

**AS DISTORÇÕES DO MODELO FEDERATIVO BRASILEIRO E  
SUA INFLUÊNCIA NA SUSTENTABILIDADE**

**THE DISTORTIONS OF THE BRAZILIAN FEDERATIVE MODEL AND  
ITS INFLUENCE ON SUSTAINABILITY**

Pedro Henrique Poli de Figueiredo<sup>1</sup>

**RESUMO:** Este artigo tem por objeto identificar como as incertezas regulatórias, decorrentes do confuso modelo federativo brasileiro podem trazer dificuldades para a consecução de objetivos internacionais voltados à sustentabilidade, em especial os 17 objetivos estabelecidos pela ONU para este fim. Para isto tratar-se-á de aspectos jurídicos da Federação, de instrumentos determinados para o controle e de como a distorção do modelo federativo acaba trazendo consequências danosas para a sustentabilidade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Modelo Federativo do Brasil; Sustentabilidade ambiental; Objetivos do Milênio da ONU.

**ABSTRACT:** This paper aims to identify how the regulatory uncertainties arising from the confused Brazilian federative model can lead to difficulties in achieving international objectives related to sustainability, especially the 17 objectives established by the UN for this purpose. This will be a question of the legal aspects of the Federation, of certain instruments for control, and of how the distortion of the federative model ends up having harmful consequences for sustainability.

**KEY WORDS:** Federative Model of Brazil; Environmental sustainability; UN Millennium Goals.

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul; Professor do Mestrado Profissional em Direito da Empresa e dos Negócios da UNISINOS.

Tentar compreender o sistema federativo brasileiro é tarefa extremamente árdua para os operadores do Direito mais experientes. Para quem não tem conhecimentos jurídicos é quase impossível tentar imaginar o emaranhado de regras constitucionais, legais e regulamentares que integram o sistema jurídico normativo e que dizem respeito às competências, poderes, limites e atuação dos entes que integram a nossa federação.

Em face desta realidade, todo o sistema de proteção do meio ambiente, envolvendo órgãos e agentes públicos, bem como entidades privadas e organizações não governamentais voltados à proteção do meio ambiente encontram extremas dificuldades relacionadas a sua atuação e à consecução das finalidades que fazem parte do objeto de suas atuações.

Este artigo tem por objeto identificar como as incertezas regulatórias, decorrentes do confuso modelo federativo brasileiro podem trazer dificuldades para a consecução de objetivos internacionais voltados à sustentabilidade, em especial os 17 objetivos estabelecidos pela ONU para este fim. Para isto tratar-se-á de aspectos jurídicos da Federação, de instrumentos determinados para o controle e de como a distorção do modelo federativo acaba trazendo consequências danosas para a sustentabilidade.

É assente na doutrina que a Federação é uma forma de Estado. Trata-se de uma escolha constitucional relacionada à organização estatal. Nesta escolha, há uma união entre Estados em torno de uma Constituição. Estados abdicam de sua soberania no momento em que ingressam em uma federação.

Dentro de uma federação, há autonomia e participação política dos Estados federados, bem como igualdade do ponto de vista jurídico entre os entes que a integram, que estarão submetidos a uma mesma Constituição.

No caso brasileiro, já temos uma diferença decorrente de sua formação. Não vivenciamos a experiência anterior de Estados independentes se unindo para a formação da federação. Criamos a federação a partir de um Estado unitário dividido em províncias. Nossa federação veio de cima para baixo, já envolvida em uma tradição centralizadora do Estado unitário que a antecedeu.

A Constituição Federal de 1988 trouxe em seu bojo uma novidade do ponto de vista das Federações tais como conhecidas no âmbito doutrinário, que foi a inclusão

dos Municípios como entes da Federação. Esta inserção está claramente afirmada nos artigos 1<sup>o</sup><sup>2</sup> e 18<sup>3</sup> da Carta Constitucional.

No entanto, esta inclusão, que veio com o discurso de crescimento municipal, foi acompanhada de regras que demonstram significativa desconfiança relativamente a esses entes. Como exemplo dessa falta de convicção quanto à igualdade dos entes federados, dos constituintes de 1988, temos o tratamento desigual quando se trata do julgamento das contas dos Chefes do Poder Executivo de cada um dos entes federados. Enquanto para o Presidente da República e para os Governadores dos Estados e do Distrito Federal não há qualquer exigência do Texto Constitucional quanto ao quórum para o julgamento das contas, pelo Congresso Nacional e pelas Assembléias Legislativas, respectivamente, para o Prefeito Municipal, a Constituição da República vai afirmar, no art. 31, §2<sup>o</sup><sup>4</sup>, que o parecer do Tribunal de Contas sobre as contas do Prefeito só não prevalecerá por decisão de dois terços dos membros da Câmara de vereadores.

---

<sup>2</sup> Art. 1<sup>o</sup>: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

<sup>3</sup> Art. 18: A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 1<sup>o</sup> Brasília é a Capital Federal.

§ 2<sup>o</sup> Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

§ 3<sup>o</sup> Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 4<sup>o</sup> A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

<sup>4</sup> Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1<sup>o</sup> O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2<sup>o</sup> O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3<sup>o</sup> As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4<sup>o</sup> É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

Esta desconfiança não retira as características que incluem o Município como ente federativo, mas certamente traz influências no tratamento dado pelos demais entes, e especial pela União, em face do já mencionado centralismo histórico na formação do nosso Estado.

Dentre as características da Federação, sobressaltam-se a nacionalidade única dos cidadãos dos diversos entes federados, a presença de uma repartição constitucional de competências, sendo que cada ente federado recebe uma competência tributária própria que garante o recebimento de verbas para a sua manutenção, a participação dos Estados no Poder Legislativo Federal e a existência de um órgão de cúpula do Poder Judiciário com competência para interpretar e proteger a Constituição.

No nosso modelo federativo não há órgão próprio de representação dos Municípios no Congresso Nacional, nem tem este ente um Poder Judiciário próprio, estando os julgamentos de suas lides submetidos ao Judiciário Estadual. Isto em nada invalida a sua posição como ente federado, mas certamente o coloca em uma situação de menor poder de influência jurídica nas decisões nacionais.

É a União quem exerce a soberania do Estado brasileiro, de forma que atua em nome próprio como em nome de toda a Federação, sendo ela a pessoa jurídica de direito público externo, representando o Brasil no cenário internacional.

Estados e Municípios possuem auto-organização, autogoverno e auto-administração, além de normatização própria, podendo estabelecer regras no seu âmbito, no exercício de atividade legislativa, inclusive exercer o poder constituinte derivado, além da escolha de seus representantes.

Conforme entendimentos consagrados na doutrina, a competência material dos entes federados brasileiros leva em consideração o critério do interesse, de forma que a União tem atribuições relacionadas ao interesse geral, os Estados atribuições relacionadas a interesses regionais e os Municípios atuação em matéria de interesse local, sendo que para o Distrito Federal estarão presentes tanto o interesse regional como o interesse local.

Entretanto, o elenco de matérias que estão a cargo da União, à luz da Constituição, é significativo, o que denota uma expressiva esfera de atuação material que vai

além do interesse estratégico, da representação e da preservação da soberania. A leitura do art. 21 da Carta Magna demonstra esta concentração de atribuições.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Art. 21. Compete à União:

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

Sem embargo dessas competências materiais, ainda houve o estabelecimento de exploração monopolística de determinadas atividades econômicas, como é o caso do petróleo, *ex vi* do art. 177 da Lei Maior. Não é demais chamar a atenção que nessas matérias acaba havendo uma forte ingerência política e queda de braço entre Estados no estabelecimento de marcos normativos relativos à relação entre União e Estados e na distribuição do resultado de determinadas explorações. É o caso da divisão dos royalties decorrentes da exploração do petróleo, que tem a sua divisão estabelecida desigualmente entre os entes federados.

Em face do art. 25 da Constituição da República, entende-se que a competência dos Estados é uma competência residual, alcançando aquilo que não está estabelecido como competência da União nem esteja na noção de interesse local.<sup>6</sup>

Aliás, interesse local, foco do art. 30 da Carta Constitucional Nacional<sup>7</sup>, é conceito jurídico com alto grau de indeterminação, já que na nossa gigantesca federação há mais de cinco mil e quinhentos municípios com realidades tão diversas, que matérias que são estratégicas em determinadas comunas são impensáveis em outras.

---

d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa;  
XXIV - organizar, manter e executar a inspeção do trabalho;  
XXV - estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa.

<sup>6</sup> Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

<sup>7</sup>Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Ao lado das competências comuns, estabeleceu a Constituição um grande rol de matérias que são de competência comum, em especial no art. 23<sup>8</sup>, que envolve diversas matérias que têm relação com a sustentabilidade. Na consecução dessas competências, verifica-se uma significativa falta de segurança jurídica relativamente aos órgãos públicos a serem ativados na consecução desses serviços.

Como exemplo dessa imprecisão relacionada à competência, temos na área da saúde o maior convênio do mundo entre os entes da Federação, que é o convênio do Sistema Único de Saúde – SUS. Neste, em face do fenômeno da gigantesca e preocupante judicialização de conflitos no Brasil, temos uma realidade de centenas de milhares de ações que buscam atendimentos na área de saúde, fornecimento de remédios e outras pretensões, parte decorrentes da ineficiência no atendimento dessas demandas na esfera administrativa, parte em face de interesses obscuros com o patrocínio de médicos e outros profissionais da área de saúde com escritórios de advocacia voltados à criação de demandas judiciais com indicação de determinadas marcas nos processos ajuizados para esse fim. Nesses casos, diante da dificuldade de estabelecer com certeza o ente competente para o fornecimento, grande parte das ações judiciais são resolvidas com a determinação de cumprimento da obrigação com a solidariedade entre os entes. Neste passo, é mais fácil ao julgador estabelecer uma obrigação

---

<sup>8</sup> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

solidária do que tentar apurar qual o ente realmente responsável pelo cumprimento da obrigação.

Relativamente à prestação de serviços públicos, a confusão entre o titular do serviço e o seu prestador é significativa. Temos tantos entes e órgãos envolvidos nessa prestação que é difícil determinar muitas vezes a quem se deve dirigir quando houver a necessidade de resolução desses problemas.

Há diversos exemplos que poderiam ser utilizados para demonstrar o problema, mas fixar-se-á em dois deles. O primeiro é o da energia elétrica. O serviço de energia elétrica é de competência da União como estabelece o art. 21, XII, b, da Constituição Republicana. Ocorre que, por força de lei, a regulação desse serviço fica a cargo de uma agência reguladora, a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. Só no âmbito da União temos, portanto, dois atores, a União, que realiza sua atividade pelo Ministério de Minas e Energia, e a ANEEL. Ocorre que este serviço é delegado a pessoas jurídicas de direito privado por meio de concessão. Algumas concessionárias são sociedades de economia mista pertencente à administração indireta de Estados federados, como é o caso, no Rio Grande do Sul, da Companhia Estadual de Energia Elétrica – CEEE e suas subsidiárias. O Rio Grande do Sul, por sua vez, tem uma agência de regulação, a Agência de Regulação de Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul, AGERGS, que tem competência para regular os serviços públicos no Estado. Essa agência possui convênio com a ANEEL para exercer as atividades próprias de regulação, o que faz por seu quadro próprio. Vejam, portanto, quantos atores participam nas atividades de regulação e execução desse serviço!

Outro exemplo é o do serviço de abastecimento de água e saneamento. Embora a água seja bem público da União ou dos Estados, conforme estabelecem os arts. 20, III a VI, e 26, I, da Constituição<sup>9</sup>, os serviços de abastecimento de água e sanea-

---

<sup>9</sup> Art. 20. São bens da União:

III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II;

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

VI - o mar territorial;

Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados:

I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União;

mento foram entendidos, inclusive por decisões transitadas em julgado no âmbito do Supremo Tribunal Federal, como sendo integrantes do interesse local, a cargo do Município. Assim, embora a União (que tem uma agência reguladora das águas – a Agência Nacional de Águas – ANA) e os Estados sejam os titulares da água, dependem dos Municípios para agirem relativamente ao seu abastecimento. Alguns Estados, como é o caso do Rio Grande do Sul, possuem empresas públicas ou sociedades de economia mista que integram a sua administração indireta, para funcionarem como concessionárias dos Municípios nesse serviço. No caso, a concessionária Companhia Riograndense de Saneamento – CORSAN, nem sempre terá a concessão de todos os Municípios e dependerá de decisão dos municípios que integram uma determinada bacia hidrográfica para que possa ter uma atuação em diversos municípios usando racionalmente a água captada da bacia hidrográfica. Aqui também cabe a observação relacionada ao órgão regulador estadual relativamente ao serviço e da multiplicidade de atores na federação.

Este grau de complexidade do nosso sistema federativo está presente em todas as áreas, dificultando que a nação brasileira alcance as dezessete metas da Agenda 2030 estabelecida pela Organização das Nações Unidas –ONU, relacionadas à sustentabilidade.

Referentemente ao meio ambiente, embora a Constituição tenha tido a preocupação com sua preservação e proteção, o que fez com muita adequação no art. 225<sup>10</sup>, inclusive tratando-o como bem indispensável de uso comum do povo, também

---

<sup>10</sup> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

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

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

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

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;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

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

temos essa preocupante dificuldade relacionada à atuação dos órgão de proteção ambiental dos diversos entes federados. Embora desde o advento da Lei que estabeleceu a Política Nacional de Meio Ambiente - Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 – tenhamos um importante instrumento jurídico que define as competências dos diversos entes e órgão voltados a sua proteção, ainda convivemos com a realidade que os coloca em uma posição de busca de recursos de um para outro ente federado, mas de imputação de responsabilidade ao outro quando se trata do controle e preservação, de forma que para realizar o controle há uma fuga de responsabilidade, mas para a obtenção dos escassos recursos há uma disputa importante entre os órgãos.

Essas diferenças são resultado do brutal desequilíbrio na relação de poder entre os entes federados. A União centraliza expressiva parcela do poder, em especial no que diz respeito à distribuição das receitas orçamentárias. Isto traz como consequência uma flagrante captura política dos Estados e Municípios pela União, que são obrigados a mendigarem recursos que deveriam estar nas localidades, como se a entrega desses recursos fosse um favor do ente central.

Essa distorção traz inúmeras consequências nefastas à nossa federação e à sustentabilidade, em especial:

- a) o excesso de atribuições dos entes setoriais sem a contrapartida dos recursos;
- b) ineficiência dos sistema fiscalizatório;

---

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

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

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

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

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

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

§ 7º Para fins do disposto na parte final do inciso VII do § 1º deste artigo, não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais, conforme o § 1º do art. 215 desta Constituição Federal, registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, devendo ser regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos.

- c) o estímulo à corrupção, seja pelo longo caminho do dinheiro, que sai da localidade e vai ao poder central, para depois retornar, dificultando o controle, seja pela possibilidade que se dá de uso de medidas que são usadas como meio de manobra política, como a admissão do uso de emendas parlamentares;
- d) a possibilidade de captura política pelo ente central, fazendo com que haja um verdadeiro “vale tudo”, inclusive atos de corrupção para se chegar ao poder central, onde as decisões importantes da nação são tomadas;
- e) a dependência de iniciativas da União no âmbito da sustentabilidade para que o sistema possa funcionar;
- f) a insegurança jurídica quanto aos entes e órgão a quem se possa dirigir e responsabilizar relativamente à prestação de serviços públicos;
- g) lamentável empobrecimento dos órgãos responsáveis pela sustentabilidade no âmbito local e regional, com grandes possibilidades de sua captura, assim como a dos agentes que o compõem;
- h) a possibilidade de desestruturação de órgãos, gerando demora no atendimento de demandas por licenciamento para a atuação;
- i) a demora traz também como consequência a perda do interesse de investidores e acresce o risco de corrupção na apreciação de processos.

Assim, entende-se que somente com o equilíbrio federativo será viável tomar medidas com vistas à sustentabilidade nacional em todos os seus sentidos, seja do ponto de vista econômico, ambiental ou cultural, cabendo essa reflexão fazer parte de todas as iniciativas de reforma que se queiram fazer no texto constitucional e nos instrumentos infraconstitucionais que regem a atuação do Poder Público.

