

**SISTEMA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL NA REGIÃO NORDESTE**  
**SYSTEME DE PROTECTION ENVIRONNEMENTAL DE LA REGION NORDESTE**

**Jahyr-Philippe Bichara**

**RESUMO**

O presente trabalho aborda o sistema de proteção ambiental da região Nordeste do Brasil dentro de um sistema mais amplo chamado Sistema Nacional do Meio Ambiente- SISNAMA instituído pela lei 6.938/81, para implementar a Política Nacional do Meio Ambiente. Dentro desse sistema os Estados do Nordeste através da ação dos seus respectivos governos desempenham um papel fundamental na aplicação das normas editadas em nível federal para assegurar à população a efetivação do direito fundamental ao meio ambiente sadio.

Nesta perspectiva, constatamos que, na maioria dos casos, foi adotado o quadro jurídico e institucional próprio a cada Estado para atuar na execução de políticas ambientais estaduais. Destarte, o quadro institucional de proteção do meio ambiente dos Estados do Nordeste integra o SISNAMA através de um aparelho administrativo que compõe-se de um órgão deliberativo, geralmente um conselho, criado para orientar a ação governamental no campo da determinação de políticas ambientais em consonância com os objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente (Conselho Estadual de Proteção Ambiental - CEPRAM no caso da Bahia ou do Estado de Alagoas; Conselho Estadual do Meio Ambiente - COEMA no Estado do Ceará; ou ainda o Conselho de Proteção Ambiental - COPAM no Estado da Paraíba), e um órgão de execução tendo como principal missão a realização concreta desta política no plano estadual utilizando os instrumentos legais de proteção como o zoneamento ambiental, a avaliação de impactos ambientais, o licenciamento ambiental, a criação de espaços territoriais especialmente protegidos e as sanções administrativas pelo não cumprimento normas ambientais (o Instituto do Meio Ambiente - IMA do Estado de Alagoas, a Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE do Estado do Ceará, o Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente - IDEMA do Estado do Rio Grande do Norte, a Superintendência de Administração do Meio Ambiente - SUDEMA do Estado da Paraíba, a Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - CPRH do Estado de Pernambuco e a Administração Estadual do Meio Ambiente - ADEMA do Estado de Sergipe).

Esses órgãos ambientais executores de políticas estaduais no Nordeste constiuem agentes de suma importância para concretização do direito ao meio sadio, na medida em que, cabe a eles, além de aplicar os instrumentos de proteção ambiental, a maior parte de controle ambiental

através do exercício do seu poder de polícia. Entretanto, a questão que se coloca hoje é de saber se esses órgãos dispõem de recursos orçamentários e humanos suficientes para garantir o cumprimento de sua missão.

**PALAVRAS CHAVES:** SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE- SISNAMA – ÓRGÃOS SECCIONAIS – POLÍTICAS AMBIENTAIS ESTADUAIS.

**Résumé**

La présente étude aborde le système de protection environnementale de la Région Nordeste du Brésil sous l'angle d'un système plus large appelé *Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA* lequel fut institué par la loi 6.938, du 31 août 1981, afin de mettre en œuvre la Politique Nationale de l'Environnement. Dans ce système, les Etats du Nordeste, au travers le l'action de leurs gouvernements respectifs, jouent un rôle fondamental dans l'application des normes édictées au plan fédéral pour assurer à la population l'effectivité du droit fondamental à un environnement sain.

Dans cette perspective, nous constatons que, dans la plupart des cas, fut adopté un cadre juridique et institutionnel propre à chaque Etat pour intervenir dans l'exécution des politiques environnementales des Etats fédérés. En conséquence, le cadre institutionnel de la protection de l'environnement des Etats du Nordeste intègre le SISNAMA au moyen d'un appareil administratif qui se compose d'un organe délibératif, généralement un conseil, crée pour orienter l'action gouvernementale dans le domaine de la détermination de politiques environnementales en accord avec les objectifs de la Politique Nationale de l'Environnement (Conselho Estadual de Proteção Ambiental - CEPRAM no caso da Bahia ou do Estado de Alagoas; Conselho Estadual do Meio Ambiente - COEMA no Estado do Ceará; ou ainda o Conselho de Proteção Ambiental - COPAM no Estado da Paraíba), et un organe d'exécution ayant comme principale mission, la réalisation concrète de cette politique au plan de l'Etat fédéré en utilisant les instruments légaux de protection comme le zonage environnemental, l'évaluation d'impacts environnementaux, la licence environnementale, la création d'espaces territoriaux spécialement protégés et les sanctions administratives pour le non-respect des normes environnementales (o Instituto do Meio Ambiente - IMA do Estado de Alagoas, a Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE do Estado do Ceará, o Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente - IDEMA do Estado do Rio Grande do Norte, a Superintendência de Administração do Meio Ambiente - SUDEMA do Estado da Paraíba, a

Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - CPRH do Estado de Pernambuco e a Administração Estadual do Meio Ambiente - ADEMA do Estado de Sergipe).

Ces organes environnementaux d'exécution de politiques d'Etat fédéré du Nordeste constituent des agents fondamentaux dans la concrétisation du droit à un environnement sain, dans la mesure où, il leur appartient, en plus d'appliquer les instruments de protection environnementale, la plus grande part du contrôle au travers l'exercice de son pouvoir de police. Cependant, la question aujourd'hui en suspend est de savoir si ces organes disposent des ressources budgétaires et humaines suffisantes pour garantir le succès de leur mission.

**MOT-CLÉS :** SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE- SISNAMA – ORGANES DE SECTION – POLITIQUE ENVIRONNEMENTAL D'ETAT FEDERE.

## **1. Introdução: Do direito internacional ambiental ao direito interno brasileiro**

Ao abordarmos o tema da proteção do Meio Ambiente no Nordeste, sentimos a necessidade de fazer, inicialmente, umas considerações sobre o conceito do “meio ambiente” no âmbito jurídico. Com efeito, definir o conceito de “meio ambiente” não é tarefa simples, porquanto temos a percepção que este conceito remete a situações que abragem tanto o aspecto ecológico como a relação do homem com a natureza ou ainda a sua condição de vida no seu ambiente urbano.

Destarte, numa primeira visão, o meio ambiente refere-se à ecologia que consiste no estudo dos comportamentos dos seres vivos no seu ambiente, isto é, no seu hábitat<sup>1</sup>. Esta acepção é oferecida pelo legislador brasileiro ao estabelecer, no art. 3º, I, da lei nº6.938, de 31 de agosto de 1981, relativa à Política Nacional do Meio Ambiente, que o meio ambiente representa: “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas suas formas”. Nesta perspectiva, a legislação visa a garantir a sobrevivência da fauna e da flora reconhecendo à natureza o direito próprio de ser protegido independentemente da sua relação com o homem.

---

<sup>1</sup> Vale lembrar que o termo “ecologia” vem do grego *oikos* e *logos* que significam respectivamente casa e ciência. Portanto, a ecologia refere-se à ciência do hábitat dos seres vivos.

A segunda visão, chamada de antropocêntrica pela doutrina brasileira, considera a relação do homem com o meio ambiente sob o prisma de um direito fundamental, de sorte a permitir uma vida digna e saudável para as presentes e futuras gerações<sup>2</sup>. Nesta visão, o direito consagra o meio ambiente como bem jurídico que proporciona ao homem o direito de viver no ambiente saudável, sendo esta meta, não necessariamente vinculada à preservação dos recursos naturais, porém ao combate das diversas formas de poluição que põem em xeque o bem estar do homem no seu ambiente. Esta visão figura no *caput* do art. 225 da Constituição Federal de 1988, ao estabelecer que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

Como podemos observar, a fronteira entre a concepção ecológica e antropocêntrica do meio ambiente não é nítida. Percebe-se que, no âmbito jurídico, a noção do meio ambiente contempla uma variedade de situações que influem no conteúdo do direito ambiental e nos fins almejados por esta disciplina que ora defende a natureza, ora defende a saúde pública. Na verdade, e embora as duas concepções pareçam se mesclar, os direitos reconhecidos à natureza só têm existência em função do interesse que o ser humano tem por ela em determinado momento<sup>3</sup>.

Ora, diante da depredação sistemática do meio ambiente provocada direta ou indiretamente pelas atividades do homem, as mudanças climáticas geradas pelas mesmas e as repercussões dramáticas observadas sobre as diversas populações do planeta, a questão da proteção ambiental mobilizou paulatinamente a atenção da comunidade internacional a ponto de constituir junto com o combate à pobreza mundial umas das prioridades políticas dos governos. Essa relação de causa e efeito tem preocupado os governos também no seu aspecto econômico na medida em que as catástrofes naturais dos últimos anos prejudicaram, na maioria dos casos, as infra-estruturas dos sistemas de produção dos países envolvidos gerando desta forma altas despesas de reparos para os cofres públicos<sup>4</sup>. Essa dupla constatação leva, portanto, os governos a incorporar nas suas políticas públicas medidas relativas ao combate da degradação do meio ambiente para que a mesma não coloque em risco não só a segurança das populações como também o modelo econômico e social que garante a sobrevivência das

---

<sup>2</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 7<sup>a</sup>.ed., 2004, p. 23 e 24.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>4</sup> A título de exemplo, há de lembrar as marés negras provocadas pelos naufrágios dos petroleiros como os do Torrey Canyon em 1967 e do Amoco Cadiz em 1978, que ao derramar toneladas de petróleo bruto ao mar do Norte provocaram imensas catástrofes naturais nas costas da Bretanha em França. Outro exemplo notório é o acidente nuclear com a usina de geração elétrica da cidade de Tchernobyl em 1986, na Ucrânia, do qual resultou a formação de uma nuvem radioativa de alta toxicidade para o meio ambiente.

presentes e futuras gerações<sup>5</sup>. Assim, como manifestação de uma tomada de consciência internacional, assistimos paulatinamente sob os auspícios da Organização das Nações Unidas (ONU) à celebração de uma sucessão de instrumentos internacionais onde cada Estado signatário se compromete a cumprir normas jurídicas atinentes à proteção do meio ambiente no seu território de sorte que se formou um novo ramo do direito internacional conhecido sob a designação de Direito internacional ambiental<sup>6</sup>.

### 1.1. Do direito internacional ambiental

O primeiro avanço significativo na construção do direito internacional ambiental foi dado na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano de 1972, em Estocolmo, onde foram votados e adotados: a Declaração de Estocolmo com seus 26 Princípios que formaram as primeiras normas de proteção ambiental a serem implementadas pelos Estados participantes<sup>7</sup>; o Plano de Ação para o meio ambiente guiado por recomendações e a criação do Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente – PNUMA, órgão subsidiário das Nações Unidas com sede em Nairóbi, no Quênia, cuja missão consiste em elaborar políticas relativas à proteção ambiental.

Não obstante, a adoção da Convenção sobre Responsabilidade Civil por Danos Causados por Poluição por Óleo de 1969, firmada em Bruxelas, e a celebração da Convenção de Montego Bay sobre o direito do Mar firmada em 10 de dezembro de 1982, contendo disposições sobre a proteção e preservação do meio marinho<sup>8</sup>, destaca o Professor Soares, que a Declaração sobre Meio Ambiente Humano, adotada em Estocolmo em 1972, constituiu um marco de suma importância no desenvolvimento posterior do direito internacional ambiental tendo em vista a necessidade de reconhecer ao homem o direito fundamental de viver no ambiente sadio<sup>9</sup>. Este direito humano foi consagrado solenemente no Princípio 1 da Declaração de Estocolmo ao estabelecer que : “O homem tem o direito fundamental à liberdade, igualdade e adequadas condições de vida, num meio ambiente cuja qualidade

---

<sup>5</sup> RIBAS, Luiz César. “Capitalismo, meio ambiente e políticas públicas: o ambiente atual para um projeto político”. *Revista de Direito Ambiental*, ano 3, n° 10, abr./jun. de 1998, p.123-135, p. 126.

<sup>6</sup> NACARATO NAZO, Georgette e MUKAI, Toshio. “O direito ambiental no Brasil: evolução histórica e a relevância do direito internacional do meio ambiente”. *Revista de Direito Ambiental*, ano 7, n° 28, ou./dez. de 2002, p. 70-116, p. 90 e 91.

<sup>7</sup> Promulgada no Brasil pelo Dec. n° 80.978 de 12.12.1977.

<sup>8</sup> Promulgada no Brasil pelo Dec. n° 99.165, de 12.03.1990, porém só passou a vigorar em 22.06.1995 através do Dec. n° 1.530.

<sup>9</sup> SOARES, Guido Fernando Silva. *A proteção internacional do Meio Ambiente*. Barueri – SP: Manole, vol, 2, 2003, p. 45.

permita uma vida de dignidade e bem-estar, e tem a solene responsabilidade de proteger e melhorar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações”. Convém lembrar, neste aspecto, as palavras do Professor Cançado Trindade que observa que o direito ambiental nasceu a partir de uma visão “antropocêntrica” que se deu pela sua aproximação com os direitos humanos<sup>10</sup>. Com efeito, o reconhecimento do direito ao meio ambiente sadio como um direito fundamental do ser humano foi consagrado para garantir, sobre tudo, o direito de viver num ambiente saudável, sendo a defesa da fauna, flora, água, ar ou paisagem, meros meios para alcançar a finalidade contida na formulação deste direito humano.

Ainda sob a égide da ONU, cabe mencionar, a importância da Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro em 1992, no processo de construção de normas internacionais em matéria ambiental. Este evento, conhecido como Cúpula da Terra, mas denominado oficialmente ECO-92, marcou uma evolução nas preocupações dos países participantes que passou do tema sobre o direito do homem a um ambiente sadio de 1972, para abordar questões relativas às medidas a serem tomadas no combate à degradação do ambiente (atmosfera e mudança de clima, recursos naturais como o solo, floresta, oceanos, mares e água doce, ou ainda o desenvolvimento urbano)<sup>11</sup>. Nesta ocasião, vários instrumentos internacionais foram adotados.

Em primeiro lugar, foram assinadas pelos países participantes duas convenções multilaterais, a saber: a Convenção-Quadro das Nações- Unidas sobre Mudanças Climáticas, do qual surgiu o Protocolo de Quioto adotado em 14 de dezembro de 1997, que estabeleceu normas genéricas sobre a redução da emissão de dióxido de carbono e outros gases que provocam o aquecimento do planeta através do efeito de estufa<sup>12</sup>; a Convenção sobre a Diversidade Biológica em 5 de junho de 1992, com o propósito de garantir a preservação de espécies animais e vegetais no seu hábitat natural<sup>13</sup>.

Em segundo lugar, a adoção de três documentos que constituem instrumentos jurídicos de grande valia na implementação de normas protetoras do meio ambiente dos Estados signatários sendo: a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento que ao reafirmar os princípios de Estocolmo, fixa a necessária cooperação entre os Estados na defesa do meio ambiente estabelecendo deveres e consagrando princípios como o do

---

<sup>10</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Direitos humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993, p. 24 e 25.

<sup>11</sup> SOARES, *op.cit.*, p. 54

<sup>12</sup> O Protocolo de Quioto foi ratificado pelo Brasil em 14 de dezembro de 1997, e aprovado na ordem jurídica pátria pelo Dec. Legislativo nº 144, de 20.06.2002.

<sup>13</sup> Aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 2, de 03.02.1994, e promulgada pelo Dec. nº 2.519 de 16.03.1998.

poluidor-pagador, da prevenção, do estudo de impacto ambiental dentre outros; a Declaração de Princípios sobre Florestas que consiste num conjunto de recomendações sobre a conservação e a exploração das florestas; Enfim, a Agenda 21 que estabeleceu prioridades a serem executadas pelos Estados no decorrer do século XXI mediante a implementação de políticas públicas que devem integrar desenvolvimento econômico com proteção ambiental de modo a atingir um crescimento sustentável<sup>14</sup>.

A vista desta rápida apresentação do Direito internacional ambiental, constata-se que o mesmo se forma a partir de normas cujo nível de congruência ou eficácia varia de acordo com o tipo de instrumento internacional firmado pelos Estados. Assim, as normas ambientais que foram formuladas dentro das convenções possuem uma força obrigatória mais forte, dependendo ainda da sua devida ratificação pelo Estado signatário, que aquelas que emanam de Declarações sem força impositiva<sup>15</sup>. Essa situação jurídica levou a doutrina a considerar que o Direito internacional ambiental remete a um conjunto de normas cuja aplicação oscila entre *soft law*, caracterizado pelo fato que o Estado signatário não é obrigado incorporar no seu ordenamento jurídico interno as regras e princípios formulados nos instrumentos internacionais, e a *hard law* que implica a obrigação de tornar efetivo o que foi objeto de acordo internacional<sup>16</sup>. Com isso, constata-se que a ausência de um sistema efetivo de sanções contra os Estados que desrespeitam as normas estabelecidas nos instrumentos internacionais faz com que a proteção do meio ambiente depende até hoje da vontade política de cada Estado.

## 1.2. Do direito interno brasileiro

Não obstante a grande participação do Brasil nos instrumentos internacionais atinentes a proteção ambiental e a sua incorporação no direito pátrio, observa-se que já vigorava uma significativa gama de legislação ambiental, dentre os quais podemos citar a lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 que criou o Código Florestal Brasileiro, a lei nº 5.197, de 3 de janeiro de

---

<sup>14</sup> Sobre o conteúdo da Agenda 21 consultar SOARES, *op.cit.*, p. 67 à 70.

<sup>15</sup> Esses instrumentos internacionais, assim como quaisquer outros tratados internacionais celebrados pelo governo brasileiro (art. 84,VIII, da CF) são submetidos a um processo de aprovação visando à incorporação de regras internacionais no direito interno. Este processo obedece a um regime constitucional preciso. Assim, as normas do tratado internacional somente produzem efeitos no ordenamento interno quando o Congresso nacional procede a sua aprovação mediante voto parlamentar (artigo 49, I da CF), e quando esta aprovação é promulgada por decreto legislativo do Presidente da República publicado no Diário Oficial da União. No plano internacional, os tratados passam a ser somente obrigatórios entre os Estados signatários depois de ratificados, isto é, ato do poder executivo dirigido aos demais signatários notificando que os compromissos celebrados na assinatura do tratado serão respeitados.

<sup>16</sup> VARELLA, Macelo Dias. *Direito Internacional Econômico Ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 24.

1967 que criou o Código de Caça, o dec.-lei n° 221, de 28 de fevereiro de 1967 que trata do Código de Pesca, e o dec.-lei n° 227, também de 1967 que adotou o Código de Mineração. Mais recentemente, ainda cumpre mencionar a lei n° 6.453, de 17 de outubro de 1977, sobre a Responsabilidade por Danos Nucleares, a lei n° 6.803, de 2 de julho de 1980 relativa ao Zoneamento Industrial nas Áreas Críticas de Poluição de 1980; a lei n° 6.938, de 31 de agosto de 1981 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, a lei n° 9.605 de 12 de fevereiro de 1998, tratando das sanções penais e administrativas sobre condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e a lei n° 9.985 de 18 de julho 2000 que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC<sup>17</sup>.

Ao lado dessa extensa legislação ambiental, a Constituição Federal de 1988 veio consagrar definitivamente o direito fundamental de todos a terem um meio ambiente ecologicamente equilibrado conforme reza o *caput* do art. 225. Além deste dispositivo constitucional, vale mencionar aqui, o art. 23, e os incisos VI e VII da Constituição Federal que conferem aos entes federativos, competência comum para intervir no domínio ambiental e o art. 24, VI e VII da Constituição Federal que dá competência a estes para elaborar normas que participam do sistema de tutela consagrado no art. 225 da Constituição Federal.

Diante dessas considerações preliminares podemos partir do pressuposto que o Brasil dispõe de um quadro jurídico que permita uma ampla proteção do seu meio ambiente. Ora, na realidade temos a percepção que as normas ambientais não são cumpridas ou parcialmente cumpridas o que torna a efetivação deste direito fundamental muito abstrato. Aplicando-se está problemática à região Nordeste pergunta-se como o poder público tem conseguido implementar as políticas ambientais destinadas a defender o direito fundamental do homem de viver num meio ambiente sadio.

Alicerçada numa metodologia teórico-descritiva das diversas normas vigentes nos Estados do Nordeste em matéria ambiental assim como na interpretação feita pela doutrina pátria, buscou-se avaliar como o meio ambiente está sendo protegido na Região Nordeste. Para tanto, primeiramente, apresentamos alguns aspectos do regime constitucional de competência dos Estados em matéria ambiental. Feito isso, abordamos nosso tema sob o ângulo da Política Nacional do Meio Ambiente, criada pela lei n° 6.938, de 31 de agosto de 1981, a fim de ressaltar como os Estados do Nordeste atuam em prol da implementação da dita política.

---

<sup>17</sup> Sobre a evolução do direito ambiental brasileiro pode-se consultar NACARATO NAZO, Georgette e MUKAI, Toshio. “O direito ambiental no Brasil: evolução histórica e a relevância do direito internacional do meio ambiente”, *op. cit.*, p. 75 à 83.

## **2. A competência dos Estados em matéria ambiental na Constituição Federal de 1988**

A competência dos Estados em matéria ambiental tem que ser vista a partir do art. 18 da Constituição Federal de 1988 que prevê que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sendo estes entes da Federação definidos como autônomos para legislar sobre assuntos de interesse dos seus territórios. No intuito de garantir a autonomia dos entes que compõem a Federação, a Constituição Federal define as suas respectivas competências para que os mesmos possam conduzir as políticas públicas de forma independente.

Essa repartição de competências opera-se no direito constitucional brasileiro através de três tipos de competência, a saber, a competência privativa que assegura a autonomia política de cada ente da Federação, a competência comum e a competência concorrente que visa, através da idéia de cooperação, o bem-estar comum em âmbito nacional. Assim, da mesma forma que a Constituição Federal confere à União, ao Distrito Federal e aos Municípios competência para legislar e atuar em matéria de proteção ambiental existe disposições constitucionais que dão competência aos Estados para agir diretamente nos seus territórios sobre questões atinentes à preservação do meio ambiente.

### **2.1. A competência privativa dos Estados em matéria ambiental**

Por competência privativa entendemos, a competência exercida por um ente da federação com exclusão dos demais. A competência privativa dos Estados em matéria ambiental deriva do § 1º do art. 25 da Constituição Federal que prevê que “são reservados aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”. Por outras palavras, esta disposição constitucional significa que compete ao Estado legislar sobre as matérias que não sejam de atribuição da União (art. 22 da CF) e do Município que tem, digase *en passant*, competência para legislar sobre assuntos de interesse local incluído-se questões relativas à preservação ambiental (art. 30, I da CF). Assim, da mesma forma que existe uma competência privativa da União ou do Município, cabe ao Estado privativamente legislar sobre matéria de interesse direto do seu território, competência esta, reforçada pelo art. 25 da

Constituição Federal que prevê que “os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”.

Neste sentido, e contemplando a matéria ambiental, constitui assunto de competência do Estado em relação ao art. 225 da Constituição Federal, todo assunto que diz respeito à preservação do equilíbrio ecológico do território estadual, à saúde pública, ao bem-estar da população de um modo geral. Na prática, a atuação do Estado da Federação na área ambiental se dá através da publicação de legislações protetoras e pela fiscalização do uso racional dos recursos naturais visando sempre a defesa do patrimônio ambiental do seu território.

Por outro lado, observa-se que, de forma compatível com as disposições do art. 225 da Constituição Federal, os Estados da Federação estabeleceram nas suas próprias Constituições normas que visam à defesa e a preservação do meio ambiente em benefício das presentes e futuras gerações. Na Região Nordeste, essas disposições constitucionais estaduais figuram nas Constituições de Alagoas (arts. 217 à 221), Bahia (212 à 226), Ceará (arts. 259 à 271), Maranhão (arts. 239 à 250), Paraíba (arts. 227 à 235), Pernambuco (arts. 204 à 216), Piauí (arts. 237 à 246), Rio Grande do Norte (arts. 150 à 154) e Sergipe (arts. 232 à 234).

Nessas Constituições estaduais constam disposições ambientais que regem situações não previstas pela Constituição Federal por causa das características geográficas. Por exemplo, tratando-se da proteção da zona costeira, Mariana Almeida Passos de Freitas aponta: que a Constituição do Estado de Alagoas proíbe, no seu art. 217 § 1º, a construção no litoral do Estado de loteamento ou projeto de urbanização sem prévia autorização do órgão estadual encarregado de zelar pela proteção ambiental; que a Constituição da Bahia veda a implantação e construção de indústrias que produzam resíduos poluentes em todo litoral do Estado; e que a Constituição da Paraíba estabelece no art. 229, § 1º, um Plano Diretor dos Municípios da faixa costeira que deve disciplinar as construções<sup>18</sup>.

Essa amostra de disposições constitucionais dos Estados do Nordeste revela que a competência privativa, em matéria ambiental, realiza-se em primeiro lugar a partir das suas próprias Constituições que consagram a proteção do meio ambiente como princípio fundamental das suas ordens jurídicas.

## **2.2. A competência comum em matéria ambiental**

---

<sup>18</sup> FREITAS, Mariana Almeida Passos de. “O meio ambiente nas Constituições Estaduais Brasileiras”. *Revista de Direito Ambiental*, ano 8, n° 29, jan.mar.de 2003, p. 72-82, p. 76.

A competência comum trata de competência compartilhada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no âmbito administrativo. Esse tipo de competência versa sobre matérias enunciadas no art. 23 da Constituição Federal. Assim dentre as matérias citadas pelos incisos do art. 23 da Constituição Federal cumpre-nos indicar que é da competência comum dos Estados com os demais entes da Federação: proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos (art. 23-III); impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural (art. 23-IV); proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (art.23-VI) e preservar as florestas, a fauna e a flora (art. 23-VII).

De um modo geral, o art. 23 da Constituição Federal traça uma lista de atividades que devem merecer os cuidados administrativos do poder público. Assim, o modo como cada ente da Federação vai efetivamente atuar em matéria ambiental depende da existência ou não de um quadro jurídico e institucional específico tanto a nível federal como a nível estadual ou municipal. Segundo o Prof. Machado, não há hierarquia diante da situação plantada no art. 23 da Constituição Federal, porquanto, a Administração pública federal ambiental não se encontra em um plano hierárquico superior ao da administração pública estadual, pois o Estado, nos termos do artigo 23, está habilitado a atuar em matéria ambiental ao lado da União, do Distrito Federal e do Município<sup>19</sup>.

Essa competência comum conferida ao Estado direciona-se à matéria ambiental cujos objetivos estão definidos no artigo 225 da Constituição Federal. Com efeito, este artigo determina que o meio ambiente ecologicamente equilibrado constitui direito de todos, bem de uso comum do povo e essencial a 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.

Para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente sadio incumbe ao poder público do qual faz parte o Estado: preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e dos ecossistemas (art. 225 § 1º, I); preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País, bem como fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético (art. 225 § 1º, II); definir, em todas as unidades da Federação espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitida somente através de lei (art. 225 § 1º, III); exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de

---

<sup>19</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 11ª ed. Malheiros: São Paulo, 2003, p. 99.

significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental a que se dará publicidade (art. 225 § 1º, IV); controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem riscos para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (art. 225 § 1º, V); promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente (art. 225 § 1º, VI); 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 (art. 225 § 1º, VII).

Ainda no âmbito da competência comum, vale ressaltar o § 2º do art. 225 da Constituição Federal que obriga o Estado a exigir a recuperação do meio ambiente degradado por parte de exploradores de recursos minerais. Portanto, percebe-se que a intervenção do Estado-Membro sobre questões ambientais fundamenta-se também sobre atribuições comuns estabelecidas constitucionalmente inscrevendo-se dentro de um processo de cooperação entre todas as unidades da Federação. Para tanto, o art. 23 da Constituição Federal, em seu parágrafo único acrescenta que a lei complementar fixará normas para a cooperação entre as unidades da Federação, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e o bem estar em âmbito nacional<sup>20</sup>.

Ao lado da competência comum, é preciso abordar a competência concorrente que desempenha um papel relevante no processo de cooperação ambiental entre os entes da Federação.

### **2.3. A competência concorrente em matéria ambiental**

A competência concorrente entre os entes da Federação é definida pelo art. 24 da Constituição Federal, segundo o qual compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre caça, florestas, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI); proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico (art. 24, VII); responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (art.24, VIII), dentre outras matérias contempladas nos outros incisos.

---

<sup>20</sup> Lembra-se que a lei complementar tem como característica a exigência da aprovação da maioria absoluta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal de acordo com o art. 69 da CF.

Além desse dispositivo constitucional, observa-se que o § 1º do art. 24 da Constituição Federal dispõe que “no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer as normas gerais”, sendo que o § 2º do mesmo artigo precisa que a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. Isso significa que os Estados também podem legislar suplementarmente, notadamente sobre matéria ambiental. É preciso lembrar, ainda, que conforme o § 3º do art. 24 da Constituição Federal, em caso de inexistência de lei federal sobre normas gerais, os Estados estão habilitados a exercer competência legislativa plena para atender as suas peculiaridades.

Além disso, o Prof. Mukai salienta que mesmo que existam normas gerais federais, o Estado também exerce sua competência legislativa plena ainda que as normas editadas pelo Estado não ferem as disposições federais, relembrando nesta oportunidade o dispositivo do § 4º do art. 24 da Constituição Federal que estabelece que a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual no que lhe for contrário<sup>21</sup>. Desta forma, o Estado pode adotar uma legislação que estabelece regras de proteção ambiental, mesmo que a lei federal seja omissa nesta matéria.

Diante do que precede, percebe-se que a atuação dos Estados em matéria ambiental obedece a um sistema de distribuição de competência compartilhado com a União, o Distrito Federal e o Município mediante as técnicas jurídicas evocadas anteriormente. Essas competências administrativa e legislativa dos Estados inscrevem-se sempre na perspectiva de uma colaboração entre os entes da federação para efetivar o direito fundamental a um meio ambiente sadio implementando os meios jurídicos de proteção mencionados no art. 225 da Constituição Federal.

Na verdade, esta cooperação já tinha sido implementada antes da promulgação da Constituição Federal de 1988 com a adoção da Política Nacional do Meio Ambiente criada pela lei nº 6.938/81, a fim de agrupar todos os entes políticos em uma ação conjunta e coordenada em prol da proteção ao meio ambiente, notadamente, através do uso de instrumentos jurídicos ali estabelecidos. Portanto, consideramos que o estudo do sistema de proteção ambiental do Nordeste tem que ser abordado dentro do quadro jurídico e institucional mais amplo da Política Nacional do Meio Ambiente constituído pela nº 6.938/81.

### **3. A Política Nacional do Meio Ambiente e a proteção do meio ambiente no Nordeste**

---

<sup>21</sup> MUKAI, Toshio. *Direito Ambiental Sistematizado*. 4.ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 21.

A Política Nacional do Meio Ambiente foi estabelecida pela lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, com o objetivo de preservar, melhorar e recuperar o meio ambiente a fim de assegurar, no âmbito nacional, o estabelecimento de padrões que tornem possível o desenvolvimento econômico-social permitindo, deste modo, a proteção da dignidade da vida humana<sup>22</sup>.

Na concepção de Antunes, a Política Nacional do Meio Ambiente: “é constituída por um diploma legal cuja função mais importante é de guiar a aplicação das demais leis que tratam da proteção no Brasil”<sup>23</sup>. Para tanto, a lei nº 6.938/81 prevê ainda no seu art. 5º que as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente são, de acordo com os objetivos enunciados no art. 2º da mesma lei, formuladas em normas e planos destinados a orientar a ação dos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios no que concerne a preservação da qualidade ambiental e a manutenção do equilíbrio ecológico de conformidade com as normas constitucionais.

Essa ação está sendo implementada através do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, instituído pela lei nº 9.638/81, na perspectiva de coordenar a ação dos diferentes entes da federação que participam da proteção ambiental<sup>24</sup>. É nesse sistema de proteção ambiental nacional que se inscreve a atuação dos Estados em geral, e dos Estados do Nordeste em particular.

### **3.1. A competência dos Estados no Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA**

Nos termos do 6º da lei nº 6.938/81, constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, os órgãos e entidades da União, dos Estados, dos Territórios, dos Municípios e do Distrito Federal, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, cuja missão fundamental consiste na proteção e melhoria da qualidade ambiental, dentro da seguinte estrutura institucional:

I - o **Conselho de Governo**, órgão superior, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais;

---

<sup>22</sup> Art. 2º da lei 6.938/81.

<sup>23</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA (Comentários à Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981)*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2005, p.7.

<sup>24</sup> *Ibid.* p. 5.

II - o **Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)**, órgão consultivo e deliberativo, com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;

III - a **Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República**, órgão central, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente<sup>25</sup>;

IV - o **Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA**, órgão executor, com a finalidade de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

V - **Órgãos Seccionais** que representam órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;

VI - **Órgãos Locais**: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições.

A partir da estrutura institucional da Política Nacional de Proteção do Meio Ambiente aqui apresentada, observamos que o Estado desempenha uma função de execução políticas públicas ambiental e fiscalização de normas de proteção ambiental através dos chamados órgãos seccionais instituídos pelo art. 6º,V da lei nº 6.938/81. Com efeito, os órgãos e entidades estaduais são, nos termos do art. 6º, V da lei nº 6.938/81, responsáveis pela execução de programas, projetos, e pelo controle e fiscalização de atividades que possam trazer danos ao meio ambiente. Portanto, cabe a cada Estado a criação de tais órgãos para assegurar a proteção ambiental no seu território em função de uma legislação que leva em consideração as peculiaridades de cada um deles. Neste sentido, a lei nº 6.938/81 determina ainda no art. 6º § 1º da lei nº 6.938, que incumbe aos Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, a elaboração de normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA.

Desta forma, os órgãos ou entidades estaduais que integram o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA constituem instrumentos de implementação de políticas ambientais

---

<sup>25</sup> Dentro das diversas alterações sofridas pelo SISNAMA no decorrer dos anos, algumas visaram a modificação da sua estrutura institucional. Assim, apesar da atualização não ter sido efetuada no texto da lei 6.938/81, a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República foi substituída pelo **Ministério do Meio Ambiente** através da lei nº 8.490, de 19/11/1992.

definidas tanto na esfera federal como na esfera estadual. Tais órgãos estaduais têm a atribuição de conceder o licenciamento prévio para construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidoras, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental<sup>26</sup>. Entretanto, convém ressaltar que, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, pode intervir, em caráter supletivo, para atribuição de licenciamento, ressalvada a hipótese de atividade ou obra cujo impacto ambiental seja de âmbito nacional ou regional, isto é, que exceda o âmbito estadual<sup>27</sup>.

Resulta dessas observações que a competência dos Estados no SISNAMA ocorre em dois níveis. Em primeiro lugar, através da criação de órgãos seccionais que executem o que foi determinado em defesa do meio ambiente. Em segundo lugar, através da produção de uma legislação estadual que visa a implementar, nos limites do seu território, os objetivos definidos pela Política Nacional do Meio Ambiente, mas também políticas próprias. Constatamos que esta última competência constitui, na verdade, uma mera reiteração das competências comum e concorrente consagradas respectivamente nos art. 23, VI e VII e 24, VI e VIII da Constituição Federal.

No caso do Nordeste, A proteção do meio ambiente segue o mesmo esquema organizacional. Com efeito, o estudo do quadro jurídico e institucional de proteção do meio ambiente nos Estados do Nordeste demonstra uma fiel aplicação tanto das regras de repartição de competências ambientais formuladas na Constituição Federal como da legislação infraconstitucional relativa à Política Nacional do Meio Ambiente.

### **3.2. O quadro jurídico e institucional de proteção do meio ambiente nos Estados do Nordeste**

Ao lado do aspecto jurídico existe quase que sempre um aspecto institucional que tem como função de representar as autoridades públicas que zelam pelo cumprimento das normas instituídas. Essas instituições são geralmente criadas em leis e suas atribuições são definidas por elas. Portanto, consideramos que a abordagem do quadro jurídico relativo à proteção do meio ambiente no Nordeste tem que ser feita junto com seu aspecto institucional de maneira a identificar os órgãos estaduais competentes em matéria ambiental a fim de avaliar o grau de eficiência de cada um deles. Assim, desejamos mostrar como o poder instituído, em cada

---

<sup>26</sup> Art. 10 da lei nº 6.938/81.

<sup>27</sup> Art. 10, § 4º, da lei nº 6.938/81.

Estado do Nordeste, regula os imperativos da conduta humana em relação ao meio ambiente nas suas respectivas estruturas institucionais.

Ao examinar as legislações estaduais do Nordeste atinentes à proteção do meio ambiente constatamos que o quadro jurídico e institucional está estruturado da seguinte forma. Em primeiro lugar, e de acordo com as competências conferidas pela Constituição Federal, o Estado edita uma lei onde constam os objetivos, conceitos e instrumentos jurídicos de proteção ambiental conforme definidos no âmbito nacional. Em segundo lugar, a mesma legislação ou uma lei específica prevê uma estrutura institucional vertical onde um órgão deliberativo, vinculado ao Governo estadual, está encarregado de formular a política ambiental do Estado, expedir diretrizes, normas e instruções referentes à proteção dos recursos ambientais, assim como estabelecer normas e critérios para licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras a ser concedido pelo órgão responsável pela fiscalização das normas ambientais.

### **3.2.1. Os órgãos deliberativos ambientais**

Os órgãos deliberativos ambientais integram o Poder Executivo do Estado com a finalidade de fomentar ações de política estadual de proteção do meio ambiente e dos recursos hídricos. Neste intuito, esses órgãos têm competência, de conformidade com a legislação pertinente, para formular e expedir diretrizes, normas e instruções referentes à proteção dos recursos ambientais, assim como, estabelecer critérios para licenciamento ambiental de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras do meio ambiente a ser concedido por intermédio do órgão de execução.

No Estado de Alagoas, por exemplo, esta função está sendo desempenhada pelo Conselho Estadual de Proteção Ambiental – CEPRAM que constitui o órgão de decisão<sup>28</sup>. Este órgão, instituído pela lei ° 3.859, de 03 de maio de 1978, e pela lei n° 3.989 de 13 de dezembro de 1978 que define suas atribuições, é formado pelo Governador do Estado na condição de presidente de conselho e dos secretários de Estado como o da saúde, Infra-Estrutura, Desenvolvimento Econômico, Meio Ambiente e Recursos Hídricos e Naturais, mas conta também com a participação do próprio presidente do Instituto do Meio Ambiente – IMA que tem por missão a execução das políticas ambientais do Estado de Alagoas.

---

<sup>28</sup> Art. 1° da lei n° 6.340/02.

No Estado da Bahia, o sistema de proteção ambiental é dirigido pela Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos- SEMARH que foi criada pela lei nº 8.538, de 20 de dezembro de 2002, com a finalidade de formular e executar a política estadual de ordenamento ambiental, de desenvolvimento florestal e de recursos hídricos. Na prática, a SEMARH não atue isoladamente. Com efeito, conforme a nova legislação, a mesma conta com a participação de diversos órgãos estaduais que colaboram nas formulações da política de defesa e gestão do meio ambiente no Estado da Bahia. Portanto, a SEMARH compõe-se: do Conselho Estadual de Meio Ambiente – CEPRAM e do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CONERH; dos órgãos da Administração Direta, a saber, o Gabinete do Secretário, a Diretoria Geral, a Superintendência de Políticas Ambientais – SPA, a Superintendência de Desenvolvimento Florestal e Unidades de Conservação – SFC; e entidades da Administração Indireta que são o Centro de Recursos Ambientais – CRA, a Superintendência de Recursos Hídricos – SRH e a Companhia de Engenharia Rural da Bahia - CERB<sup>29</sup>. Frise-se, aqui, que a atuação dos órgãos que constituem a própria estrutura da SEMARH é sujeito a um regimento único adotado por decreto o dia 14 de dezembro 2003<sup>30</sup>. Na realidade, notamos que o surgimento desta regulamentação teve como intuito de esclarecer uma estrutura institucional muito complexa cuja pluralidade de órgãos atuando tanto na esfera deliberativa como na executiva acabou por diluir as próprias competências da SEMARH.

A preocupação do poder público com a defesa do meio ambiente no Estado do Ceará se manifestou, pela primeira vez, com a criação do Conselho Estadual do Meio Ambiente – COEMA, para orientar a ação governamental no campo da determinação de políticas de utilização racional, conservação e preservação do ambiente em consonância com a Política Nacional de Meio Ambiente. Para executar ditas políticas, foi criado concomitantemente com o COEMA a Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE<sup>31</sup>. Em seguida, a estrutura institucional de proteção do meio ambiente cearense passou a ser reformulada com a adoção da lei nº 13.093, de 08 de janeiro de 2001, que acrescentou a Secretaria da Ouvidoria-Geral e do Meio Ambiente – SOMA, órgão do Poder Executivo Estadual<sup>32</sup>. O mesmo foi instituído para zelar pela observância dos princípios da administração pública por parte das demais Secretarias de Estado com competência para promover a defesa dos direitos e interesses individuais homogêneos, coletivos e difusos junto a Administração Pública e a

---

<sup>29</sup> Art. 4º da lei nº 8.538/02.

<sup>30</sup> Decreto nº 8.419 de 14 de janeiro de 2003 aprovando o Regimento da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SEMARH. Publicado em 15 de janeiro de 2003 no DOE.

<sup>31</sup> Lei nº 11.411, de 28 de Dezembro de 1987, publicada no DOE em 04 de outubro de 1988.

<sup>32</sup> Publicada em 9 de janeiro de 2001.

articulação e coordenação das ações governamentais, de acordo com a Política Estadual de Meio Ambiente<sup>33</sup>. Portanto, nos termos da legislação atual, o sistema de proteção ambiental do Estado do Ceará passa a ter uma feição onde a Secretaria da Ouvidoria-Geral e do Meio Ambiente – SOMA assumiu um papel maior na determinação das políticas ambientais do Estado, sendo que o Conselho Estadual do Meio Ambiente – COEMA permanece como colegiado e a Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE como órgão vinculado com poder de execução da política estadual de Controle Ambiental do Ceará<sup>34</sup>.

Podemos mencionar ainda na Paraíba, o Conselho de Proteção Ambiental - COPAM, que gerencie o patrimônio ambiental do Estado mediante aprovação de normas, deliberações, diretrizes e regulamentos. O Conselho de Proteção Ambiental - COPAM, instituído pela lei n° 4.335, de 16 de dezembro de 1981, é um órgão colegiado encarregado de formular a política ambiental do Estado da Paraíba, expedir diretrizes, normas e instruções referentes à proteção dos recursos ambientais, assim como, estabelecer normas e critérios para licenciamento ambiental de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras do meio ambiente a ser concedido por seu intermédio ou pela Superintendência de Administração do Meio Ambiente – SUDEMA.

Em verdade, a atividade dos órgãos deliberativos ambientais dos Estados do Nordeste resume-se numa atividade de transposição da Política Nacional do Meio Ambiente no propósito de dar efetividade às normas de proteção e preservação constitucionalmente consagradas. No entanto, a aplicação das normas ambientais determinadas pelos órgãos deliberativos depende dos órgãos de execução que constituem o principal instrumento de efetivação do direito fundamental ao meio ambiente sadio nos Estados do Nordeste. Por isso, procuramos, dentro do estudo do quadro jurídico e institucional de proteção do meio ambiente dos Estados do Nordeste, identificar os órgãos que atuam efetivamente na execução e na fiscalização das normas ambientais.

### **3.2.2. Os órgãos de execução**

Como já foi mencionado anteriormente, a Política Nacional do Meio Ambiente instaurou, através do SISNAMA, uma estrutura institucional que visa à implementação dos seus objetivos. Neste quadro institucional os Órgãos Seccionais criados em cada Estado desenvolvem um papel de fundamental importância na efetivação do direito ambiental.

---

<sup>33</sup> Art. 1° da lei n° 13.093, de 08 de janeiro de 2001.

<sup>34</sup> Arts. 7° e 8° da lei n° 13.093, de 08 de janeiro de 2001.

Assim, dentro dos inúmeros órgãos seccionais criados no na região Nordeste, convém citar no Estado de Alagoas o Instituto do Meio Ambiente – IMA, criado através das leis estaduais n° 4.986, de 16 de maio de 1988, e n° 6.340, de 03 de dezembro de 2002, na forma de autarquia estadual vinculada à Secretária de Estado do Planejamento, com personalidade jurídica de direito público, autonomia patrimonial, financeira e operacional e jurisdição em todo território alagoano, tendo como principal missão a execução da política estadual de meio ambiente definida pelo Conselho Estadual de Proteção Ambiental – CEPRAM.

No Estado da Bahia, a função de execução das normas ambientais parece desenvolvida mais especificamente pelo Centro de Recursos Ambientais – CRA, órgão ambiental que integra a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMARH, conforme observamos.

No Estado do Ceará é a Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE que tem o poder de execução da política estadual ambiental<sup>35</sup>.

No Estado do Rio Grande do Norte, o Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente – IDEMA representa, a autoridade máxima em matéria ambiental. Autarquia vinculada à Secretaria de Planejamento e Finanças - SEPLAN, o IDEMA foi instituído pelas Leis Complementares n° 139, de 25 de janeiro de 1996 e n° 163, de 05 de fevereiro de 1999 com a missão de promover a Política Ambiental do Estado de Rio Grande do Norte, visando o desenvolvimento sustentável, aproveitando as potencialidades regionais, na busca de melhoria da qualidade de vida da população. Assim, no decorrer dos últimos dez anos, O IDEMA, na sua configuração atual desenvolveu as diversas políticas governamentais no sentido de garantir à população um meio ambiente cada vez mais protegido em consonância com as exigências do desenvolvimento econômico do Estado e da Política Nacional do Meio Ambiente.

A Superintendência de Administração do Meio Ambiente, a SUDEMA como é mais conhecida no Estado da Paraíba foi criada em 20 de dezembro de 1978 através da lei n° 4.033 com a finalidade de implementar a política de proteção e preservação ao meio ambiente elaborada pelo governo e administrar os recursos hídricos do Estado. Este órgão é subordinado a um colegiado, denominado Conselho de Proteção Ambiental – COPAM.

No Estado de Pernambuco o papel de execução da legislação ambiental é exercido pela Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - CPRH, autarquia vinculada à Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente-SECTMA, criada pela lei n° 7.267 de 16

---

<sup>35</sup> Arts. 7° e 8° da lei n° 13.093, de 08 de janeiro de 2001.

de dezembro de 1976, antes de ser enquadrada pela lei complementar n° 049, de 31 de janeiro de 2003, que dispõe sobre o funcionamento do Poder Executivo no Estado do Pernambuco. Regulamentado pelo decreto n° 26.265, de 23 de dezembro de 2003, este órgão tem como objetivo exercer a função de órgão ambiental do Estado de Pernambuco, responsável pela execução da Política Estadual de Meio Ambiente, atuando no controle da poluição urbano, industrial e rural, na proteção do uso do solo e dos recursos hídricos e florestais, mediante: outorga de licenciamento ambiental, fiscalização do cumprimento das normas ambientais do Estado e gestão dos recursos ambientais<sup>36</sup>.

Por fim citamos no Estado de Sergipe, a Administração Estadual do Meio Ambiente – ADEMA, autarquia vinculada à Secretaria do Meio Ambiente, que promove a preservação do meio ambiente, da fauna, da flora e do uso racional dos recursos hídricos, assim como a proteção dos ecossistemas naturais<sup>37</sup>. Esta instituição foi criada em 12 de outubro de 1978, pela lei estadual n° 2.181 e iniciou suas atividades nos anos 1970 quando a comunidade internacional começou a preocupar-se com a necessidade de proteger o meio ambiente como demonstrou as discussões na Conferência de Estocolmo realizada em 1972.

Decorre do que precede que esses órgãos ambientais executores de políticas estaduais no Nordeste desempenham um papel fundamental para concretização do direito ao meio sadio, aplicando para tanto, os instrumentos jurídicos de proteção ambiental disponíveis, exercendo desta forma o seu poder de polícia. Entretanto, a questão que se coloca é de saber se esses órgãos dispõem de recursos orçamentários e humanos (devidamente qualificados) suficientes para garantir o cumprimento de sua missão. Segundo, o Prof. Antunes, a grande maioria dos órgãos ambientais estaduais atuando no âmbito no Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA não possuem recursos necessários para o seu adequado funcionamento<sup>38</sup>.

## 5. Considerações finais

---

<sup>36</sup> Arts. 2° e 3° do decreto n° 26.265, de 23 de dezembro de 2003.

<sup>37</sup> Secretaria do Estado do Meio Ambiente do Estado – SEMA de Sergipe foi criada nos termos da lei n°4.749, de 17 de janeiro de 2003 e organizada com base na lei n° 4.787, de 2 de maio de 2003, com a finalidade de programar, organizar, executar, e acompanhar a política do governo do Estado no que diz respeito ao desempenho, expansão, desenvolvimento e acompanhamento das atividades referentes ao meio ambiente e das demais relacionadas com os assuntos que constituem suas áreas de competência, a saber: Política Estadual relativa ao meio ambiente, preservação, conservação e recuperação do meio ambiente, preservação da biodiversidade e política setorial dos resíduos sólidos, urbanos e industriais.

<sup>38</sup> ANTUNES, *Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA (Comentários à Lei n° 6.938, de 31 de agosto de 1981)*, p. 105.

O presente trabalho revela que o sistema de proteção ambiental no Nordeste está integrado dentro de um sistema mais amplo conhecido como Sistema Nacional do Meio Ambiente- SISNAMA instituído pela lei nº 6.938/81 para implementar a Política Nacional do Meio Ambiente. Dentro desse sistema, os Estados do Nordeste através dos seus governos desempenham um papel fundamental na aplicação das normas editadas em nível federal para assegurar à população a efetivação do direito fundamental ao meio ambiente sadio.

Nesta perspectiva, constatamos que, na maioria dos casos, foi adotado o quadro jurídico e institucional próprio a cada Estado para atuar na execução de políticas ambientais estaduais. Deste modo, foi visto que o quadro institucional de proteção do meio ambiente dos Estados do Nordeste compõe-se de um órgão deliberativo, geralmente um conselho, criado para orientar a ação governamental no campo da determinação de políticas ambientais em consonância com os objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente (Conselho Estadual de Proteção Ambiental - CEPRAM no caso da Bahia ou do Estado de Alagoas; Conselho Estadual do Meio Ambiente - COEMA no Estado do Ceará; ou ainda o Conselho de Proteção Ambiental - COPAM no Estado da Paraíba), e um órgão de execução tendo como principal missão a realização concreta da política estadual de meio ambiente utilizando os instrumentos legais de proteção como o zoneamento ambiental, a avaliação de impactos ambientais, o licenciamento ambiental, a criação de espaços territoriais especialmente protegidos e as sanções administrativas pelo não cumprimento de normas ambientais (o Instituto do Meio Ambiente - IMA do Estado de Alagoas, a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SEMARH do Estado da Bahia, a Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE do Estado do Ceará, o Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente - IDEMA do Estado do Rio Grande do Norte, a Superintendência de Administração do Meio Ambiente - SUDEMA do Estado da Paraíba, a Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - CPRH do Estado de Pernambuco e a Administração Estadual do Meio Ambiente - ADEMA do Estado de Sergipe).

Considerando as limitações orçamentárias desses órgãos para cumprir a sua missão fundamental de proteção do meio ambiente, consideramos que a sociedade brasileira, de um modo geral, não pode depender apenas do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA para garantir a efetivação do seu direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Acreditamos que este direito fundamental há de ser protegido com uma atuação eficiente do Poder Judiciário e do Ministério Público. Neste sentido, vale lembrar que a lei nº 6.938/81 que trata da Política Nacional do Meio Ambiente confere ao Ministério Público, no seu art.14

§ 1º, legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente.

## 5. Referências

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 7ª.ed., 2004.

\_\_\_\_\_. *Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA (Comentários à Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981)*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2005.

CANÇADO TRINIDADE, Antônio Augusto. *Direitos humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993.

FREITAS, Mariana Almeida Passos de. “O meio ambiente nas Constituições Estaduais Brasileiras”. *Revista de Direito Ambiental*, ano 8, nº 29, jan./mar. de 2003, p. 72 -82.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 11ª ed. Malheiros: São Paulo, 2003.

MUKAI, Toshio. *Direito Ambiental Sistematizado*. 4.ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

NACARATO NAZO, Georgette e MUKAI, Toshio. “O direito ambiental no Brasil: evolução histórica e a relevância do direito internacional do meio ambiente”. *Revista de Direito Ambiental*, ano 7, nº 28, out./dez. de 2002, p. 70 -116.

RIBAS, Luiz César. “Capitalismo, meio ambiente e políticas públicas: o ambiente atual para um projeto político”. *Revista de Direito Ambiental*, ano 3, nº 10, abr./jun. de 1998, p.123-135.

SOARES, Guido Fernando Silva. *A proteção internacional do Meio Ambiente*. Barueri – SP: Manole, vol, 2, 2003.

VARELLA, Marcelo Dias. *Direito Internacional Econômico Ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.