

## A CONSTITUINTE E O MEIO AMBIENTE

Este projeto foi elaborado por:

— ANADALVO JUAZEIRO DOS SANTOS

Engenheiro Florestal

— ELÁDIO DEL ROSAL

Biólogo

— ELIZEU MORAES CORREA

Advogado

— JOSÉ ANTONIO GEDIEL

Advogado

— LUIZ SERGIO DE PAULA KNOPKI

Engenheiro Florestal

— MAURI CESAR BARBOSA PEREIRA

Engenheiro Florestal

— WILSON LOUREIRO

Engenheiro Agrônomo

## S U M Á R I O

I - INTRODUÇÃO .....	03
II - O AMBIENTE COMO DIREITO FUNDAMENTAL .....	05
III - AS LIMITAÇÕES AO DIREITO DE PROPRIEDADE .....	09
IV - A COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR .....	13
V - CONCLUSÃO .....	16

## I - INTRODUÇÃO

O objetivo do presente trabalho é o de propor subsídios, visando o aperfeiçoamento das normas constitucionais, à iminente **Assembleia Nacional Constituinte**, através da Fundação Pedroso Horta do Paraná.

O tema a ser abordado diz respeito ao ambiente e seus elementos. No que concerne aos temas oferecidos pela Fundação, serão abordados de modo explícito os itens 6 e 7 referentes a Recursos Naturais e Área Florestal. Por outro lado discorrer sobre estes assuntos induz a penetrar, mesmo que implicitamente, nos temas referentes à questão ecológica, agrícola e direitos humanos.

É de fácil percepção que a questão ambiental não tem tido o tratamento adequado no vigente Ordenamento Jurídico, a começar pela Carta Magna. Nisto, não há privilégio à Nação brasileira, visto que, verificados textos constitucionais de outras nações, poucas tratam do problema com a seriedade e necessidade pertinentes.

O Ambiente, enquanto meio no qual vivem as pessoas e os demais seres vivos, deve ser tratado, no estado de direito democrático, como um dos direitos fundamentais da pessoa humana.

Restou claro, também, ao grupo, que tratar da questão ambiental, especialmente no que refere a exploração racional dos recursos naturais - na generalidade, e flora e fauna - na especificidade, esboçar-se-ia certo conflito com o direito de propriedade, heis que o instituto da propriedade privada, é visto, ain

da, como direito absoluto por segmentos significativos de nossa população.

Neste sentido, o direito de propriedade garantido constitucionalmente, deve estar limitado a cumprir sua função social, seja para garantir o bem-estar geral, através da produção de riquezas, seja absorvendo a capacidade laborativa de certo grupo de pessoas, seja contribuindo para a conservação dos recursos naturais ou promovendo a regeneração de áreas degradadas.

Mas, a deficiência na legislação, no aspecto ambiental, em certo grau pode decorrer da exclusividade da União na competência legislativa.

Desta forma, entende o grupo, que, na formulação da nova Norma Fundamental, há que haver a necessária descentralização legislativa, principalmente no aspecto ambiente, flora e fauna, visto que, em sendo o Brasil um País de dimensões continentais, que comporta diferentes ecossistemas, aspectos geomorfológicos distintos, e peculiaridades regionais amplamente diferenciadas, seria inadequado um só diploma legal concentrando todos estes aspectos.

## II - O AMBIENTE COMO DIREITO FUNDAMENTAL À PESSOA HUMANA

Para o novo Estado de Direito Democrático, que emergirá com a instituição de uma Assembléia Nacional Constituinte, a enumeração taxativa de todos os direitos da personalidade, será de carácter essencial para o novo texto. Um após outro deverão estar arrolados o direito à igualdade, à dignidade, liberdade, à intimidade, ao ambiente ecológico equilibrado, ao nome, etc.

Neste sentido, devemos tomar por exemplo, guardadas as peculiaridades próprias e inerentes, às constituições mais avançadas e modernas, em especial as Constituições de Portugal e Espanha.

Com efeito, a Constituição Portuguesa de 02.04.76 na Parte I - Referente aos Direitos e Deveres Fundamentais - Título III- Capítulo IV, - dos Direitos e Deveres Sociais - dispõe no Artigo 66, com o Tema "Ambiente e Qualidade de Vida", o seguinte:

### ARTIGO 66

#### Ambiente e Qualidade de Vida

- "1. Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender.
2. Incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e por apelo à iniciativas populares:

- a) prevenir e controlar a poluição e os seus efeitos e as formas prejudiciais de erosão;
  - b) ordenar o espaço territorial de forma a construir paisagens biologicamente equilibradas;
  - c) criar e desenvolver reservas e parques naturais e de recreio, bem como classificar e proteger paisagens e sítios, de modo a garantir a conservação da natureza e a preservação de valores culturais de interesses histórico ou artístico;
  - d) promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica.
3. O cidadão ameaçado ou lesado no direito previsto no nº 1 pode pedir, nos termos da lei, a cessação das causas de violação e a respectiva indemnização.
  4. O Estado deve promover a melhoria progressiva e acelerada da qualidade de vida de todos os portugueses."

A Constituição Espanhola, no Título I - "Dos Direitos e Deveres Fundamentais" - Capítulo III - "Dos Princípios Directivos da Política Social e Económica", dispõe o seguinte:

## ARTIGO 45

- "1. Todos têm direito a desfrutar de um meio ambiente adequado ao desenvolvimento da pessoa, assim como o dever de o conservar.
2. Os Poderes Públicos velarão pela utilização racional de todos os recursos naturais, com o fim de preservar e melhorar a qualidade de vida e defender e restaurar o meio ambiente, apoiando-se na indispensável solidariedade coletiva.
3. Contra os que violarem o disposto no número anterior nos termos que a lei fixar, serão estabelecidos sanções penais ou, se for caso disso, sanções administrativas, bem como a obrigação de reparar o dano causado."

Para que este direito venha a ser devidamente assegurado, o novo texto deverá conter as seguintes características:

a) todos têm direito a um ambiente de vida adequado ao desenvolvimento da pessoa, compatível ao convívio humano, sadio e ecologicamente equilibrado;

b) o ambiente, enquanto conjunto de seres vivos, vegetais e animais e o meio físico que lhes serve de substrato, é patrimônio comum de todos os cidadãos. Assim, os recursos naturais, em especial, a flora e a fauna, quando indispensáveis ao equilíbrio ecológico do ambiente, são bens, sobre os quais o interesse público se sobrepõe ao interesse particular representado pelo direito de propriedade.

c) o Estado (Poder) tem o dever de assegurar um ambiente sadio à todos os cidadãos, tomando medidas visando:

- a utilização racional dos recursos naturais atendendo-se à sua capacidade de renovação e estabilidade ecológica.
- o ordenamento equilibrado da ocupação do solo urbano e rural;
- a prevenção e controle da poluição e seus efeitos;
- a regeneração de áreas degradadas;
- a criação de Parques Naturais, Reservas e estações ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental, bem como a proteção e regeneração de florestas e demais formas de vegetação consideradas de preservação permanente e a delimitação das áreas de reserva florestal legal de cada propriedade rural, exigindo, quando for o caso a sua regeneração, nos termos da Lei;

d) todos os que se sentirem lesados ou ameaçados no livre exercício do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, pode, nos termos da lei, por sí, ou através de associações ambientais regularmente constituídas, exigir a sustentação ou cessação de atividades danosas ao ambiente, ou impedi-las antes de iniciadas, propondo medidas de reparação ao dano causado, nos aspectos, regeneração do ambiente degradado e indenização pecuniária



### III - AS LIMITAÇÕES AO DIREITO DE PROPRIEDADE

O direito de propriedade desde a Constituição de 1824 é garantido nas Normas Fundamentais como direito pleno inviolável. (cf. Art. 179, inciso XXII da Constituição de 25.03.1824; Art. 72, § 17 da Constituição de 24.02.1891; Art.113, item 17 da Constituição de 16.07.1934; Art. 122, item 14 da Constituição de 10.11.1937; Art. 141, § 16 da Constituição de 18.09.1946; Art.150, § 22 da Constituição de 24.01.1967; e Art. 153, § 22 da Constituição de 17.10.1969).

É também reconhecido o direito de propriedade na Declaração Universal dos Direitos do Homem, consoante dispõe o Artigo XVII do referido texto.

Entretanto, o absolutismo do direito de propriedade vem sendo paulatinamente substituído pela sua socialização, encarando-se já a propriedade não mais como um direito subjetivo do proprietário, mas sim como a função social do detentor da Riqueza, conforme formulou LEON DUGUIT.

Neste sentido, já o Diploma Constitucional de 18.09.1946, contemplou em seu Artigo 147 que "o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social".

A Constituição de 24.01.67, por outro lado, formulou como um dos princípios realizadores da Justiça Social a "Função Social da Propriedade". (cf. Art. 157, inciso III da Constituição de 24.01.67).

A atual Lei Fundamental inseriu, também, como

princípio basilar da ordem Econômica e Social a "Função Social da Propriedade" (cf. Art. 160, III da L.F.).

No direito comparado verifica-se também, a preocupação de inserção na Lei Maior do condicionamento do direito de propriedade à função social, é o que se constata, v. g., no texto Constitucional Espanhol:

#### CONSTITUIÇÃO DE 29.12.78

##### ARTIGO 33

- "1. São reconhecidos o direito à propriedade privada e o direito à herança.
2. A função social destes direitos delimitará o seu conteúdo, nos termos da lei.
3. Ninguém poderá ser privado dos seus bens e direitos a não ser por causa justificada de utilidade pública ou interesse social, mediante a correspondente indenização e em conformidade com o disposto nas leis."

De forma mais específica no tocante dos recursos naturais, assim se vê no texto constitucional italiano:

#### CONSTITUIÇÃO DE 27.12.1947

##### ARTIGO 44

" A fim de obter o racional aproveitamento do

· solo e estabelecer relações sociais equitativas, a lei impõe deveres e limites à propriedade privada da terra; fixa limites à sua extensão, segundo as regiões e as zonas agrícolas; promove e impõe o melhoramento das terras, a transformação do latifúndio e a reconstituição das unidades produtivas; ajuda a pequena e média propriedade.

A lei estabelece disposições a favor das zonas de montanha."

A Constituição da República Federal da Alemanha de 23.05.1949, estabelece forma de transferência da terra, do solo, das riquezas naturais e dos meios de produção para a propriedade pública e estabelece forma de punição ao mau uso da propriedade, consoante se vê:

#### ARTIGO 15

"Com a finalidade de socialização e por meio de lei que regule a forma e o montante da indenização, podem ser transferidos para a propriedade pública ou para outras formas de economia pública a terra e o solo, as riquezas naturais e os meios de produção".

#### ARTIGO 18

"Quem abusar da liberdade de expressão das opiniões, em particular por meio da imprensa, da liberdade de ensino, da liberdade de reunião, da liberdade de associação, do sigilo das cor-

respondências, das comunicações postais e das telecomunicações, **do direito de propriedade** ou do direito de asilo para combater a ordem constitucional liberal e democrática poderá ser privado do exercício destes direitos fundamentais. Só o Tribunal Constitucional poderá pronunciar essa perda e fixar a sua extensão."

Isto posto, quando da inserção do direito de propriedade como Direito Fundamental da pessoa humana, o novo texto deverá conter as seguintes características:

a) todos têm direito à propriedade privada e o dever de fazer com que a mesma cumpra com a sua função social;

b) a função social da propriedade consiste em que a mesma proporcione o bem-estar geral, seja através da produção de riquezas; seja absorvendo a capacidade laborativa de determinado grupo de pessoas; seja mantendo o equilíbrio ecológico dos recursos naturais, em especial da flora e fauna, ou seja, constituindo a propriedade familiar a ser fomentada pela Carta Magna;

c) é permitida a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro ou em títulos da dívida pública, consoante os casos que a lei especificar;

d) o mau uso da propriedade ou seja a utilização em dissonância à função social, implicarão na privação ou restrição deste direito, a fim de adequá-la ao bem-estar geral, nos termos da lei.

#### IV - A COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR, EM MATÉRIA DE AMBIENTE, RECURSOS NATURAIS, FLORA E FAUNA

A centralização política vivida por este País a partir de 1964, tem também o seu reflexo na área do ambiente e os recursos naturais.

Pela Constituição de 25.03.1824, era atribuição da Assembléia Geral, composta de duas Câmaras (dos Deputados e de Senadores) fazer leis, interpretá-las, suspendê-las e revogá-las. (cf. Artigos 14 e 15 - VIII da Constituição de 25.03.24).

Pela Constituição de 24.02.1891, não havia norma expressa determinando a competência para legislar em matéria de flora e fauna, apenas quanto às minas de propriedade da União a competência era sua para legislar. Neste sentido, pela regra do Artigo 65 - item 2º da C. F., os Estados poderiam legislar sobre estas matérias, inclusive no que refere as minas situadas nos seus territórios.

Pela Constituição de 16.07.1934, a competência para legislar sobre recursos naturais, especificamente: riquezas do sub-solo, mineração, metalurgia, águas, energia hidro-elétrica, florestas, caça e pesca e a sua exploração, era de competência da União, entretanto admitia e supletiva e complementarmente a legislação estadual. É o que se depreende do Artigo 5º, inciso XIX, alínea "j", § 3º da C. F. de 16.07.1934.

A Constituição de 10.11.1937, ao tratar da matéria estabeleceu competência aos Estados, para legislar sobre "riquezas do sub-solo, mineração, metalurgia, águas, energia hidro-elétrica, florestas, caça e pesca e sua exploração, nas seguintes hi

póteses:

a) havendo Lei Federal, para suprir-lhes as deficiências e para atender as peculiaridades regionais;

b) Não havendo Lei Federal, até que esta os regule.

Pela Constituição de 18.09.1946 a competência para legislar sobre os recursos naturais (riquezas do sub-solo, mineração, metalurgia, águas, energia elétrica, florestas, caça e pesca) era da União, com competência supletiva ou complementar dos Estados - Artigo 5º. inciso XV - alínea "l" e Artigo 6º da C. F. de 18.09.1946.

Na Constituição de 24.01.67, a competência para legislar sobre "jazidas, minas e outros recursos minerais, metalurgia, florestas, caça e pesca, "era exclusiva da União. (Art. 8º, inciso XV, alínea "h").

A atual Constituição, repete o texto inscrito na Constituição de 1967, permanecendo exclusiva à União a competência para legislar sobre os recursos naturais.

Isto colocado, denota-se que houve alternância no que refere à legislação de recursos naturais, ora havendo competência implícita dos Estados, ora supletiva ou complementar, ora não havendo competência, o que ocorre na atualidade.

Parece claro, dadas as circunstâncias específicas de cada região, seus aspectos geomorfológicos, enfim a sua peculiaridade local, que os Estados têm melhores condições para estabelecer um regime jurídico à conservação, regeneração e explora-

ção de seus recursos naturais. Assim sendo, o novo texto constitucional, no aspecto competência, deve guardar as seguintes características:

a) a competência para legislar deve vir da maneira expressa e taxativa no texto;

b) deve ter competência para estabelecer normas de caráter geral e planejador a União Federal;

c) devem ter competência supletiva ou complementar os Estados a fim de adequação das normas gerais às peculiaridades e necessidades locais;

d) o novo texto deverá tratar do ambiente em sua generalidade, e quando se referir aos elementos que compõem o ambiente, o fazer também de maneira a abranger a totalidade de seu conteúdo. Assim ao invés de se referir à florestas, caça e pesca, o novo texto deverá explicitar flora e fauna (terrestre ou aquática).

## V - CONCLUSÃO

A questão ambiental e dos recursos naturais me rece ter no novo diploma fundamental lugar de destaque, visto que se trata de questão que envolve a própria sobrevivência da raça humana.

Assim sendo, a propositura das idéias inscrites no presente trabalho pretende incitar a discussão visando promover o aperfeiçoamento do ordenamento jurídico neste tocante.

O amadurecimento da consciência ecológica em cada cidadão deve ser a meta maior, e as noções mestras devem estar inseridas na Lei Fundamental. Essa, deve ser encarada na Nova República como a cartilha dos direitos fundamentais da pessoa humana, exemplo a ser seguido pelas nações e povos que integram a comunidade mundial.