

# Antifederalismo ecológico

Categories : [Paulo Bessa](#)

Um dos bordões mais caros ao moderno ambientalismo é: *"think globally, act locally"*. Obviamente que o termo tem que ser citado em inglês para não perder o charme da globalização; ou da *mundialização* como pretendem os conterrâneos do Bové, aquele bigodudo sem graça que conseguiu a proeza de ser, concomitantemente, um dos maiores representantes do protecionismo agrícola francês e inspirador do MST nacional. Enfim, são as contradições brasileiras e demonstram, claramente, que ainda não temos consciência de quais são os nossos interesses nacionais.

Pensar globalmente e agir localmente, traduzido para uma linguagem jurídica é, apenas e tão somente, descentralização. Assim, o federalismo é, em tese, um sistema de organização política bastante adequado às teses ambientalistas. Entretanto, não é assim que as questões têm se passado ao nível do debate político e ambiental brasileiro. Com efeito, freqüentemente, a descentralização política tem sido relegada a segundo plano e o que se vê é um fortalecimento da centralização e dos poderes federais em detrimento dos poderes locais, com a espantosa constatação de que o “aperto” centralizador é praticado pelos próprios ativistas do movimento “ambientalista”. É verdade que, não raras vezes, a descentralização faz com que grupos de pressão regionais se prontifiquem a produzir uma legislação que, longe de proteger o meio ambiente, serve para dar soluções inadequadas às diferentes questões ambientais. Isto, no entanto, não deve ser utilizado como um argumento definitivo contra a descentralização.

Muitas vezes e, na minha opinião, de forma pouco convincente, argumenta-se que a Constituição Federal de 1988 é vocacionada para a descentralização. Da minha parte não concordo com o argumento; ainda que eu já tenha sido vítima do encantador e aparente caráter descentralizador da Magna Carta. O artigo 20 da Constituição Federal estabelece a relação dos bens pertencentes à União (1). Não é difícil perceber que a relação estabelecida pelo artigo 20 é enorme e, na prática, quase nenhum recurso natural está fora do domínio da União, basta que se veja a raquítica relação de bens dos estados contemplada no artigo 26 da mesma Constituição Federal (2). É verdade que, em 1988, quando foi elaborada a “Constituição Cidadã”, o patrimônio genético ainda não estava tão em moda e, portanto, “escapou” de integrar tão ilustre relação de bens. Isto, no entanto, não impediu que a União instituísse um Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN) para dispor minuciosamente sobre o que não lhe pertence. Aliás, é a própria União que reconhece não ser a titular do patrimônio genético visto que encaminhou ao [Congresso Nacional uma Proposta de Emenda Constitucional \(PEC\)](#) incorporando ao patrimônio nacional o patrimônio genético.

Se formos examinar a repartição das competências constitucionais, rapidamente chegaremos à conclusão de que as competências atribuídas à União, sejam as privativas, sejam as concorrentes, açambarcam uma tal quantidade de itens que, sinceramente, não posso admitir que,

efetivamente, estejamos em um regime federativo, ou poderíamos dizer que vivemos um “federalismo minimalista”? É costume dizer que o nosso regime federativo não é dual, tal qual originariamente foi concebido o federalismo pela Convenção de Filadélfia. Afirma-se que vivemos em um regime de federalismo cooperativo, com base na Lei Fundamental de Bonn e na moderna Constituição Espanhola. Com isto, procura-se afirmar que os diferentes entes que integram a federação devem cooperar entre si para que se alcancem resultados mutuamente benéficos. As competências privativas da União, tal qual previstas no artigo 21 da Constituição (3) são de tal forma abrangentes que deixam pouco espaço para que qualquer outro ente político possa atuar efetivamente. Não se trata, no caso do artigo 20, de uma competência legislativa, porém de uma competência material. Entretanto, “quem dá a missão, dá os meios” e, então, a competência legislativa é uma consequência lógica da competência material.

No caso das competências legislativas, conforme rol constante do artigo 21 (4), a quantidade de pontos cujas consequências ambientais são claríssimas é de tal ordem que, seguramente, exercem uma influência sobre as competências concorrentes. Assim desapropriação, direito civil, direito agrário, jazidas, minas e outros recursos minerais estão submetidas ao controle da União, ainda que se admita, em tese, que uma Lei Complementar possa autorizar aos Estados que legislem sobre tais matérias.

Finalmente, o artigo 24 (5) define as competências concorrentes, isto é, aquelas que são concomitantemente da União e dos estados. Diz-se que elas são a própria essência do *Federalismo Cooperativo*, pois capazes de harmonizar as áreas de atuação legislativa entre federação e estados, sendo o pilar sobre o qual se assenta a descentralização. Aqui, igualmente, espera-se que Godot faça a lei sobre normas gerais para definir a questão.

Passados mais de vinte anos da promulgação de nossa Constituição, não temos mais o direito de, ingenuamente, acharmos que o Congresso Nacional fará editar as mencionadas leis. Aliás, o motivo é de clareza meridiana: perda de poder político. Caso sejam feitas as famosas leis, grande parte do poder passará para os estados. A situação atualmente vigente é muito cômoda para o poder federal. Com efeito, a legislação estadual é uma mera cópia das normas federais e, na prática, acaba sendo solapada por Resoluções e Portarias de órgãos federais que além de usurparem atribuições do Congresso Nacional que, docilmente, aceita a subtração de suas atribuições, desde que não se alterem as barganhas fundamentais da República.

O nível de centralização é de tal ordem que, muitas vezes, o próprio Ibama é obrigado a desenvolver atividades inteiramente fora das suas atribuições, em função de demandas locais completamente sem sentido. Posso citar como exemplo o monitoramento da qualidade das águas em Santa Catarina. Há, também, o caso da medida judicial intentada contra o Instituto Ambiental do Paraná, com o objetivo de seqüestrar em favor do Ibama a multa aplicada pelo órgão estadual contra uma grande empresa. A ação foi julgada improcedente (6). Entretanto, para o meu argumento é importante assinalar a pressão centralizadora e antifederalista, sendo ainda relevante o fato de que o Instituto Ambiental do Paraná - IAP, com todas as dificuldades que possa ter, é um

dos bons órgãos ambientais do país.

Há, ainda, que se observar que, à margem da norma constitucional, está sendo criado todo um conjunto de “sistemas nacionais” destinados à proteção ambiental: Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC; Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama; Política Nacional de Educação Ambiental; Política Nacional de Biodiversidade e muitos outros. Penso que, em regime federativo, políticas nacionais só têm cabimento quando previstas na própria Constituição. Veja-se, por exemplo, as diretrizes e bases da educação nacional e a política nacional de recursos hídricos que encontram expressa previsão na Lei Maior.

Em meio a todos os problemas acima suscitados surge uma questão menor que, no entanto, tem assumido ares de “maior”. É o problema do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama. Tal Conselho é apenas mais um aspecto de uma questão política fundamental que é a definição dos reais limites do federalismo brasileiro.

(1) Art. 20. São bens da União: I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos; II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei; III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais; IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva; VI - o mar territorial; VII - os terrenos de marinha e seus acréscidos; VIII - os potenciais de energia hidráulica; IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo; X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos; XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. § 1º - É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração. § 2º - A faixa de até cento e cinqüenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.

(2) Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados: I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União; II - as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros; III - as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União; IV - as terras devolutas não compreendidas entre as da União.

(3) Art. 21. Compete à União: I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais; II - declarar a guerra e celebrar a paz; III - assegurar a defesa nacional; IV - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente; V - decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal; VI - autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico; VII - emitir moeda; VIII - administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada; IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; X - manter o serviço postal e o correio aéreo nacional; XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens; b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos; c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária; d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; f) os portos marítimos, fluviais e lacustres; XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios; XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio; XV - organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional; XVI - exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão; XVII - conceder anistia; XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações; XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso; XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; XXI - estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação; XXII - executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições: a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional; b) sob regime de concessão ou permissão, é autorizada a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos medicinais, agrícolas, industriais e atividades análogas; c) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa; XXIV - organizar, manter e executar a inspeção do trabalho; XXV - estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa.

(4) Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal,

processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; II - desapropriação; III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra; IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; V - serviço postal; VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores; VIII - comércio exterior e interestadual; IX - diretrizes da política nacional de transportes; X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial; XI - trânsito e transporte; XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização; XIV - populações indígenas; XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros; XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões XVII - organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como organização administrativa destes; XVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais; XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular; XX - sistemas de consórcios e sorteios; XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares; XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais; XXIII - segurança social; XXIV - diretrizes e bases da educação nacional; XXV - registros públicos; XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza; XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional; XXIX - propaganda comercial. Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

(5) Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; II - orçamento; III - juntas comerciais; IV - custas dos serviços forenses; V - produção e consumo; VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IX - educação, cultura, ensino e desporto; X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; XI - procedimentos em matéria processual; XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; XIII - assistência jurídica e Defensoria pública; XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; XV - proteção à infância e à juventude; XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis. § 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. § 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. § 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exerçerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. § 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

(6) Origem: TRIBUNAL - QUARTA REGIÃO

Classe: AG - AGRAVO DE INSTRUMENTO - 116170

Processo: 200204010431363 UF: PR Órgão Julgador: QUARTA TURMA

Data da decisão: 06/08/2003 Documento: TRF400090360

DJU DATA:01/10/2003 PÁGINA: 569 DJU DATA:01/10/2003

JUIZ AMAURY CHAVES DE ATHAYDE ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LIMINAR. DANO AMBIENTAL DECORRENTE DE VAZAMENTO DE ÓLEO.

QUESTÕES REFLEXAS AO DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO. COMPETÊNCIA.

SEQÜESTRO DE MULTA ADMINISTRATIVA PAGA A ÓRGÃO ESTADUAL - IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA.

1 - Configura-se a competência da justiça federal comum (e não da justiça do trabalho) quando o pedido a ser conhecido e julgado abrange providências com repercussão laboral meramente reflexas (ausente a identificação com o pedido a ser conhecido e julgado abrange providências com repercussão laboral meramente reflexas (ausente a identificação com o meio ambiente do trabalho)).

2 - Em sendo pretérita a tradição do numerário que interessa, a par de já ter sido julgado, por sentença, juridicamente impossível o pedido de seqüestro de multa administrativa paga a órgão estadual, descebe o deferimento de liminar.