2007).

Neste raciocínio, a Constituição Federal define meio ambiente em seu art. 225, onde veicula que ‘todos tem 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 à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações’ (MILARÉ, 2007).

Conforme definido pela Constituição, todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Para definir ‘todos’ usado pela Constituição Federal, importante afirmar que o direito ao meio ambiente é um direito transindividual. E o que é esse direito transindividual? É o direito que se estende a uma coletividade indeterminada, sendo um bem de disfrute individual e geral ao mesmo tempo (MACHADO, 2017).

Assim, cabe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Poder Público aqui mencionado, deve ser interpretado como todos os Entes da Federação, bem como os três poderes do Estado (MACHADO, 2017). O Poder Público e a coletividade deverão defender e preservar o meio ambiente, sendo que se descumpre o que veicula a Constituição Federal quando permite-se o desequilíbrio do meio ambiente, podendo e devendo haver a responsabilização daquele que o desequilibra (FENSTERSEIFER, 2017).

Dessa forma, o presente trabalho tem com o objetivo de analisar a disciplina da Constituição Federal ao que respeita a responsabilidade do Estado em face do meio ambiente, foi realizada uma breve revisão da literatura disponível sobre as principais interações, diretrizes e parecer.

2 O DEVER DO ENTE PÚBLICO E DO CIDADÃO EM FACE DO MEIO AMBIENTE

É certo que a Constituição Federal possui como objetivo assegurar "o bem-estar e a justiça social", conforme veicula em seu próprio Art. 193. Neste sentido, não poderia deixar de acolher a proteção do meio ambiente, reconhecendo-o como bem jurídico autônomo e recepcionando-o na forma de uma ordem pública constitucionalizada (CUSTÓDIO, 2006).

Note-se do que veicula o art. 193 da Constituição Federal:

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais. (BRASIL, 1988, p.01).

Além do importante dispositivo acima citado, a regulação constitucional específica está prevista no Art. 225, onde há especificamente uma nova dimensão ao conceito de "meio ambiente". Este dispositivo é um marco histórico, pois ele conceitua que meio ambiente é de "uso comum do povo". Assim, a constituição federal amplia e insere a função social e a função ambiental da propriedade como bases, ultrapassando o conceito de propriedade privada e pública (MACHADO, 2017).

Para melhor esclarecer o que veicula o texto constitucional, veja-se do próprio texto do Art. 225 da Constituição Federal:

Art. 225. 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 à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; ([Regulamento](#))

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; ([Regulamento](#)) ([Regulamento](#))

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; ([Regulamento](#))

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; ([Regulamento](#))

V - 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; ([Regulamento](#))

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. ([Regulamento](#))

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

§ 7º Para fins do disposto na parte final do inciso VII do § 1º deste artigo, não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais, conforme o § 1º do art. 215 desta Constituição Federal, registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, devendo ser regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 96, de 2017](#)) (BRASIL, 1988, p. 01).

Com a simples leitura deste dispositivo, logo se verifica que ele é o porto de partida de uma verdadeira malha regulatória, que compõe a ordem pública ambiental, baseada nos princípios da primariedade do meio ambiente e da explorabilidade limitada da propriedade (CUSTÓDIO, 2006).

A Constituição Federal, lei máxima do ordenamento brasileiro, é a Porta-voz de direitos, obrigações, princípios, objetivos e políticas sociais do País, pois referida norma conduz ao objetivo da a regulação do uso dos bens ambientais (água, fauna, solo, ar, florestas) ou das atividades humanas, propriamente ditas, capazes de afetar o meio ambiente (biotecnologia, mineração, energia nuclear, caça, agricultura, turismo, entre outros) (BENJAMIN, 2007).

Ainda, verifica-se que o poder público passa a figurar não como proprietário de bens ambientais, mas administrador do meio ambiente como bens que não são do poder público, e sim, de todos. Assim, o poder público deve informar, alargar a participação da sociedade civil na administração dos bens ambientais e a prestar contas sobre a gerência destes bens, concretizando um Estado Democrático e Ecológico de Direito (MACHADO, 2017).

É justamente o que vem disseminar o Art. 225 da Constituição Federal. Ele vem a disciplinar e regular as ações do Poder Público em face do meio ambiente.

Para realizar tal disciplina, conceitua e impões responsabilidades aos referidos Entes, com intuito de preservar, regularizar, promover, controlar e educar as matérias referentes ao meio ambiente. Isto porque, é responsabilidade constitucional do ente público o respeito e o intrínseco cumprimento dos seus dispositivos, sob pena de grave responsabilização (MACHADO, 2017).

Principalmente sob esta ótica, a Responsabilidade civil é de extrema importância no que concerne ao meio ambiente. Tem-se que para a configuração de responsabilidade civil, exige-se a prática de conduta ilícita. Ocorre que, quando há referência a responsabilidade ambiental especificamente, a mera probabilidade de degradação é protegida pelo texto constitucional, consoante a aplicação dos princípios norteadores do direito ambiental. Resumindo-se, a mera conduta negligente, mesmo sem, de fato, gerar um dano ao meio ambiente, pode ser punida. (PHILIPPI JR, 2016).

Ainda, a responsabilização pode ser civil, penal e administrativa. Parece óbvio, mas nunca é demais frisar que a reparação e a repressão ambientais representam atividade menos valiosas do que a prevenção. Isto porque, os objetivos do Direito Ambiental são principalmente preventivos. Assim, quando houver descumprimento das regras jurídicas tutelares do patrimônio ambiental, poderão ser aplicadas sanções, independente da ocorrência efetiva do dano, tendo em vista que a inobservância de normas eleva gravemente o risco no desenvolvimento da atividade ambiental (MILARÉ, 2007).

Conforme citado, a estrutura do art. 225 demonstra uma profunda desconfiança do constituinte com a capacidade e vontade política do Poder Público no resguardo do nosso meio ambiente. Não sem razão, pois a atividade da Administração é um dos elementos reveladores da efetividade das normas constitucionais na vida da sociedade, a história administrativa brasileira recente, caracterizada por um Estado incerto que não prioriza e/ou não cumpre com os objetivos da constituinte, e que tende a contribuir no processo de degradação ambiental, deve-se aguardar, pelo menos, desconfiança pelos administrados e aqueles que se importam com o meio ambiente (MEDAUAR, 1982).

Com intuito de corroborar com o que fora acima explicado, bem como dar eficácia ao texto constitucional, os princípios visam a dar segurança a norma também constitucional, pois são esclarecedores e também normativos da

responsabilização em face da conduta temerária ao meio ambiente. É necessário expor os mais importantes princípios em matéria ambiental, quanto a responsabilidade civil do Estado e dos cidadãos, dando ainda maior visibilidade ao que expões o Art. 225, bem como expandir a responsabilidade e os conceitos mencionados no referido dispositivo (SOARES, 2003).

Como é sabida, a técnica dos princípios é amplamente utilizada pelas Constituições modernas, em todos os campos. Princípios são os norteadores e pilares do ordenamento jurídico atual. No direito ambiental e nas suas subespécies, os princípios tem o condão de auxiliar e consolidar institutos que a derivam da legislação e da sociedade (MEDAUR, 1998, p. 132).

Dentre muitos, pode-se elencar alguns de suma importância, como o princípio do poluidor-pagador, como mencionado acima, pois objetiva responsabilizar o administrador das práticas produtivas sem repassar o ônus final para toda a sociedade, quando do final do produto. Trata-se de responsabilização do poluidor para recuperar e indenizar danos ambientais causados com fins econômicos. Frisa-se ainda, que este princípio não está limitado somente ao fornecedor de produtos, mas também, o consumidor, que deve agir com responsabilidade sobre o que fora adquirido e/ou manipulado (FERNSTEISEIFER, 2017).

Também neste sentido, tem-se o princípio do desenvolvimento sustentável. Claramente, trata-se de importante norma que visa a proteção do meio ambiente como parte integrante do processo de desenvolvimento da sociedade, e que não pode ser considerada de forma atípica ou isolada. O quadro contemporâneo de degradação e crise ambiental é fruto de modelos econômicos passados e de erros e manobras econômicas que seguem, praticamente sem fiscalização a aumentar a crise ambiental. Este princípio busca justamente demonstrar e resguardar que o Estado deve ser um regulador da atividade econômica, com intuito de objetivar e desenvolver um ambiente de forma sustentável (FERNSTEISEIFER, 2017).

Ainda quanto a este princípio, ele é corroborado pelo texto constitucional, (Art. 170) o qual dá maior especificidade e maior segurança jurídica quando a sustentabilidade do meio ambiente (FERNSTEISEIFER, 2017).

Note-se do que veicula o Art. 170 inciso VI da Constituição Federal:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003](#)). (BRASIL, 1988, p. 01).

Conforme disposto pelo dispositivo acima, além do previsto no também constitucional art. 225 da Constituição Federal, busca-se delimitar e responsabilizar medidas e normativas do Poder Público e dos cidadãos em face de um meio ambiente sustentável. Apesar destes dispositivos supremos, podem-se elencar pelo menos três formas de participação estatal na destruição ambiental. A primeira pode ser verificada quando o Poder Público causa degradação direta do meio ambiente com intuito de “desenvolvimento não sustentável”, como por exemplo a construção de empreendimentos degradadores, como hidrelétricas, hidrovias, rodovias, aeroportos, portos e assentamentos rurais. A segunda verifica-se que o Poder Público é o degradador indireto, pois quando apoia ou legitima projetos privados, com incentivos tributários e/ou com a expedição de licenças atípicas para legitimar os danos ao meio ambiente. Uma terceira modalidade de degradação ambiental estatal, também é nítida quando o Estado cumpre insatisfatoriamente e com caráter omissivo com a sua função. As razões para tanto, são as mais variadas, desde a falta de recursos financeiros, técnicos e humanos, da incompetência técnica à debilidade de vontade política (BENJAMIN, 2007).

Quer-se dizer que o direito ao meio ambiente, bem como o princípio do poluidor pagador e do desenvolvimento sustentável, são deveres que se agregam às missões primárias e próprias dos vários órgãos da Administração Pública. Bem da verdade, são verdadeiros deveres, cujo descumprimento é capaz de macular a essência do estado democrático de direitos, pois prejudica de morte todos os cidadãos que convivem em sociedade. Não menos importante, a violação destes princípios o do texto constitucional acarretam responsabilidades pessoais (disciplinar, penal e civil) para os administradores, independentemente da obrigação de reparar os danos causados (MEDAUR, 1998).

Apesar de a matéria estar exposta em texto constitucional e estabelecida em primordiais princípios para a regularidade da sociedade, vive-se uma crise ambiental. Esta crise é resultado do absoluto fracasso dos países em angariar maior economia como uma tentativa emancipatória. Precisa-se de reaproximação da natureza, na qual a gestão de interesses públicos e privados seja através de uma

economia voltada aos interesses da preservação do meio ambiente (AHMED, 2009).

As críticas às economias de mercado em relação ao meio ambiente são várias. Uma das mais fortes é o fato de que a imposição ou isenção de taxas ou tributos como técnica de indução de comportamentos. Esta análise dos custos sociais gerados pelos impactos ambientais, não recaem sobre os agentes ou unidades de produção, e sim, sobre terceiros que não são compensados por este dano (NUSDEO, 2012).

Assim, para estabelecer uma equidade sustentável, bem como fazer com que os impactos ambientais possuam, evidentemente, um retorno à sociedade, é necessário que haja uma condicionalidade dos pagamentos (aqui considerados como danos ao meio ambiente). Dentre estas condicionalidades, podemos definir cinco principais: 1) Voluntariedade da transação. Cuida-se de quesito opcional ao provedor do serviço em vincular-se ou não ao esquema de pagamento; 2) Definição precisa do serviço. Dá-se pela descrição da conduta tida como necessária, como por exemplo: não desmatar, não poluir, etc; 3) Existência de um ou mais adquirentes do serviço. Aqui, a recuperação do dano deve ser condicionada a beneficiários, mesmo que este seja um órgão público. 4) Definição do provedor do serviço, por óbvio; 5) Condicionalidade. Requisito principal, o qual define que o pagamento não deve ser aceito se algumas condutas específicas não forem adotadas (NUSDEO, 2012).

Busca-se, com a implementação de alguns critérios ao pagador, para que conserve a biodiversidade. Assim, ações como preservação, replantio ou regeneração são essenciais para estabelecer o equilíbrio ambiental anteriormente prejudicado. Neste sentido, a responsabilidade ambiental, tanto do ente público como do cidadão em geral é ampla e abrange uma série de discussões quanto a efetividade das normas ambientais, dando ênfase principalmente a conveniência de se ampliar os mecanismos de indução de preservação e a valorização dos agentes que habitam o ecossistema (NUSDEO, 2012).

Ainda, no que tange a responsabilidade civil, esta é peculiar, eis que imprescritível. Interessante mencionar também recente precedente do Superior Tribunal de Justiça onde se corrobora com o acima explanado (LEITE, 2011).

Veja-se:

A responsabilidade civil na matéria é objetiva e solidária. Visa assim, à reparação o mais integral possível dano, incluindo danos patrimoniais e extrapatrimoniais. Destaca-se que a jurisprudência dominante prevê a imprescritibilidade da lesão ambiental, possibilitando inclusive a inversão do

ônus face ao princípio da precaução (RIO GRANDE DO SUL. REsp. n. 972.902/RS, rel. Min. Eliana Calmon).

Em resumo, os tribunais superiores corroboram com o texto constitucional e os princípios elencados, inclusive demonstram um viés contemporâneo ligado a uma sociedade que necessita enfrentar uma crise ambiental. Com isto, é importante a sensibilidade ambiental, cumulada com conhecimento e capacitação técnica para que os operadores da área do meio ambiente continuem no aperfeiçoamento da norma e de sua aplicação, deixando como desafio a melhora da crise ambiental. Ainda, o Superior Tribunal de Justiça demonstra a necessidade de contribuir e concretizar os princípios do direito ambiental e construindo um direito pós-moderno, bem como o texto constitucional, visando dar resposta adequadas aos desafios impostos pela sociedade de risco (LEITE, 2011).

Por último e não menos importante, o reconhecimento do direito a um meio ambiente sadio configura-se como extensão do direito à vida. É um direito fundamental, encontrando-se ao Poder Público a responsabilidade e o dever de buscar diretrizes destinadas a assegurar o acesso aos meios de sobrevivência a todos os indivíduos e todos os povos (MILARÉ, 2007).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos fundamentos que foram analisados, destacam-se as características e o procedimento que a Constituição Federal estabelece ao meio ambiente, principalmente em seu Art. 225. Como também verificado, a responsabilidade civil primordial é do Poder Público, porém é solidária, ou seja, também é do cidadão que vive neste meio ambiente cumprir com o que veicula a Constituição Federal e os princípios fundamentais ao meio ambiente.

Ainda, os princípios expressamente citados, como do poluidor-pagador e da precaução possuem propósitos para resguardar a sociedade humana e do ecossistema em geral. O saber jurídicos intrínseco aos princípios servem justamente para resguardar o bem comum, tornando-se dinâmicos e projetivos.

O compromisso que o Poder Público possui com a preservação e regulação do meio ambiente é fundamental para obter diretrizes de uma futura sociedade. Referidas diretrizes devem ser pautadas sempre sob a ótica constitucional e da dignidade da pessoa humana. Assim, caso não sejam respeitadas e valoradas pelo

administrador referidas normas, implicar-se-á em responsabilidade administrativa, civil e penal tanto do órgão público, como do administrador individual, e, se for o caso, do cidadão responsável pelo dano causado.

Por esta razão, há se contrabalançar uma margem real de trânsito discricionário com o anseio popular da legalidade extrema com a necessidade de liberdade de ação do Poder Público, que evite a robotização administrativa, bem como o autoritarismo estatal. Assim, deve-se evitar o elemento formal das normas, puramente literal do seu conteúdo material. A base constitucional vem justamente a resguardar este limite e coloca em roda os pilares principais do direito e preservação do meio ambiente, autorizando normas infraconstitucionais, desde que de acordo com a lei suprema, a legislar em prol do mesmo.

REFERÊNCIAS

AHMED, F. **Cidades Sustentáveis no Brasil e sua tutela jurídica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2009.

BENJAMIN, A.H. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, J. G.; LEITE, J. R. M. (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, p. 57-130, 2007.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 20 jul. 2019.

CUSTÓDIO, H.B. **Responsabilidade civil por danos ao meio ambiente**. Campinas, SP: Millennium, 2006.

FENSTEISEIFER, T.D. **Constitucional Ambiental Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção ao Meio Ambiente**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

LEITE, J.R.M.F. O dano extrapatrimonial ambiental e o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça. Direito e Ambiente. **Revista do Ilda**, série 1, n. 2. Lisboa.

MEDAUAR, O. **Direito Administrativo Moderno**. 2. ed. São Paulo: RT, 1998.

MILARÉ, É. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco, doutrina, jurisprudência e glossário**. 5. ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2007.

NUSDEO, A. M. **Pagamentos por serviços ambientais: Sustentabilidade e disciplina jurídica**. São Paulo: Atlas, 2012.

PHILIPPI - JUNIOR, Arlindo. **Direito Ambiental e sustentabilidade**. Barueri: Manole, 2016.

SOARES, G.F.S. **Direito Internacional do Meio Ambiente**. 2a.ed. São Paulo: Atlas, 2003.