

A “Declaração de Direitos de Liberdade Econômica” (Lei n. 13.874/19) em face da proteção constitucional ao meio ambiente

The “Declaration of the Rights of Economic Freedom”
(Law No. 13.874 / 19) in view of the constitutional
protection of the environment

Celso Antonio Pacheco Fiorillo*

Renata Marques Ferreira**

Resumo: Publicada dia 20/9/2019, com a finalidade megalomaníaca de estabelecer no plano infraconstitucional, de forma ampla e quase irrestrita, um conjunto de normas jurídicas de proteção à livre-iniciativa e ao livre-exercício de atividade econômica, regras normativas, todavia já tratadas satisfatoriamente por nossa Constituição Federal, a Lei 13.874/19, ao tentar disciplinar em inferior plano normativo ordens estruturais de imposições de deveres, bem como incumbências destinadas ao Poder Público vinculadas ao balizamento normativo ambiental, particularmente no que se refere aos atos públicos de liberação, exigidos como condição prévia para o exercício de atividade econômica, viola claramente a cláusula constitucional proclamadora

* Advogado militante no âmbito do direito empresarial ambiental. Primeiro professor livre-docente em Direito Ambiental do Brasil, sendo também Doutor e Mestre em Direito das Relações Sociais. Professor na Escola da Magistratura Federal da 1ª Região (AMAZONIA LEGAL). É Director Académico do Congresso de Derecho Ambiental Contemporáneo España/Brasil-Universidade de Salamanca (ESPANHA) e Miembro del Grupo de Estudios Procesales de la Universidad de Salamanca-Grupo de Investigación Reconocido IUDICIUM (ESPANHA). Professor convidado e visitante da Escola Superior de Tecnologia do Instituto Politécnico de Tomar (PORTUGAL) e da Facoltà di Giurisprudenza della Seconda Università Degli Studi di Napoli (ITALIA). Professor no Programa de Mestrado em Direito da Uninove-SP (BRASIL).

* Pós-doutora pela Universidade de São Paulo (Escola Politécnica-USP). Doutora em Direito das Relações Sociais (subárea de Direitos Difusos e Coletivos – Direito Ambiental) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Mestra em Direito das Relações Sociais (subárea de Direitos Difusos e Coletivos – Direito Ambiental Tributário) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora convidada na Escola Superior de Advocacia da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção de São Paulo (ESA-OAB/SP). Foi coordenadora do Grupo de Trabalho de Tutela Jurídica da Saúde Ambiental, bem como de Tutela Jurídica da Governança Corporativa Sustentável da Comissão do Meio Ambiente da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção de São Paulo (OAB/SP). Pesquisadora no grupo de pesquisas Novos Direitos da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Daí a necessidade de se realizar a presente pesquisa a partir do método hermenêutico, por meio do levantamento dos trabalhos doutrinários elaborados por estudiosos especializados atuantes, no âmbito da matéria investigada. O objetivo é demonstrar que as normas de proteção à livre-iniciativa e ao livre-exercício de atividade econômica já estão suficientemente fixadas em nossa Lei Maior e estão submetidas aos regramentos específicos de proteção ao meio ambiente, determinados superiormente no âmbito do direito ambiental constitucional brasileiro (particularmente os arts. 225, 225, § 1º, IV e 225, § 3º da CF). Restou, pois objetivamente evidenciado, em face do estudo realizado, que as referências ao direito ambiental, estabelecidas na referida Lei 13.874/19, além de despidendas, são estruturalmente inconstitucionais, induzindo em erro àqueles que pretendem se valer de aludida regra jurídica, visando a interpretar o exercício lícito das atividades econômicas, em harmonia com a defesa do meio ambiente.

Palavras-chave: Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Princípio da Defesa do Meio Ambiente como Princípio Geral da Atividade Econômica. Direito Ambiental Constitucional. Princípio da Prevenção. Estudo Prévio de Impacto Ambiental. Licença Ambiental.

Abstract: Published on 20/9/2019, with the megalomaniacal purpose of establishing in the infra-constitutional plan, in a broad and almost unrestricted manner, a set of legal norms for the protection of free enterprise and the free exercise of economic activity, normative rules, however already satisfactorily dealt with. by our Federal Constitution, Law 13.874 / 19, when trying to discipline in lower normative level structural orders of duties imposition as well as incumbencies destined to the Public Power linked to the environmental normative beacon, particularly with regard to the public acts of liberation required as a condition prior to the exercise of economic activity, clearly violates the constitutional clause proclaiming the fundamental right to the ecologically balanced environment. Hence the need to carry out this research from the hermeneutic method, through the survey of doctrinal works prepared by specialized scholars working in the field investigated, in order to demonstrate that the standards of protection of free enterprise and free exercise economic activity are already sufficiently fixed in our Major Law and are subject to the specific environmental protection rules determined superiorly under Brazilian constitutional environmental law (particularly Articles 225, 225, § 1, IV and 225, § 3 of the CF). It remained, therefore objectively evidenced, in view of the study, that the references to environmental law established in the referred law 13.874/19, besides being despicable, are structurally unconstitutional and misleading those who intend to use the legal rule to interpret the lawful exercise. economic activities in harmony with the protection of the environment.

Keywords: Declaration of Rights of Economic Freedom. Principle of the Defense of the Environment as a General Principle of Economic Activity. Constitutional Environmental Law. Principle of Prevention. Environmental Impact Assessment. Environmental license.

Introdução

Com o pretexto de “instituir” uma “declaração de direitos de liberdade econômica”, criando regras de “proteção à livre-iniciativa e ao livre-exercício de atividade econômica” e visando claramente a “disciplinar” o poder regulatório da administração pública em nosso País, foi publicada em 20 de setembro de 2019 a lei 13.874/19, no sentido de interpretar e aplicar, através de regra normativa infraconstitucional, as incumbências constitucionais já bem-estabelecidas ao Poder Público por nossa Lei Maior, bem como vários direitos que já são disciplinados de forma específica por nossa Carta Magna.

Dentre os referidos direitos “tutelados” assim como disposições de atuação do Estado, como agente normativo, merecem destaque, no presente estudo, as referências normativas estabelecidas por referida lei, vinculadas à proteção do meio ambiente.

Com efeito, embora estabelecendo como direito de toda pessoa, natural ou jurídica, produzir, empregar e gerar renda, assegurada a liberdade para desenvolver atividade econômica em qualquer horário ou dia da semana, observadas as normas de proteção ao meio ambiente,¹ incluídas as de combate à poluição sonora e à perturbação de sossego² (art.3º, II, letra “a”), verdadeiro primor de obviedade em face dos mais de 30 anos de vigência e interpretação de nosso direito constitucional brasileiro, a Lei 13.874/19 indica, em suas Disposições Gerais (Capítulo – I arts. 1º e 2º), que seu conteúdo integral, na condição de “norma geral de direito econômico” (art.1º, § 4º), “será observado na aplicação e na interpretação de direito civil, empresarial, econômico, urbanístico e do

¹ A respeito do tema vide FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 20. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2020.

² A respeito do tema vide FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 20. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2020.

³ Os critérios de “ordenação pública” são EVIDENTEMENTE estabelecidos em face de balizamento orientado pela Constituição Federal e não por regras infraconstitucionais. Dai o Supremo Tribunal Federal estabelecer com frequência esclarecimento a respeito do tema a exemplo da ADI 3.540, oportunidade em que restou consagrada a interpretação no sentido de que a incolumidade do meio

trabalho nas relações jurídicas que se encontrem no seu âmbito de aplicação, e na ordenação pública,³ sobre o exercício das profissões, juntas comerciais, da produção e consumo e proteção ao meio ambiente” (art. 1º, § 1º). Estipula ainda a referida norma jurídica que os denominados “atos públicos de liberação da atividade econômica”, a saber, a licença, a autorização, a concessão, a inscrição, a permissão, o alvará, o cadastro, o credenciamento, o estudo, o plano, o registro e os demais atos exigidos, sob qualquer denominação, por órgão ou entidade da administração pública, na aplicação de legislação, como condição para o exercício de atividade econômica, inclusive o início, a continuação e o fim para a instalação, a construção, a operação, a produção, o funcionamento, o uso, o exercício ou a realização, no âmbito público ou privado, de atividade, serviço, estabelecimento, profissão, instalação, operação, produto, equipamento, veículo, edificação e outros (art. 1º, § 6º) passam a ser submetidos ao conteúdo da “Declaração de Direitos de Liberdade Econômica”, em excêntrica tentativa de, salvo melhor juízo, substituir em plano infraconstitucional as superiores normas jurídicas balizadoras dos princípios gerais da atividade econômica, como aquelas de proteção ao meio ambiente, em face do que determinam os princípios constitucionais do direito ambiental brasileiro e sua interpretação fixada pelo Supremo Tribunal Federal.

Mas não é só...

Demonstrando também objetivo desprezo pelos fundamentos constitucionais de nosso Estado Democrático de Direito (arts. 1º, III e IV), bem como pelo comando constitucional delimitador dos princípios gerais da atividade econômica, condicionado a princípios explicitamente indicados nos incisos do art.170 (em especial, o conteúdo fixado pelo art.170, VI de nossa Lei Maior), ao contrário do que pretende “estabelecer” em seu art.1º , a Lei 13.874/19 concebe exótico “princípio da intervenção subsidiária mínima e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas” (art. 2º, III), com o objetivo de nortear todas as matérias indicadas no art.1º, § 1º (nela incluída a proteção do meio ambiente) em face do referido “princípio”, em clara tentativa de afrontar nosso sistema constitucional, bem como

ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica.

subverter toda a interpretação estabelecida por nosso Supremo Tribunal Federal, no que se refere ao exercício das atividades econômicas existentes em nosso direito positivo.

Destarte, verifica-se com clareza que a norma jurídica antes indicada, ao tentar disciplinar em inferior plano normativo regras estruturais de balizamento ambiental-constitucional, particularmente no que se refere aos atos públicos de liberação exigidos como condição prévia para o exercício de atividade econômica, além de se revelar megalomaníaca e despicienda, viola claramente a cláusula constitucional proclamadora do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Assim, entendemos oportuno desenvolver no presente trabalho, a partir do que estabelece nosso sistema jurídico constitucional em vigor, de que forma as normas de proteção à livre-iniciativa e ao livre-exercício de atividade econômica, ao contrário do que “deseja” a Lei 13.874/19, já estão satisfatoriamente tuteladas de forma soberana em face dos regramentos específicos de proteção ao meio ambiente, fixados superiormente no âmbito do direito ambiental constitucional brasileiro (particularmente os arts. 225, 225, § 1º, IV e 225, § 3º da CF).

Para tanto, foram desenvolvidos no presente estudo, ainda que de forma perfunctória, não só os princípios constitucionais que delimitam a ordem econômica do capitalismo, como também os princípios ambientais constitucionais com destaque para o instrumento constitucional do Estudo Prévio de Impacto Ambiental.

A metodologia utilizada, desenvolvida a partir de uma descrição minuciosa e rigorosa do enquadramento jurídico-constitucional da matéria estudada, se baseia na análise sistemática dos princípios de direito ambiental constitucional vinculado às atividades econômicas destinadas ao desenvolvimento sustentável,⁴ estruturado através de pesquisa realizada a partir do método hermenêutico, por meio do levantamento dos trabalhos doutrinários elaborados por estudiosos especializados, atuantes no âmbito da matéria investigada e de análise jurídica vinculada ao direito ambiental-

⁴ A respeito do tema vide FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. O princípio constitucional do desenvolvimento sustentável em face do denominado novo Código Florestal (Lei 12.651/2012). *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, Caxias do Sul: EDUCS, v. 8, p. 103-120, 2018.

constitucional assim como das normas infraconstitucionais aplicáveis, tudo com o objetivo de adequar de forma satisfatória o enquadramento do tema, em face de nosso sistema jurídico em vigor.

2 Atividades econômicas em face da Constituição Federal brasileira em vigor e a aplicação dos princípios de direito ambiental constitucional: as atividades econômicas não podendo ser exercidas em desarmonia com os princípios destinados a tornar efetiva a proteção ao meio ambiente

Como já dissemos anteriormente, a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, instituída no plano infraconstitucional pela Lei 13.874/19, ao pretender estabelecer normas de proteção à livre-iniciativa e ao livre-exercício de atividade econômica, bem como disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, ambiciona impor todo seu conteúdo criado em inferior plano constitucional, na aplicação e na interpretação de direito civil, empresarial, econômico, urbanístico e do trabalho nas relações jurídicas, que se encontrem no seu âmbito de aplicação, e na ordenação pública sobre o exercício das profissões, juntas comerciais, a produção, o consumo e a proteção ao meio ambiente “nos termos do disposto no inciso IV do *caput* do art. 1º, no parágraf. único do art. 170 e no *caput* do art. 174 da Constituição” (art.1º, § 1º).

A aludida declaração, também conforme já aduzido anteriormente, pretende inclusive estabelecer que “o disposto no art. 1º ao art. 4º” de referida norma jurídica⁵ “constitui norma geral de direito econômico, conforme o disposto no inciso I do *caput* e nos §§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 24 da Constituição Federal, e será observado para todos os atos públicos de

⁵ CAPÍTULO I (DISPOSIÇÕES GERAIS – arts. 1º e 2º), CAPÍTULO II (DA DECLARAÇÃO DE DIREITOS DE LIBERDADE ECONÔMICA – art. 3º) e CAPÍTULO III – DAS GARANTIAS DE LIVRE-INICIATIVA

⁶ Sendo um dos fatores de produção, o trabalho caracteriza-se como toda atividade humana voltada para a transformação da natureza, com o objetivo de satisfazer uma necessidade. Trata-se, pois, de uma condição específica do homem e, desde suas formas mais elementares, está associada a certo nível de desenvolvimento dos instrumentos de trabalho (grau de aperfeiçoamento das forças produtivas) e da divisão da atividade produtiva entre os diversos membros de um agrupamento social. Assim, o trabalho assumiu formas particulares nos diversos modos de produção que surgiram ao longo da história da humanidade. Na comunidade primitiva, teve caráter solidário, coletivo, ao passo que, nas sociedades de classes (escravista, feudal e capitalista), se tornou “alienado”, como afirmam os teóricos marxistas. O trabalho assalariado é típico do modo de produção capitalista, no qual o trabalhador, para sobreviver, vende ao empresário sua força de trabalho em troca de um

liberação da atividade econômica, executados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, nos termos do § 2º deste artigo”.

Com efeito, adotando o trabalho como “um dos fatores de produção”,⁶ aspecto de importância fundamental para a interpretação constitucional dos princípios gerais da atividade econômica,⁷ estabeleceu nossa Lei Maior a livre iniciativa⁸⁻⁹, na mesma hierarquia, visando à liberdade do

salário. Essa forma de trabalho foi analisada por Marx e Engels, partindo do conceito de “valor-trabalho” elaborado por David Ricardo e Adam Smith. Segundo esse conceito, o trabalho incorporado ao produto é o elemento comum a toda espécie de mercadoria, fenômeno que determina as relações de troca. Na análise marxista, a capacidade de trabalho recebe a denominação de trabalho abstrato, e sua realização prática na produção é o trabalho concreto. A medida para avaliar o trabalho concreto, incorporado, é dada pelo tempo social necessariamente gasto na produção de mercadoria. E isso, ainda segundo Marx, é dado não apenas pelo trabalho individual, mas, sobretudo pelo trabalho social, em determinado nível de desenvolvimento das forças produtivas. Elemento essencial na medida do valor das mercadorias, o trabalho necessariamente social é o eixo em que se estrutura a teoria da mais-valia de Marx. Além disso, o autor de *O Capital* revela outros aspectos do trabalho como elemento gerador de valor. É o caso do trabalho simples e do trabalho complexo. O primeiro conceito abrange o trabalho não especializado, que inclui apenas a energia corporal comum a todos os indivíduos; o trabalho complexo apresenta-se como inerente ao trabalhador especializado, ao técnico, portador de trabalho multiplicador e concentrado. Apesar dessas diferenças qualitativas, esses dois tipos de trabalho se equivalem nas relações de troca. Assim, três dias de trabalho de um operário não especializado podem corresponder a um dia de trabalho de um operário qualificado. Marx analisou ainda o trabalho produtivo e o trabalho improdutivo. Aqui, mais uma vez, ele parte do trabalho que produz um objeto para o mercado, sendo fonte de mais-valia. O trabalho produtivo, então, tem essa característica essencial, seja ele manual ou intelectual. O decisivo na caracterização do trabalho produtivo é que ele contribua para a realização do capital, que seja, portanto, fonte de mais-valia. Ao contrário, o trabalho improdutivo não produz valor de troca, mesmo que dê origem a um objeto material. Uma cozinheira numa residência, por exemplo, não faz a comida para ser vendida, mas para satisfazer simplesmente as necessidades da família para a qual ela trabalha; no caso de uma cozinheira que trabalhe num restaurante, o produto de seu trabalho vai para o mercado e caracteriza-se como uma mercadoria; trata-se, portanto, de trabalho produtivo”.

SANDRONI, Paulo. *Novíssimo Dicionário de Economia*. São Paulo: Editora Best Seller, 1999. p. 609.

⁷ Atividade entendida, como ensina Oscar Barreto Filho, “a série coordenada e unificada de atos em função de um fim econômico unitário”. Vide BARRETO FILHO, Oscar. *Teoria do estabelecimento comercial*, São Paulo: Max Limonad, 1969, p 18-19. Em idêntico sentido, MARCONDES. *Problemas de Direito Mercantil*, São Paulo: Max Limonad, 1970. p. 136.

⁸ Princípio do liberalismo econômico que defende a total liberdade do indivíduo para escolher e orientar sua ação econômica, independentemente da ação de grupos sociais ou do Estado. A liberdade para as iniciativas econômicas, nesse sentido, implica a total garantia da propriedade privada, o direito de o empresário investir seu capital no ramo que considerar mais favorável e fabricar e distribuir os bens produzidos em sua empresa, da forma que achar mais conveniente à realização dos lucros. Os limites da livre-iniciativa, de acordo com a economia clássica, estariam determinados no próprio sistema de concorrência entre empresários particulares, cabendo ao Estado apenas garantir a manutenção dos mecanismos naturais da economia de mercado. Nas condições atuais do desenvolvimento capitalista, a necessidade de defender o sistema dos efeitos das crises cíclicas levou o Estado a impor limites à livre-iniciativa, seja atuando diretamente no processo

indivíduo” para escolher e orientar sua ação econômica, independentemente da ação de grupos sociais ou do Estado”, necessariamente em face de obrigatória harmonização destinada a

produtivo, seja agindo como elemento orientador de investimentos e controlador de desajustes sociais”.

SANDRONI, Paulo. *Novíssimo Dicionário de Economia*. São Paulo: Editora Best Seller, 1999. p. 352.

⁹ Adam Smith introduz a expressão “mão invisível” para elucidar a não interferência do governo na economia, explicando que a interação dos indivíduos resulta numa determinada ordem, orientada por uma “mão invisível”. Para ele a economia equilibra-se num jogo entre oferta e procura, direcionado pela “mão invisível”. Importante é ressaltar que esse conceito foi baseado no grande slogan liberalista *laissez-faire* do francês Du Pont de Nemours (*laissez-faire, laissez passer, que lê monde va de lui-même*), que também pregava a não intervenção do Estado na economia, uma vez que ela se regula segundo suas próprias leis. Esta teoria viria a consolidar a economia capitalista nos moldes do liberalismo econômico. Explica sucintamente Abrão que, para Adam Smith “qualquer trabalho que produza mercadorias acrescenta um valor à matéria trabalhada. Por isso, segundo essa teoria do valor-trabalho, o que proporciona maior riqueza a um país não é o aumento do volume de moedas acumuladas, como pensavam os mercantilistas, mas a ampliação da produtividade mediante a divisão do trabalho” Vide na Coleção Os pensadores: *A história da filosofia*. São Paulo: Nova Cultural, 2004. p. 66.

¹⁰ Sistema econômico e social predominante na maioria dos países industrializados ou em fase de industrialização. Neles, a economia baseia-se na separação entre trabalhadores juridicamente livres, que dispõem apenas da força de trabalho e a vendem em troca de salário, e capitalistas, os quais são proprietários dos meios de produção e contratam os trabalhadores para produzir mercadorias (bens dirigidos para o mercado), visando à obtenção de lucro. Vários cientistas sociais de destaque procuraram explicar o surgimento e o funcionamento do capitalismo. Para Werner Sombart, a essência do capitalismo não está na economia, mas no “espírito” que se desenvolveu dentro da burguesia que surgiu na Europa, no fim da Idade Média. Esse espírito teria levado os burgueses a perceberem que o melhor método para adquirir riqueza não era acumular capital. Max Weber caracteriza o capitalismo pela predominância da burocracia: as empresas deixaram de ser domésticas e passaram a ter vida própria, exigindo, devido ao tamanho crescente, sistemas contábeis e administrativos altamente racionais para garantir a obtenção de lucro. Para Karl Marx, o que define o capitalismo é a exploração dos trabalhadores pelos capitalistas. O valor do salário pago corresponderia apenas a uma parcela mínima do valor do trabalho executado. A diferença, denominada mais-valia, seria apropriada pelos proprietários dos meios de produção, sob a forma de lucro. Historicamente, o capitalismo tem passado por grande evolução. Em sua origem, está o empobrecimento da nobreza europeia, devido aos gastos com as cruzadas e à fuga dos camponeses para as cidades (burgos). A partir do século XIII, sobretudo em alguns portos do Norte da Itália e do mar do Norte, os burgueses passaram a enriquecer, criando bancos e dedicando-se ao comércio em maior escala, primeiro na própria Europa e depois no restante do mundo. Além disso, em vez de apenas comprar os produtos dos artesãos para revendê-los, passaram a criar manufaturas e a contratar artesãos para produzi-las, substituindo o antigo vínculo de servidão feudal pelo contrato salarial. Aumentaram as oportunidades de trabalho, o volume de dinheiro e o mercado de consumo, tornando-se necessárias a ampliação e a proliferação das manufaturas. Nos séculos XVIII e XIX, esse processo provocou, especialmente na Inglaterra, a Revolução Industrial, com a mecanização das fábricas. A par da formação dos estados nacionais, também a Reforma, a Revolução Puritana e a Revolução Francesa foram marcos importantes na luta da burguesia para a conquista do Poder Político, que havia pertencido à nobreza durante a Idade Média. No século XIX, o capitalismo

assegurar a todos existência digna (art.1º, III c/c art.170 da Constituição Federal).

Destarte, ao lado da dignidade da pessoa humana e da cidadania (art.1º, II e III) nosso Estado Democrático de Direito tem como um de seus fundamentos (art.1º, IV), ordem econômica que opta por um sistema econômico e social, o capitalista,¹⁰ no qual joga um papel primordial a livre-iniciativa interpretado conforme orientações fixadas pelo próprio Supremo Tribunal Federal.¹¹ Isto não significa, todavia, afirmar que o balizamento constitucional não autoriza eventual controle por parte do Estado Democrático de Direito nas atividades econômicas... Assim, as atividades econômicas em nosso País (art.170 e segs. da CF), por força do que determina o sistema normativo constitucional em vigor, são balizadas em face de uma economia baseada “na separação entre trabalhadores juridicamente livres, que dispõem apenas da força de trabalho e a vendem em troca de salário”, e “capitalistas, os quais são

apresentava-se definitivamente estruturado, com os industriais e banqueiros centralizando as decisões econômicas e políticas, e os comerciantes atuando como seus intermediários. No final do século, acentuavam-se as tendências à concentração, com cartéis, trustes e monopólios, o que, no século XX, resultaria na formação de gigantescas empresas multinacionais. Para elas, o planejamento a longo prazo é fundamental, devido a tendência à diminuição da taxa de lucro. As crises são frequentes, provocando falências, desemprego e inflação em boa parte do mundo. Para amenizar essas crises, é crescente a intervenção do Estado na economia”.

SANDRONI, Paulo. *Novíssimo Dicionário de Economia*. São Paulo: Editora Best Seller, 1999. p. 80.

¹¹ Ensina Fernand Braudel que “capital (palavra do baixo latim, de *caput*, cabeça) emerge ao redor dos séculos XII-XIII com o sentido de fundos, de estoque de mercadorias, de massa monetária ou de dinheiro que rende juros (grifos nossos). Não é imediatamente definida com rigor, incidindo então a discussão, sobretudo sobre o juro e sobre a usura, aos quais os escolásticos, moralistas e juristas acabaram abrindo caminho à consciência elástica, por causa, dirão eles, do risco que corre quem empresta. A Itália amostra do que a seguir será a modernidade, encontra-se no centro dessas discussões. É lá que a palavra se cria, se torna familiar e, de certo modo, amadurece. É incontestavelmente detectada em 1211 e, a partir de 1283, no sentido de capital de uma sociedade comercial... A palavra, a realidade por ela designada encontram-se nos sermões de São Bernardino de Siena (1380-1444): ‘...quandam seminalem rationem lucrosi quam communiter capitale vocamus’, esse meio prolífico de lucro a que comumente chamamos capital... Pouco a pouco, a palavra tende a significar o capital dinheiro de uma sociedade ou de um mercador, o que na Itália se chama também muitas vezes corpo e em Lyon, ainda no século XVI, corps”.

BRAUDEL, Fernand. *Civilização material, economia e capitalismo nos séculos XV-XVIII*: os jogos das trocas. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 201. v. 2.

proprietários dos meios de produção e contratam os trabalhadores para produzirem mercadorias (bens dirigidos para o mercado), visando à obtenção de lucro”, conforme lição de Sandroni (2005, p. 89).

Destarte, ao assegurar a todos o livre-exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei (parágrafo único do art. 170 da CF), nossa Constituição Federal destacou, todavia, a necessidade de se interpretar, no superior plano normativo, o significado de referido conceito de atividade, em face de seus evidentes reflexos em toda a ordem econômica constitucional, particularmente em decorrência do direcionamento estabelecido pelos próprios princípios gerais da atividade econômica (art.170 e segs. da CF).

Não se trata aqui, evidentemente, de pura e simplesmente compreender a atividade em face tão somente da economia, a saber, dentro do termo economia, lembrando Leite (2011, p. 17), como o “quadro físico e institucional dentro do qual se realizam as atividades de produção de bens e serviços requeridos pela sociedade, bem como sua evolução no tempo”, mas de compreender de que forma “as atividades de produção de bens e serviços requeridos pela sociedade” tem seu balizamento fixado pela Constituição Federal.

Trata-se a rigor, como lembra Nery de verificar o que significa atividade no contexto econômico-normativo constitucional recordado, de forma evidentemente menos ampla, dentro de análise doutrinária jurídica e em contexto infraconstitucional, ser a atividade

[...] conceito básico de direito comercial, fenômeno essencialmente humano (Bonfante, *Lezioni di storia del commercio*). E hoje se pode afirmar que é conceito básico de direito empresarial. A empresa se realiza pela atividade, como o sujeito se realiza por seus atos. Tanto o ato quanto a atividade se exteriorizam por meio de negócios jurídicos, de tal sorte que se afirma que o contrato é o núcleo básico da atividade empresarial (*apud* FIORILLO; FERREIRA, 2018a).

Entendida, pois, na lição de Houaiss (2009, p. 215), como “qualidade; faculdade ou possibilidade de agir, de se mover, de fazer, empreender coisas; exercício dessa faculdade, ação”, em face do que se admite ser ativo (“que exerce ação, que age que tem a faculdade de agir”), o termo

atividade também pode ser perfeitamente explicado no âmbito da economia (atividade econômica), como a faculdade de empreender coisas, o que facilita evidentemente seu entendimento no contexto da ordem econômica constitucional, com evidentes reflexos no direito ambiental constitucional, ou seja, a livre-iniciativa passa a atuar em absoluta sintonia com os princípios fundamentais do direito ambiental constitucional.

Daí o motivo de nossa ordem econômica, enquanto exercício de atividade lícita, ter sido estabelecida no plano normativo-constitucional estruturada não só na valorização do trabalho humano e na livre-iniciativa, como particularmente vinculada à defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado, conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (art.170,VI) com a finalidade de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os princípios indicados não só nos incisos do referido art.170, mas principalmente contidos no art. 1º de nossa Lei Maior.

¹² “EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.844/92, DO ESTADO DE SÃO PAULO. MEIO ENTRADA ASSEGURADA AOS ESTUDANTES REGULARMENTE MATRICULADOS EM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO. INGRESSO EM CASAS DE DIVERSÃO, ESPORTE, CULTURA E LAZER. COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE A UNIÃO, ESTADOS-MEMBROS E O DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO ECONÔMICO. CONSTITUCIONALIDADE. LIVRE INICIATIVA E ORDEM ECONÔMICA. MERCADO. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA. ARTIGOS 1º, 3º, 170, 205, 208, 215 e 217, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. *É certo que a ordem econômica na Constituição de 1988 define opção por um sistema no qual joga um papel primordial a livre iniciativa. Essa circunstância não legitima, no entanto, a assertiva de que o Estado só intervirá na economia em situações excepcionais (grifos nossos).* 2. Mais do que simples instrumento de governo, a nossa Constituição enuncia diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade. Postula um plano de ação global normativo para o Estado e para a sociedade, informado pelos preceitos veiculados pelos seus artigos 1º, 3º e 170. 3. A livre iniciativa é expressão de liberdade titulada não apenas pela empresa, mas também pelo trabalho. Por isso a Constituição, ao contemplá-la, cogita também da “iniciativa do Estado”; não a privilegia, portanto, como bem pertinente apenas à empresa. 4. Se de um lado a Constituição assegura a livre iniciativa, de outro determina ao Estado a adoção de todas as providências tendentes a garantir o efetivo exercício do direito à educação, à cultura e ao desporto [artigos 23, inciso V, 205, 208, 215 e 217 § 3º, da Constituição]. Na composição entre esses princípios e regras há de ser preservado o interesse da coletividade, interesse público primário. 5. O direito ao acesso à cultura, ao esporte e ao lazer são meios de complementar a formação dos estudantes. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.” ADI 1950/SP – SÃO PAULO AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator: Min. EROS GRAU Julgamento: 03/11/2005 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação DJ 02-06-2006 PP-00004 EMENT VOL-02235-01 PP-00052 LEXSTF v. 28, n. 331, 2006, p. 56-72 RT v. 95, n. 852, 2006, p. 146-153 (BRASIL, 2006).

Assim, como já teve oportunidade de estabelecer o Supremo Tribunal Federal, “é certo que a ordem econômica na Constituição de 1988 define opção por um sistema no qual joga um papel primordial a livre-iniciativa. Essa circunstância não legitima, no entanto, a assertiva de que o Estado só intervirá na economia em situações excepcionais (grifos nossos)”,¹² ou seja, adotando interpretação radicalmente contrária ao que estabelece o exótico “princípio da intervenção subsidiária mínima e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas” inventado pela lei 13.874/19, o STF fixou superior entendimento no que se refere à intervenção do Estado no âmbito das atividades econômicas.

Destarte, no plano superior constitucional em vigor (princípio fundamental), a livre iniciativa (art.1º, IV da CF) como “princípio do liberalismo econômico que defende a total liberdade do indivíduo para escolher e orientar sua ação econômica, independentemente da ação de grupos sociais ou do Estado”, implicando “total garantia da propriedade privada, o direito de o empresário investir seu capital no ramo que considerar mais favorável e fabricar e distribuir os bens produzidos em sua empresa da forma que achar mais conveniente à realização dos lucros”; conforme explicação de Sandroni (2005, p. 352), deixa de ser observada em face de sua interpretação histórica inicial e passa a ser admitida em contexto de evidente equilíbrio.

Daí, ratificando argumentos anteriormente aduzidos, a existência de princípios ambientais constitucionais como os observados nos incisos do art.170, sendo certo que, dentre os referidos princípios, está exatamente o da defesa do meio ambiente natural/recursos ambientais, do meio ambiente cultural/cidades, do meio ambiente artificial/cidades e do meio ambiente do trabalho/saúde ambiental (art. 170, VI da CF), cujo conteúdo constitucional está descrito no art. 225 da CF, inclusive mediante tratamento diferenciado, conforme o impacto ambiental (art. 225, parág. 1º, IV) dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.¹³

Por via de consequência, ao assegurar a todos o livre-exercício de qualquer atividade econômica, nossa Constituição Federal condiciona em nosso superior plano normativo, com evidentes reflexos no âmbito

¹³ Vide FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 20. ed, rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2020.

infraconstitucional, o exercício de referida atividade não só à defesa do meio ambiente natural/recursos ambientais orientada necessariamente pelos princípios do direito ambiental constitucional (dentre outros, pelos princípios da prevenção, precaução, poluidor-pagador, etc.), na forma de suas respectivas tutelas jurídicas constitucionais, como submete todo e qualquer direito de liberdade econômica vinculado às normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica aos superiores comandos normativos, conforme a objetiva e segura orientação estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal, na conhecida ADI 3540,¹⁴ a saber:

“A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE.

A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a “defesa do meio ambiente” (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral”.

3 A obrigação imposta pela Constituição Federal ao Estado e à própria coletividade de proteger o meio ambiente: o exercício das atividades econômicas no Brasil e a cláusula constitucional proclamadora do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como essencial à sadia qualidade de vida (art. 225 da CF)

Conforme interpretado pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 3540), incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de

¹⁴ ADI 3540 MC/DF – DISTRITO FEDERAL MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator: Min. CELSO DE MELLO Julgamento: 01/09/2005 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação DJ 03-02-2006 PP-00014 EMENT VOL-02219-03 PP-00528 (BRASIL, 2005).

defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, o direito ambiental, a saber, as relações jurídicas vinculadas ao meio ambiente natural, ao meio ambiente cultural, ao meio ambiente artificial (espaço urbano) e ao meio ambiente laboral (saúde ambiental) submetem-se à obrigação constitucional antes referida.

O adimplemento de referido encargo, que é irrenunciável na interpretação estabelecida pelo STF, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse direito constitucional.

Destarte, na ordenação pública sobre a proteção ao meio ambiente, as atividades econômicas estão submetidas ao que estabelece a denominada cláusula constitucional proclamadora do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como essencial à sadia qualidade de vida da pessoa humana.

Trata-se, pois, conforme já tivemos a oportunidade de indicar anteriormente, de se verificar que a ordem econômica estabelecida no plano normativo-constitucional, fundada na valorização do trabalho humano e na livre-iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados alguns princípios indicados nos incisos do art. 170, sendo certo que, dentre os referidos princípios, está exatamente o da defesa do meio ambiente (art. 170, VI da CF), cujo conteúdo constitucional está descrito no art. 225 da CF, inclusive mediante tratamento diferenciado, conforme o impacto ambiental (art. 225, parág. 1º, IV) dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação, ou seja, a defesa do meio ambiente embora adote como causa primária no plano normativo, os valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa (art.1º, IV) necessitam respeitar a dignidade da pessoa humana como superior fundamento constitucional (art.1º, III).

Daí a didática à manifestação da Ministra Rosa Weber, ao analisar a cláusula constitucional proclamadora do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como essencial à sadia qualidade de vida no âmbito da ADI 4066, a saber:

“Direta e necessariamente extraídos da cláusula constitucional do direito à saúde tomada como princípio, somente podem ser afirmados, sem necessidade de intermediação política, os conteúdos desde já

decididos pelo Poder Constituinte: aquilo que o Poder Constituinte, representante primário do povo soberano, textualmente decidiu retirar da esfera de avaliação e arbítrio do Poder Legislativo, representante secundário do povo soberano. Adotar essa postura frente às cláusulas constitucionais fundamentais não significa outra coisa senão levar a sério os direitos, como bem lembra o renomado professor da Escola de Direito da Universidade de Nova Iorque, Jeremy Waldron:

“Nós discordamos sobre direitos e é compreensível que seja assim. Não deveríamos temer nem ter vergonha de tal desacordo, nem abafá-lo e empurrá-lo para longe dos fóruns nos quais importantes decisões de princípios são tomadas em nossa sociedade. Nós devemos acolhê-lo. Tal desacordo é um sinal – o melhor sinal possível em circunstâncias modernas – de que as pessoas levam os direitos a sério. Evidentemente, [...] uma pessoa que se encontra em desacordo com outras não é por essa razão desqualificada de considerar sua própria visão como correta. Nós devemos, cada um de nós, manter a fé nas nossas próprias convicções. Mas levar os direitos a sério é também uma questão de como responder à oposição de outros, até mesmo em uma questão de direitos. [...] Levar os direitos a sério, então, é responder respeitosamente a esse aspecto de alteridade e então estar disposto a participar vigorosamente – mas como um igual – na determinação de como devemos viver juntos nas circunstâncias e na sociedade que compartilhamos.”

Esse mesmo cuidado deve ser adotado pela Corte no que se refere à cláusula constitucional proclamadora do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como essencial à sadia qualidade de vida (art. 225), sobre a qual registro a análise minuciosa de Celso Antônio Pacheco Fiorillo, para quem a Constituição da República conclui pela presença de quatro concepções fundamentais no âmbito do direito ambiental: a) de que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; b) de que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado diz respeito à existência de um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, criando em nosso ordenamento o

¹⁵ADI 4066/DF – DISTRITO FEDERAL – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Relatora: Min. ROSA WEBER. Julgamento: 24/08/2017. Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação PROCESSO ELETRÔNICO DJe-043 DIVULG 06-03-2018. PUBLIC 07-03-2018.

bem ambiental; c) de que a Carta Magna determina tanto ao Poder Público como à coletividade o dever de defender o bem ambiental, assim como o dever de preservá-lo; d) de que a defesa e a preservação do bem ambiental estão vinculadas não só às presentes como também às futuras gerações.

A Constituição Federal de 1988, ao incluir entre seus princípios fundamentais a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), como fundamento destinado a interpretar todo o sistema constitucional, adotou visão explicitamente antropocêntrica, que reflete em toda a legislação infraconstitucional – o que abarca também a legislação ambiental.¹⁵

Ratificando referida orientação e destacando que o postulado da livre-concorrência e os direitos fundamentais à liberdade de iniciativa e à propriedade, consagrado nos arts. 1º, IV, 5º, XXII, e 170, *caput* e IV, da Lei Maior, não impedem a imposição, pelo Estado, de condições e limites para a exploração de atividades privadas, tendo em vista a necessidade de sua compatibilização com os demais princípios, as garantias, os direitos fundamentais e as proteções constitucionais, decidiu o STF na ADI 3470,¹⁶ uma vez mais pelas palavras da Ministra Rosa Weber:

“Não há dúvida de que a Constituição, tomada como sistema, autoriza o Estado a impor limitações aos direitos fundamentais, em face da necessidade de conformá-lo com outros direitos fundamentais igualmente protegidos. Assim, o postulado da livre concorrência e os direitos fundamentais à liberdade de iniciativa e à propriedade, consagrados nos arts. 1º, IV, 5º, XXII, e 170, *caput* e IV, da Lei Maior, não impedem a imposição, pelo Estado, de condições e limites para a exploração de atividades privadas, tendo em vista a necessidade de sua compatibilização com os demais princípios, as garantias, os direitos fundamentais e as proteções constitucionais, sejam individuais ou sociais, destacando-se, no caso da exploração industrial e comercial do amianto, a proteção da saúde e a preservação do meio ambiente.

A Constituição de 1988 consagra que a finalidade do desenvolvimento econômico não está divorciada do processo social . 11 O art. 170, *caput*, da Lei Maior eleva a valorização do trabalho humano à condição de

¹⁶ ADI 3470 / RJ – RIO DE JANEIRO – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Relatora: Min. ROSA WEBER. Julgamento: 29/11/2017. Órgão Julgador: Tribunal Pleno
Publicação. PROCESSO ELETRÔNICO DJe-019 DIVULG 31-01-2019. PUBLIC 01-02-2019.

fundamento da ordem econômica pátria e os arts. 5º, XXIII, e 170, III, proclamam a função social da propriedade, como fator de legitimação, sob a ótica dos direitos fundamentais, dos limites opostos às liberdades de contratar e de empreender.

Já no que se refere à cláusula constitucional proclamadora do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como essencial à sadia qualidade de vida (art. 225), registro a análise minuciosa de Celso Antônio Pacheco Fiorillo, para quem a Constituição da República conclui pela presença de quatro concepções fundamentais no âmbito do direito ambiental: a) de que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; b) de que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado diz respeito à existência de um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, criando em nosso ordenamento o bem ambiental; c) de que a Carta Magna determina tanto ao Poder Público como à coletividade o dever de defender o bem ambiental, assim como o dever de preservá-lo; d) de que a defesa e a preservação do bem ambiental estão vinculadas não só às presentes como também às futuras gerações.

A Constituição Federal de 1988, ao incluir entre seus princípios fundamentais a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), como fundamento destinado a interpretar todo o sistema constitucional, adotou visão explicitamente antropocêntrica, que reflete em toda a legislação infraconstitucional — o que abarca também a legislação ambiental”.

Assim as normas de proteção à livre-iniciativa e ao livre-exercício de atividade econômica, bem como as disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, no âmbito de nossos sistema normativo em vigor, estão submetidas não só ao que determinam os princípios fundamentais constitucionais (arts. 1º a 4º da CF), como particularmente às superiores obrigações fixadas diretamente a partir do que determinam os arts. 225 e 170 VI da Constituição Federal, dentro de uma perspectiva mais ampla destinada a fundamentar a gênese das obrigações ambientais, no plano da denominada relação jurídico-ambiental.

Resta, portanto, bem-evidenciado que as normas de proteção à livre-iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre

a atuação do Estado como agente normativo e regulador, no plano da ordem econômica estabelecida em nossa Constituição Federal, estão condicionados às obrigações fixadas pela Lei Maior.

Trata-se, pois, conforme ensinamento do Ministro Edson Fachin, de aplicar concretamente a “constitucionalização de uma ordem ambiental voltada ao dever estatal de proteção do meio ambiente, bem como seu deslocamento para o rol de direitos fundamentais”, consagrando o modelo de Estado que considera a proteção ambiental e o fenômeno do desenvolvimento “um objetivo comum, pressupondo a convergência de objetivos das políticas de desenvolvimento econômico, social e cultural e de proteção ambiental” (FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Saraiva: 2003. p. 25).¹⁷

4 Os princípios fundamentais de direito ambiental-constitucional em face do exótico “princípio da intervenção subsidiária mínima e excepcional do estado sobre o exercício das atividades econômicas” previsto na Lei n. 13.874/19

Conforme didaticamente indicado na ADI 3.470, “não há dúvida de que a Constituição, tomada como sistema, autoriza o Estado a impor limitações aos direitos fundamentais, em face da necessidade de conformá-lo com outros direitos fundamentais igualmente protegidos. Assim, o postulado da livre-concorrência e os direitos fundamentais à liberdade de iniciativa e à propriedade, consagrado nos arts. 1º, IV, 5º, XXII, e 170, *caput* e IV, da Lei Maior, não impedem a imposição, pelo Estado, de condições e limites para a exploração de atividades privadas, tendo em vista a necessidade de sua compatibilização com os demais princípios, as garantias, os direitos fundamentais e as proteções constitucionais (grifo nossos), sejam individuais ou sociais, destacando-se, no caso da exploração industrial e comercial do amianto, a proteção da saúde e a preservação do meio ambiente.”

¹⁷ ADI 4269 / DF – DISTRITO FEDERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator: Min. EDSON FACHIN. Julgamento: 18/10/2017. Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-019. DIVULG 31-01-2019. PUBLIC 01-02-2019.

Assim, ao contrário do que deseja a Lei 13.874/19, a intervenção do Estado sobre o exercício de atividades econômicas, particularmente em face do uso de bens ambientais (art.170, VI c/c art. 225 da CF), é medida necessária estabelecida de forma clara e inequívoca em nossa Carta Magna, conforme necessária interpretação sistemática. Destarte, visando a assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a saber, visando a assegurar a cláusula constitucional proclamadora do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como essencial à sadia qualidade de vida, determina nossa Carta Magna inúmeras incumbências de caráter obrigatório ao Poder Público e, portanto, estabelece como regra a ser aplicada, sempre que necessário em face dos princípios indicados na referida Lei Maior, a essencial intervenção estatal em defesa do meio ambiente, como mandamento superior balizado por nosso sistema constitucional (art. 225, § 1º, incisos I a VII).

Daí a ordem econômica, em face de referida orientação constitucional, obedecer não só o princípio da defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado, conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (art. 170,VI), como os demais princípios de direito ambiental constitucional estabelecidos a partir do conteúdo indicado no art. 225 de nossa Lei Maior.

Referidos princípios, por via de consequência, submetem as atividades econômicas à constante e necessária intervenção do Estado, visando a assegurar a indispensável obediência à cláusula constitucional proclamadora do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como essencial à sadia qualidade de vida.

Alguns destes princípios merecem ser destacados no âmbito do presente estudo.

Senão vejamos.

5 Exercício de atividades econômicas vinculadas ao meio ambiente em face do princípio da prevenção: as obrigações preventivas, o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA) e o licenciamento ambiental em face dos “atos públicos de

liberação da atividade econômica” inventados pela Lei 13.874/19

Conforme já desenvolvido no presente trabalho, a Lei 13.874/19, fundamentada no exótico “princípio da intervenção subsidiária, mínima e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas” deixou claro seu objetivo destinado a “evitar o abuso do poder regulatório” da administração pública (art. 4º) ao determinar que os denominados “atos públicos de liberação da atividade econômica (a saber, a autorização, a inscrição, o registro, o alvará e os demais atos exigidos, com qualquer denominação, por órgão ou entidade da administração pública na aplicação de legislação, como condição prévia para o exercício de atividade econômica, inclusive o início, a instalação, a operação, a produção, o funcionamento, o uso, o exercício ou a realização, no âmbito público ou privado, de atividade, serviço, estabelecimento, profissão, instalação, operação, produto, equipamento, veículo, edificação e outros, tudo na forma do que estabelece o art.1º, § 6º) passam a obedecer de forma ampla, geral e irrestrita à nova “norma geral de direito econômico” (art. 1º, § 4º).

Todavia, é outra a orientação de nossa Carta Magna, no que se refere à tutela jurídica da proteção ambiental.

Assim, em face da superior orientação constitucional em vigor e, como regra, impõe-se às atividades econômicas vinculadas ao meio ambiente o dever de suportar os procedimentos necessários a assegurar a prevenção dos danos ao meio ambiente que a sua atividade possa ocasionar (meio ambiente natural, meio ambiente cultural, meio ambiente artificial e meio ambiente do trabalho/saúde ambiental).

Daí, inclusive, a específica incumbência constitucional estabelecida ao Poder Público visando a exigir como regra, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade (EPIA art. 225, § 1º, IV).

Notamos, portanto, que nossa Constituição Federal, visando a dar efetividade ao princípio da prevenção, criou um inédito instrumento destinado a fixar obrigação preventiva àqueles que pretendem instalar obra ou mesmo atividade potencialmente causadora de significativa degradação ao meio ambiente (meio ambiente natural, meio ambiente

cultural, meio ambiente artificial e meio ambiente do trabalho/saúde ambiental), ou seja, às atividades econômicas vinculadas ao meio ambiente.

O referido instrumento, por força constitucional, será como já dissemos anteriormente, sempre exigível por parte do Estado daqueles que, atuando na ordem econômico-capitalista, necessitem usar bens ambientais, visando à elaboração de produtos ou mesmo à realização de serviços.

Com efeito.

Instrumento normativo originário do ordenamento jurídico americano, tomado de empréstimo por outros países, como a Alemanha, a França e, por evidência, o Brasil, “de gênese e natureza jurídica constitucional e visando assegurar efetividade na tutela jurídica constitucional dos bens ambientais”, como destacam Fiorillo, Ferreira e Morita (2019), o Estudo Prévio de Impacto Ambiental, como instrumento preventivo obrigatório estrutural, passou a ser exigido pela Lei Maior de 1988, na forma do que determina o art. 225, § 1º, IV a saber:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

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

¹⁸ EMENTA DIREITO CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL. PARÂMETRO. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. REPRODUÇÃO DE REGRA PREVISTA NA LEI MAIOR. POSSIBILIDADE. PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL. DISPENSA PELO MUNICÍPIO. IMPOSSIBILIDADE. ADI 1.086/SC. PRECEDENTES. MATÉRIA COM INCONSTITUCIONALIDADE PRONUNCIADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PROCURADOR-GERAL DO ESTADO. DEFESA DO ATO IMPUGNADO. DESNECESSIDADE. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 07.11.2012. O entendimento adotado no acórdão recorrido não diverge da jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal, no sentido de violar o art. 225, § 1º, IV, da Lei Maior, a previsão legal que dispense a elaboração de estudo prévio de impacto ambiental. Fundada a declaração de inconstitucionalidade proferida pela Corte de origem na incompatibilidade do art. 33, § 2º, da Lei Complementar Municipal 055/2004 com o art. 150, § 1º, IV, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, reprodução da regra contida no art. 225, § 1º, IV, da Constituição Federal, não se divisa a alegada ofensa aos dispositivos constitucionais suscitados. O Supremo Tribunal Federal entende que Advogado-Geral da União e, nos Estados, o Procurador-Geral do Estado, não está

IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade (BRASIL, 1988).

Assim, para assegurar o exercício de atividades econômicas vinculadas ao meio ambiente, em face das várias relações jurídico-ambientais, disciplinadas em nossa Carta Magna (Patrimônio Genético, Meio Ambiental Cultural, Meio Ambiente Digital, Meio Ambiente Artificial/Cidades, Saúde Ambiental/Meio Ambiente do Trabalho e Meio Ambiente Natural), entendeu por bem nossa Constituição Federal determinar obrigatória incumbência ao Poder Público, no sentido de exigir, na forma da lei, para atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, o referido estudo de impacto que deve ser sempre e necessariamente prévio e público.¹⁸

Trata-se, portanto de observar sempre a exigência constitucional do EPIA que se efetiva através do licenciamento ambiental, enquanto mecanismo jurídico e técnico de gênese constitucional “destinado a monitorar, no plano normativo, atividades econômicas que utilizem recursos ambientais de maneira efetiva e potencialmente poluidora, capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”, como advertem Fiorillo, Ferreira e Morita (2019, p. 177), posição ratificada pelo Supremo Tribunal Federal, a saber:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. LEI ESTADUAL QUE DISPENSA ATIVIDADES AGROSSILVIPASTORIS DO PRÉVIO LICENCIAMENTO AMBIENTAL. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO AMBIENTAL. DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO

obrigado a defender tese jurídica se sobre ela esta Corte já fixou entendimento pela inconstitucionalidade. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada, mormente no que se refere à conformidade entre o que decidido no acórdão recorrido e a jurisprudência desta Corte. Agravo regimental conhecido e não provido.

RE 739998 AgR/RN – RIO GRANDE DO NORTE. Relatora: Min. ROSA WEBER. Julgamento: 12/08/2014. Órgão Julgador: Primeira Turma.

E PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A competência legislativa concorrente cria o denominado “condomínio legislativo” entre a União e os Estados-Membros, cabendo à primeira a edição de normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal; e aos segundos o exercício da competência complementar – quando já existente norma geral a disciplinar determinada matéria (CF, art. 24, § 2º) – e da competência legislativa plena (supletiva) – quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º). 2. A possibilidade de complementação da legislação federal para o atendimento de interesse regional (art. 24, § 2º, da CF) não permite que Estado-Membro dispense a exigência de licenciamento para atividades potencialmente poluidoras, como pretendido pelo art. 10 da Lei 2.713/2013 do Estado do Tocantins. 3. O desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris pode acarretar uma relevante intervenção sobre o meio ambiente, pelo que não se justifica a flexibilização dos instrumentos de proteção ambiental, sem que haja um controle e fiscalização prévios da atividade. 4. A dispensa de licenciamento de atividades identificadas conforme o segmento econômico, independentemente de seu potencial de degradação, e a consequente dispensa do prévio estudo de impacto ambiental (art. 225, § 1º, IV, da CF) implicam proteção deficiente ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF), cabendo ao Poder Público o exercício do poder de polícia ambiental, visando a prevenir e mitigar potenciais danos ao equilíbrio ambiental. 5. Ação direta julgada procedente. ADI 5312/TO – TOCANTINS. Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES. Julgamento: 25/10/2018. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação. PROCESSO ELETRÔNICO DJe-026. DIVULG 08-02-2019. PUBLIC 11-02-2019.

Destarte, em nosso País, as diferentes atividades previstas em nosso ordenamento jurídico que, potencialmente, “susceptível de existir ou acontecer” na lição de Houaiss (2009), possam causar significativa degradação do meio ambiente, a saber, atividades que possam causar “alteração adversa das características do meio ambiente” (art. 3º, II da Lei 6.938/81) necessitam apresentar referido estudo, no sentido de obedecer aos princípios e às normas constitucionais anteriormente indicadas.

Assim atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente geram a exigência constitucional de estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará a necessária publicidade, sendo certo que, a partir do RE 627.189, o Poder Público, como adverte Celso Fiorillo (2019), em face da incumbência que lhe foi determinada pelo art. 225, § 1º, IV, deverá analisar os riscos, avaliar os custos das medidas de prevenção e, no final, executar as ações necessárias, as quais serão decorrentes de “decisões universais, não discriminatórias, motivadas, coerentes e proporcionais”, como procedimento de gestão de riscos obrigatório nas atividades econômicas vinculadas ao meio ambiente natural/recursos naturais.

Verifica-se, pois que a Lei 13.874/19, ao pretender de forma indisfarçável incluir como “ato público de liberação da atividade econômica” submetida às disposições da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica o estudo prévio de impacto ambiental e mesmo o licenciamento ambiental, amesquinha a natureza jurídica constitucional de referidos institutos protetivos do meio ambiente, subvertendo os princípios constitucionais de direito ambiental e agigantando de forma descabida os “direitos” definidos em simples regra jurídica infraconstitucional.

Daí, cabe repetir, ser ao que tudo indica inconstitucional além de *data vênia*, verdadeiramente patético pretender enquadrar o Estudo Prévio de Impacto Ambiental e mesmo o Licenciamento Ambiental, institutos/instrumentos de gênese constitucional, como “atos públicos de liberação de atividade econômica”, que se submetem à autodenominada Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, criados por pífia lei, a Lei 13.874/19, destinada exatamente a eliminar o dever estatal de proteção do meio ambiente.

Trata-se, portanto, conforme advertência do Ministro Edson Fachin, de necessariamente observar a “constitucionalização de uma ordem ambiental voltada ao dever estatal de proteção do meio ambiente, bem como seu deslocamento para o rol de direitos fundamentais”, consagrando o modelo de Estado que considera a proteção ambiental e o fenômeno do

¹⁹ ADI 4269 / DF – DISTRITO FEDERAL AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator: Min. EDSON FACHIN. Julgamento: 18/10/2017. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-019. DIVULG 31-01-2019. PUBLIC 01-02-2019.

desenvolvimento “um objetivo comum, pressupondo a convergência de objetivos das políticas de desenvolvimento econômico, social e cultural e de proteção ambiental” (FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Saraiva: 2003, p. 25).¹⁹

6 Conclusão

A proteção jurídica do meio ambiente no Brasil, ao ter desde logo seu regramento normativo definido em face dos princípios constitucionais do direito ambiental, vincula sua interpretação em face do exercício de qualquer atividade econômica, ao direito constitucional em vigor. Verifica-se, pois, que a proteção ao meio ambiente está necessariamente subordinada aos comandos normativos de índole ambiental, reguladores das atividades econômicas fixadas em nossa Carta Magna (art. 170, VI c/ c art. 225 da CF), observando-se a aplicação dos princípios do direito ambiental constitucional às atividades econômicas em face de obrigatória e necessária intervenção estatal estabelecidas por nossa Lei Maior. Daí a obediência de toda e qualquer atividade econômica balizada juridicamente no plano infraconstitucional, inclusive a “Declaração de Direitos de ALPA, Guido. *La responsabilit  civile: parte generale*. Utet Giuridica. Torino: Liberdade Econômica”, criada pela Lei 13.874/19, as obriga es impostas por nossa Carta Magna, no sentido de proteger o meio ambiente em face de ART. Henry W. *Dicionário de ecologia e ciência ambiental*. São Paulo: Companhia Melhoramentos, 1998. de regramento jurídico superiormente fixado, com particular aten o aos princípios ambientais constitucionais, particularmente o da preven o BEVILLAGUA, Clovis. *Dirigido das obriga es*. 8. ed. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1954. em face da exigência do Estudo Prévio de Impacto Ambiental/Licenças Ambientais, em absoluta harmonia com o que estabelece a cláusula BRASIL. [Constitui o (1988)]. *Constitui o da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 3 maio. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *A o direta de inconstitucionalidade ADI 1950 SP*. A o direta de inconstitucionalidade. Lei n. 7.844/92, do Estado de São Paulo. meia Entrada assegurada aos estudantes regularmente matriculados em estabelecimentos de ensino. Ingresso em casas de diversão, esporte, cultura e lazer. competência concorrente entre a união, estados-membros e o distrito federal para legislar sobre direito econômico. constitucionalidade. livre iniciativa e ordem econômica. mercado. interven o do estado na economia. Artigos 1 , 3 , 170, 205, 208, 215 e 217,   3 , da Constitui o do Brasil. Relator: Eros Grau, 3 de novembro de 2005a. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/762633/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-1950-sp?ref=juris-tabs>. Acesso em: 3 maio 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade ADI 3540 DF*. A atividade econômica não pode ser exercida em desarmonia com os princípios destinados a tornar efetiva a proteção ao meio ambiente. Relator: Min. Celso de Mello, 1 setembro de 2005b.

ENNECCERUS, Ludwig. *Derecho de obligaciones*. Barcelona: Bosch Casa Editorial, 1954.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Direito processual ambiental brasileiro: a defesa judicial do patrimônio genético, do meio ambiente cultural, do meio ambiente digital, do meio ambiente artificial, do meio ambiente do trabalho e do meio ambiente natural no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Paulo; MORITA, Dione Mari. *Licenciamento ambiental*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2019a.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. *Direito ambiental tributário*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2018b.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. *O agronegócio em face do direito ambiental constitucional brasileiro: as empresas rurais sustentáveis*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. *Segurança alimentar e desenvolvimento sustentável: a tutela jurídica da alimentação e das empresas alimentares em face do direito ambiental brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

FISCHER, Hans Albrecht. *A reparação dos danos no direito civil*. Coimbra: Armeio Amado Editor, 1938.

HOUAISS, Antonio. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

LEITE, Antonio Dias. *A economia brasileira: de onde viemos e onde estamos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LIMA, Alvino. *Culpa e risco*. 2. ed. São Paulo: Editora dos Tribunais, 1998.

SANDRONI, Paulo. *Dicionário de economia do século XXI*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2005.

SANTOS, João Manoel de Carvalho. *Código civil brasileiro interpretado: parte geral (arts. 863-927)*. 6. ed. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1953. v. 9.

SMITH, Adam. *A história da filosofia*. São Paulo: Nova Cultural, 2004 (Coleção Os pensadores).