

REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 31 • n.º 122

abril/junho — 1994

Editor:

João Batista Soares de Sousa, Diretor



SENADO FEDERAL
SECRETARIA DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO
SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

O meio ambiente na legislação ordinária e no Direito Constitucional brasileiro

RAUL MACHADO HORTA

SUMÁRIO

1. Meio ambiente no Direito Colonial. 2. Precedência da legislação ordinária federal. 3. Primazia na Constituição da República de 1988. 4. Repartição de competências e meio ambiente. 5. Município e meio ambiente. 6. Constituição do Estado e meio ambiente. 7. Direito comparado e meio ambiente. 8. Posição singular do meio ambiente no Direito brasileiro.

1. Meio ambiente no Direito Colonial

A preocupação com o meio ambiente é antiga. No mundo jurídico, as regras de preservação da natureza afloraram no domínio da legislação ordinária, o que se explica pela precedência histórica da lei em relação à Constituição. Se é antigo e remoto no tempo o aparecimento da regra legal de preservação da natureza e de seus frutos, como comprova a pesquisa dos textos legislativos, é de nossos dias o tratamento do meio ambiente como matéria constitucional, para tornar-se objeto de norma na Constituição.

As *Ordenações Filipinas*¹, compiladas por ordem de Dom Philippe I, rei de Portugal e dos Algarves, em onze de janeiro de 1603, posteriormente confirmadas por Dom João, em 29 de janeiro de 1643, que ao título de “Rei de Portugal e dos Algarves daquém e dalém mar”, por graça de Deus, acrescentava o Brasil entre os territórios do domínio lusitano abrangido pela Lei Confirmadora da Compilação Philipina, previa no Livro Quinto – Título LXXV – pena severa ao que “cortar árvore ou fruto”, sujeitando o transgressor ao açoite e ao degredo para Áfri-

¹ *Ordenações e Leis do Reino de Portugal, re-compiladas por Mandado Del Rei Dom Philippe o Primeiro*, Duodécima edição, Tomo III, Coimbra, Imprensa da Universidade – 1851 – p. 337.

ca por quatro anos e, se o valor de estimação do dano fosse de “trinta cruzados e daí para cima”, o infrator, dizia o implacável Livro Quinto, “será degredado para sempre para o Brasil”.

No Brasil do Primeiro Reinado, a Lei de 1.º de outubro de 1828, que organizava as Câmaras Municipais do Império, incluía entre os assuntos das posturas emanadas das Câmaras dispor “sobre os depósitos de imundícies e quanto possa alterar e corromper a salubridade da atmosfera”, revelando, nesta alusão à salubridade da atmosfera, incipiente preocupação com o meio ambiente. Em fase ulterior, no plano do direito de propriedade, o Código Civil Brasileiro, promulgado em 1.º de janeiro de 1916, conferiu ao proprietário ou inquilino de um prédio o direito de impedir que o mau uso da propriedade vizinha possa prejudicar a segurança, o sossego e a saúde dos que o habitam (art. 554).

San Tiago Dantas², em profundo exame do “Conflito de vizinhança e sua composição”, identificou no artigo 554 do Código Civil, que oferece defesa contra o mau uso da propriedade, “o verdadeiro estatuto da vizinhança industrial”, para evitar “os inconvenientes do vicinato industrial”. Lembra o festejado jurista que os tribunais e juízes brasileiros, com amparo no preceito civilístico, determinaram a remoção de empreendimentos perturbadores do sossego, da segurança ou da saúde dos moradores ou impuseram aos seus titulares indenização pela atividade nociva, sem embargo da anterior autorização do poder público para instalação do estabelecimento ou atividade.

O mau uso da propriedade como fato prejudicial ao sossego, à segurança e à saúde representa o reconhecimento de que valores transindividuais ou sociais poderão condicionar o exercício do direito privado por excelência. O sossego repele a poluição sonora e a saúde impõe ambiente saudável. As exigências de um e de outro, a princípio, no plano individual, acabariam conduzindo, no desdobramento da legislação ordinária, às noções da qualidade de vida e de meio ambiente, elaboradas, mais tarde, para a preservação de valores que o direito individualístico não alcançou nas formulações clássicas do direito de propriedade.

2. Precedência da legislação ordinária federal

² SAN TIAGO DANTAS, F. C. de – *O Conflito de Vizinhança e sua Composição* – Rio de Janeiro – 1939 – pp. 41, 53, 74, 223/228.

De forma fragmentária e setorial, a proteção ao meio ambiente e à natureza despontou na codificação do direito novo, que se desagregou do Código Civil ou do Código Comercial, para se expandir em legislação própria: o Código de Águas (Decreto-Lei n.º 852, de 11 de novembro de 1938), o Código Florestal (Lei n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965), o Código da Caça (Lei n.º 5.197, de 3 de janeiro de 1967), o Código de Pesca (Decreto-Lei n.º 221, de 28 de fevereiro de 1967), o Código de Mineração (Decreto-Lei n.º 227, de 28 de fevereiro de 1967), o Código Brasileiro do Ar (Lei n.º 6.833, de 30 de setembro de 1980). Nesta legislação codificadora o meio ambiente não é o objeto principal da lei. A referência ao meio ambiente e à natureza é incidental, condensada em normas breves e resumidas, refletindo a percepção do legislador de cada época.

O ingresso autônomo do meio ambiente na legislação ordinária federal brasileira verificou-se em data mais recente. A legislação pioneira fundou-se na competência constitucional da União Federal para legislar sobre normas gerais de defesa e proteção de saúde, contemplada na Constituição Federal de 1967 (art. 8.º – XVII – c). Apoiando-se nesta competência, a primeira manifestação legislativa de proteção autônoma do meio ambiente deu-se com a expedição do Decreto-Lei n.º 1.413, de 14 de agosto de 1975, que dispunha sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais. Instituiu política de natureza preventiva, o decreto-lei criava, para as indústrias instaladas ou a se instalarem no território nacional, a obrigação de prevenir ou corrigir os inconvenientes e prejuízos da poluição e da contaminação do meio ambiente (art. 1.º). Reservava à competência exclusiva do Governo Federal o ato de suspensão do funcionamento de estabelecimento industrial considerado de alto interesse do desenvolvimento e da segurança nacional (art. 2.º). Sem se afastar da política preventiva, o decreto-lei recomendava a adoção de novo zoneamento urbano, como alternativa de outra localização, nos casos reputados mais graves, e preconizava o estabelecimento de prazos razoáveis para a instalação dos equipamentos de controle da poluição (art. 4.º). O Decreto-Lei n.º 1.413, de 1975, refletia a posição do Governo brasileiro em face da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente, que resultou da reunião promovida pela Organização das Nações Unidas, em junho de 1972, naquela capital, com o objetivo de fixar uma política univer-

sal de proteção ao meio ambiente. Signatário do documento, o Brasil compartilhou das reservas dos países em desenvolvimento, que então alimentavam suspeitas fundadas no conflito de interesses entre as nações altamente industrializadas e as nações em fase de desenvolvimento industrial ascendente.

Os propósitos do Decreto-Lei n.º 1.413, de 1975, foram ampliados em legislação federal posterior, correspondendo às exigências da consciência coletiva. A Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, incorporou as tendências da opinião pública e estruturou as linhas fundamentais da política nacional do meio ambiente. Inovando a legislação de normas gerais de defesa e proteção da saúde, em domínio legislativo comum à União e aos Estados, como autorizava a Constituição federal de 1967 (art. 8.º XVII - c), a referida lei alargou o seu conteúdo material, para abranger recursos minerais, metalurgia, florestas, caça, pesca, águas e energia elétrica, dentro da competência privativa da União Federal.

A Lei Federal n.º 6.938, de 1981, estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins, objetivos, mecanismos de formulação e aplicação. Criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente. Fixou a definição legal de meio ambiente (art. 3.º - I), de degradação da qualidade ambiental (art. 3.º - II), de poluição (art. 3.º - III - a - b - c - d - e), de poluidor (art. 3.º - IV) e de recursos ambientais (art. 3.º - V). Ultrapassando o campo retórico das boas intenções, a Lei n.º 6.938 previu sanções administrativas, civis e penais, para eficaz proteção ao meio ambiente. Consagrou a responsabilidade objetiva, independentemente de culpa, para indenização ou reparação do dano causado. Confiou ao Ministério Público da União e dos Estados a defesa dos interesses difusos da coletividade, com legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente (art. 14, § 1.º).

A responsabilização por danos ao meio ambiente, que surgiu na Lei n.º 6.938, de 1981, recebeu amplo desenvolvimento e sistematização na Lei federal n.º 7.347, de 24 de julho de 1985. De forma autônoma, a mencionada lei disciplinou a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente e estendeu essa proteção ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e paisagístico. A ação civil pública poderá ser proposta pela União, os Estados, os Municipi-

os, as autarquias, a empresa pública, a fundação, a sociedade de economia mista, a associação que preencher os requisitos legais (art. 5.º) ou o Ministério Público. A função do Ministério Público como órgão de defesa dos interesses difusos, em atividade desvendada pela Lei n.º 6.938, de forma incipiente, mereceu apreciável desenvolvimento. A Lei n.º 7.347 confere ao Ministério Público a titularidade ativa da ação civil pública de responsabilidade por danos ao meio ambiente. Assegura ao Ministério Público a instauração do inquérito civil. A sentença judicial na ação civil pública poderá impor a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, determinando, no primeiro caso, a prestação da atividade devida e, no segundo, a cessação da atividade nociva.

Em matéria de defesa do meio ambiente, a legislação federal brasileira, toda ela posterior ao clamor recolhido pela Conferência de Estocolmo, percorreu três etapas no período de tratamento autônomo, iniciado em 1975: a primeira, caracterizada pela política preventiva, exercida por órgãos da administração federal, predominantemente; a segunda coincide com a formulação da Política Nacional do Meio Ambiente, a previsão de sanções e a introdução do princípio da responsabilidade objetiva, independentemente da culpa, para indenização ou reparação do dano causado, e a terceira representada por dupla inovação: a criação da ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, sob a jurisdição do Poder Judiciário, e a atribuição ao Ministério Público da função de patrono dos interesses difusos da coletividade no domínio do meio ambiente. O processo de consolidação da defesa do meio ambiente, através de medidas legais protetoras, ainda se encontra em gestação, no âmbito do Anteprojeto de Lei³. Trata-se do Anteprojeto da Parte Especial do Código Penal, elaborado por Comissão de Juristas, designada pelo Ministério da Justiça. O Anteprojeto introduzirá na legislação penal, quando for convertido em lei, a catalogação técnica dos crimes contra o meio ambiente, compreendendo a degradação do meio ambiente, os atentados contra a flora e a fauna, o atentado contra a paisagem e o favorecimento aos crimes contra o meio ambiente (Anteprojeto - Título XIII - arts. 401 -

³ Anteprojeto de Código Penal - Parte Especial - Diário Oficial da União - Seção 1 - 28 de outubro de 1987, fls. 17777/17794.

415). Com a tipificação penal, ainda dependente de lei definidora do crime, a proteção ao meio ambiente no campo da legalidade federal atingirá a triplice modalidade do ilícito punível: o ilícito administrativo, o ilícito civil e o ilícito penal.

3. Primazia na Constituição da República de 1988

A ascensão do meio ambiente à condição de tema e de norma constitucional pressupõe este anterior percurso no domínio da legislação ordinária federal, em etapas sucessivas, nas quais foi se aprimorando a definição dos objetivos, dos meios e dos instrumentos de proteção ao meio ambiente.

Não há coincidência no tempo quanto ao tratamento dispensado ao meio ambiente na lei e na Constituição. No primeiro caso, como observamos, a atenção dispensada pelo legislador à natureza, aos seus frutos e manifestações ambientais mergulha raízes no Direito Colonial, prossegue de forma indiferenciada na legislação codificada em regras incidentais, até alcançar o tratamento autônomo, como objeto da própria legislação.

Diversa é a situação no domínio do Direito Constitucional. As Constituições brasileiras de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 não contêm regra sobre meio ambiente nem empregaram a palavra identificadora da moderna preocupação ecológica. No período republicano, o tema ambiental se confundia com a autorização conferida à União para legislar sobre defesa e proteção da saúde ou com a proteção aos monumentos históricos, artísticos e naturais, às paisagens e aos locais particularmente dotados pela natureza, temas que as Constituições Federais incluíram na repartição de competências e no Título da Educação e Cultura (Carta de 10 de novembro de 1937 – art. 16 – XXVII, art. 134, Constituição Federal de 1946 – art. 5.º – XV – b, art. 175, Constituição Federal de 1967 – art. 8.º – XVII – c, art. 172 – parágrafo único).

A Constituição da República de 1988 promoveu a incorporação do meio ambiente ao texto constitucional, em decisão que não encontra precedentes nas Constituições que a precederam no Direito Constitucional brasileiro. As referências ao meio ambiente são abundantes e elas percorrem a Constituição em toda a sua extensão, desde os direitos individuais, em título localizado na abertura do documento, para findar no capítulo derradeiro da parte permanente da Lei Fundamental.

No seu conjunto, as referências constitucionais ao meio ambiente podem ser agrupadas na seguinte classificação, considerando a natureza típica de cada referência:

- I - regra de garantia;
- II - regras de competência;
- III - regras gerais;
- IV - regras específicas.

A regra de garantia é a que se contém no artigo 5.º, inciso LXXIII — localizado no Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais – e respectivo Capítulo I – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos — considerando qualquer cidadão parte legítima para propor *ação popular* que vise a anular ato lesivo ao meio ambiente.

As regras de competência relacionam-se com atribuições conferidas à União Federal, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e a órgãos do Estado, para legislar, preservar ou defender o meio ambiente. Nesta categoria de regras, a Constituição integra, sucessivamente, na *competência comum* da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (art. 23 – VI); na *competência concorrente* da União, dos Estados e do Distrito Federal legislar sobre proteção ao meio ambiente e controle da poluição (art. 24 – VI) e responsabilidade por dano ao meio ambiente (art. 24 – VIII); na *competência dos Municípios* suplementar a legislação federal e a estadual, abrangendo nesta complementação o meio ambiente e o controle da poluição (art. 30 – II); nas *funções institucionais do Ministério Público* promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129 – III).

As regras gerais identificam definições de princípios ou de conduta. Incluem-se nesta categoria de regras gerais o preceito do artigo 170 – VI, que define a defesa do meio ambiente como princípio da Ordem Econômica; do artigo 173, § 5.º, que prevê a responsabilidade da pessoa jurídica por atos praticados contra a ordem econômica, na qual se insere a defesa do meio ambiente; do artigo 174, § 3.º, estabelecendo que o Estado, na organização da atividade garimpeira, atenderá à proteção do meio ambiente; do artigo 186 – II, que impõe à propriedade rural a preservação do meio ambiente; do artigo 200 – VIII, que inclui entre as atribuições do siste-

ma único de saúde colaborar na proteção do meio ambiente: do artigo 216 – V, que considera patrimônio cultural brasileiro os conjuntos urbanos e sítios de valor ecológico; do artigo 231, § 1.º, que declara terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar.

As regras específicas, ao contrário das regras gerais que se dispersam no corpo da Constituição, aglutinam-se no Capítulo VI, que trata exclusivamente do *Meio Ambiente*, como parte do título VIII — Da Ordem Social. O artigo 225, que concentra as regras específicas do meio ambiente, compreende seis parágrafos, sete incisos e trezentas e uma palavras.

As regras específicas se dividem em dois grupos: o das normas auto-aplicáveis e o das normas não-auto-aplicáveis e incompletas, que dependem de complementação legislativa ulterior. Pertencem ao grupo das normas auto-aplicáveis:

1. A declaração programática de que 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 (art. 225).

2. As incumbências do poder público para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, compreendendo:

2.1. preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

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

2.3. definir, em todas as Unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos;

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

2.5. promover a educação ambiental em todos os níveis e a consciência pública para a preservação do meio ambiente;

2.6. proteger a fauna e a flora (art. 225, § 1.º – I – II – III – V – VI – VII – primeira parte).

3. Sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados, para as condutas consideradas lesivas ao meio ambiente.

Ingressam na categoria das normas não-auto-aplicáveis, dotadas de eficácia e obrigatoriedade, embora dependentes de complementação legislativa, as seguintes regras constitucionais do meio ambiente:

1. Alteração e supressão, mediante lei, de espaços territoriais e seus componentes, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

2. Exigência de estudo prévio de impacto ambiental, na forma da lei, para instalação de obras ou atividade potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente.

3. Vedação, na forma de lei, das práticas que coloquem em risco a função ecológica da fauna e da flora e provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

4. Exploração de recursos minerais com a obrigação de recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

5. Localização das usinas que operem com reator nuclear, definida na forma da lei.

6. Utilização, na forma da lei, da Floresta Amazônica Brasileira, da Mata Atlântica, da Serra do Mar, do Pantanal Mato-Grossense e da Zona Costeira, consideradas patrimônio nacional, fazendo-se essa utilização dentro das condições que assegurem a preservação do meio ambiente e dos recursos naturais.

A Constituição da República de 1988 ampliou a lista dos bens públicos, que se encontra no Código Civil (art. 66 – I – II), para incluir o meio ambiente entre os *bens de uso comum do povo*, tais como os mares, rios, estradas, ruas e praças, conforme a linguagem não exaustiva do Código.

4. *Repartição de competências e meio ambiente*

O Estado Federal caracteriza-se pela dualidade de ordenamentos jurídico-constitucionais. A Constituição Federal, que provém da atividade originária do constituinte, é o documento fundamental do ordenamento jurídico da Repú-

blica Federal. É a sede de normas que estruturam o ordenamento central, que é o da União ou Federação, e os ordenamentos parciais, que são os dos Estados Federados e dos Municípios. É na Constituição Federal que reside a fonte do poder de organização dos Estados, na via de suas Constituições (art. 25) e a dos Municípios, através da Lei Orgânica (art. 29). Os poderes de organização dos Estados e dos Municípios não são soberanos. São poderes autônomos e reservados a um e a outro. A natureza autônoma do poder de organização submete os Estados e os Municípios aos princípios da Constituição Federal (art. 25, § 1.º, e art. 29 – I – II – III – IV – V – VI – VII – VIII – IX – X – XI – XII e art. 30 – I – II – III – IV – V – VI – VII – VIII – IX), que são numerosos e condicionam o exercício de sua competência constituinte, no caso do Estado, e organizatória, no âmbito do Município, bem como de sua competência legislativa e administrativa.

O ordenamento jurídico da República Federativa, que compreende, por definição constitucional, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (Constituição da República – art. 18), repousa na repartição de competências, que serve para identificar os *princípios estabelecidos* na Constituição Federal e na Constituição do Estado. Em face da complexa estrutura federativa, que compreende uma pluralidade de pessoas jurídicas de Direito Público Interno — União, Estados, Distrito Federal e Municípios — para se alcançar o domínio da legislação e da administração municipal, dentro da competência conferida ao Município, é necessário apurar se a matéria legislativa e a atividade administrativa não ficaram anteriormente previstas na competência da União ou na competência estadual. É preciso saber se a previsão de competência ficou atribuída com privatividade, que exclui a ingerência de outro ordenamento ou se ela foi contemplada sem privatividade, mas, neste caso, sujeita à articulação da competência comum e à regência de normas gerais, das quais decorrerá a sucessiva legislação suplementar.

A Constituição da República, como responsável pela atribuição de competências, incluiu na competência da União e dos Estados matérias que irão condicionar a atividade legislativa do Município, seja para inibi-la, quando se confere matéria à União e ao Estado, com exclusão do Município, seja para submeter a legislação local aos princípios e normas primariamente revelados pelo ordenamento-matriz.

A legislação federal sobre meio ambiente, que pode ser extraída da competência de legislação privativa, notadamente no campo do direito federal, identificado na enumeração do artigo 22 – I, ingressou, explicitamente, na atividade legislativa da *competência concorrente*, modelada pelas regras constitucionais que singularizam essa inovadora modalidade de legislação. Com efeito, dentre as numerosas matérias da competência concorrente (art. 24 – I até XVI), a Constituição da República erigiu a competência da União, dos Estados e do Distrito Federal, para legislar concorrentemente sobre “proteção ao meio ambiente e controle da poluição” (art. 24 – VI) e “responsabilidade por dano ao meio ambiente” (art. 24 – VIII). A legislação concorrente, como se vê, abandonou o critério da legislação privativa, para adotar a solução da cooperação legislativa entre a União, os Estados e o Distrito Federal. O Município não foi incluído no domínio da legislação concorrente.

Sendo instrumento de legislação partilhada, a competência concorrente obedece a quatro regras constitucionais que dispõem sobre o seu exercício. A primeira regra fixa a natureza da atividade da União no âmbito da legislação concorrente: a de estabelecer normas gerais (art. 24, § 1.º).

A segunda regra qualifica a competência suplementar dos Estados no quadro da legislação concorrente (art. 24, § 2.º). A terceira regra preenche o vazio que decorrer da inexistência da lei federal sobre normas gerais, autorizando os Estados a exercerem a competência legislativa plena, para atender suas peculiaridades (art. 24, § 3.º). A quarta regula o eventual conflito entre a superveniente lei federal de normas gerais e a anterior, lei suplementar estadual, mandando suspender a eficácia da lei estadual que contrariar a lei de normas gerais (art. 24, § 4.º).

A flexibilidade legislativa, que se instaurou na competência concorrente, pressupõe o comando da lei federal de normas gerais e o caráter derivado da legislação suplementar dos Estados e do Distrito Federal.

A Constituição do Estado de Minas Gerais de 21 de setembro de 1989, incorporando ao seu texto a técnica e as matérias da legislação concorrente, originariamente instituídas na Constituição da República, manteve a “proteção do ambiente e controle da poluição” (art. 10 – XV – f), e a “responsabilidade por dano ao meio ambiente” (art. 10 – XV – h) no domínio da

competência suplementar do Estado, condicionada pela lei federal de normas gerais (Constituição do Estado – art. 10 – XV – § 1.º – I – II).

A Constituição da República e a Constituição do Estado previram outra modalidade de competência, à qual se deu o nome de *competência comum*. Na Constituição da República (art. 23 – I até XII) e na Constituição do Estado de Minas Gerais (art. 11 – I até XII), que reproduziu literalmente as matérias da Constituição da República, a competência comum, que se alargou até o Município, não é impulsionadora de atividade legislativa. Os casos incluídos nessa competência, como, por exemplo, “zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público”, “proteger os documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, paisagens naturais notáveis e sítios arqueológicos”, “impedir a evasão, destruição e descaracterização de obra de arte e de outros bens de valor histórico, artístico e cultural”, “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”, “registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direito de pesquisa e de exploração de recursos hídricos e minerais em seu território”, são incumbências que caracterizam, predominantemente, as atividades administrativas e visam à execução de objetivos anteriormente contemplados no enunciado genérico da lei. A competência comum, embora possa ser exercida isoladamente em cada área de poder federal, estadual e municipal, contém o chamamento à cooperação intergovernamental, consagrando a moderna tendência do federalismo cooperativo.

5. Município e meio ambiente

Não obstante o relevo que a Constituição da República conferiu ao meio ambiente, tornando-o objeto de atividade legislativa federal e estadual e matéria destacada no Capítulo VI, Da Ordem Social, (Título VIII), a Constituição Federal não atribuiu, explicitamente, ao Município a indispensável competência para legislar sobre meio ambiente. A pesquisa no Texto Constitucional revela que a Constituição deixou de inserir a legislação direta e autônoma sobre o meio ambiente na competência do Município. O artigo 30 da Constituição da República, que é a sede de competência legislativa do Município, não emprega a locução, como fez em relação à União e ao Estado, de modo a autorizar a legislação material correspondente. É certo que

a Constituição mantém e preserva a autonomia legislativa do Município. A questão, entretanto, não se coloca no plano da autonomia legislativa, que é irrecusável. O que se assinala é a inexistência da competência municipal explícita para legislar sobre meio ambiente. É o Município competente para “legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber” (Constituição da República – artigo 30 – I – II). Não sendo a legislação sobre o meio ambiente matéria deferida explícita e diretamente ao Município, ao contrário do que ocorreu com a União e os Estados, que receberam da Constituição a competência explícita e direta para legislar sobre meio ambiente, a consequência que se extrai da diversidade de tratamento é que, no caso do Município, legislação sobre o meio ambiente, se houver, deverá configurar assunto de interesse local ou decorrer da residual suplementação de legislação federal e estadual, no que couber. Os dois pressupostos aqui admitidos, a configuração do assunto de interesse local e a secundária suplementação de legislação federal e estadual — para abrigar eventual legislação municipal sobre o meio ambiente —, recomendam a cautela do legislador local no seu exercício. Deslocando o exame para outros setores da Constituição da República, assim os capítulos da Política Urbana e do Meio Ambiente, situados fora da competência atribuída ao Município para legislar, neles também não se vislumbra outorga da competência material explícita, relativa à legislação sobre meio ambiente. No enunciado da norma programática da Política Urbana, está dito que

“A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (art. 182).

Em regra de conteúdo genérico, sem particularização nominal do meio ambiente como integrante das funções sociais da cidade e garantidor do bem-estar de seus habitantes. No capítulo dedicado ao meio ambiente (art. 225, §§ 1.º – I – II – III – IV – V – VI – VII, 2.º, 3.º, 4.º, 5.º, 6.º), que tem como destinatário o poder público, a Constituição da República não incluiu nas incumbências gerais do poder público a legislação municipal sobre meio ambiente. Para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente

ecologicamente equilibrado (art. 225, § 1.º), a Constituição expede regras para conduta do poder público e elas devem ser entendidas como aplicáveis, dentro da competência preestabelecida do poder público, conforme distribuição operada pela Constituição.

6. Constituição do Estado e meio ambiente

A Constituição do Estado de Minas Gerais de 21 de setembro de 1989, como as demais Constituições dos Estados Federados brasileiros, subordina-se aos “princípios estabelecidos” na Constituição da República, aos quais deve obediência e acatamento, consoante estabelece regra que comanda a competência de auto-organização do Estado-Membro no exercício reservado das competências não vedadas pela Constituição (art. 25, § 1.º). Dispondo sobre o Município, na parte que lhe ficou reservada, a Constituição do Estado fixou com exatidão o círculo que limita a competência do Município, desdobrando regra central da Constituição da República. O círculo dentro do qual se manifesta e age a competência autônoma do Município encontra limitações nos *princípios estabelecidos* na Constituição Federal e na Constituição do Estado (Constituição da República – art. 29). A dosagem dessas limitações, que é variável no tempo, se formos projetá-las na experiência passada, podendo ser maior ou menor, sempre ocorrerá, por exigência da complexa estrutura federativa e do convívio entre o ordenamento central da União e os ordenamentos parciais dos Estados e dos Municípios. Essa concepção da arquitetura federativa reproduziu-se na atual Constituição do Estado, para localizar o ordenamento municipal e identificar as limitações que lhe são inerentes. Dai dispor, acertadamente, que:

“O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, organiza-se e rege-se pela sua lei orgânica e demais leis que adotar, observados os princípios da Constituição da República e os desta Constituição” (Constituição do Estado – art. 165, § 1.º).

A Lei Orgânica é a *lei de regência* do Município, como a qualifica a Constituição da República (art. 29), ou, na caracterização que deflui da Constituição do Estado, a lei de organização e de regência (art. 165, § 1.º).

Ao deslocar do Estado para o Município a competência de auto-organização, a Constituição da República fixou, desde logo, os limites dessa competência organizatória municipal,

mandando observar na elaboração da Lei Orgânica os procedimentos formais da deliberação e os princípios estabelecidos naquela Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os preceitos constitucionais enumerados nos incisos e alíneas do artigo 29 da Constituição Federal. Dimensionando a autonomia do Município, para nela abranger a autonomia política, administrativa e financeira, a Constituição do Estado igualmente submete a Lei Orgânica do Município à observância dos princípios da Constituição da República e aos dela própria (art. 165, § 1.º). O exercício constitucional da competência do Município requer o seu enquadramento nas regras que dimanam da Constituição da República e se reproduziram na Constituição do Estado. Na matéria do meio ambiente, sem embargo da projeção que a Constituição da República conferiu ao relevante tema, em tratamento que se prolongou na Constituição do Estado, o Município deixou de ser contemplado com a competência explícita, *nominal* e direta, para legislar sobre meio ambiente. A Constituição da República concentrou a atividade legislativa dessa natureza na competência da legislação concorrente, da qual não participa o Município (Constituição da República – art. 24 – VI e VIII). Posteriormente, a Constituição do Estado de Minas Gerais, na particularização das incumbências do poder público referidas na Constituição da República (art. 225, § 1.º), converteu-as em atribuições do Estado (Constituição do Estado de Minas Gerais, art. 214, § 1.º), estadualizando as incumbências dentro do território estadual, para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente. A presença do Município, em matéria do meio ambiente, ficou localizada no campo administrativo da competência comum, em articulação com a União os Estados e o Distrito Federal (Constituição da República – art. 23 – VI, Constituição do Estado de Minas Gerais – art. II-VI), para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

Essa proteção, como se depreende da natureza dos casos da competência comum, envolvendo atos de zelar, cuidar, proteger, impedir, proporcionar, preservar, fomentar, combater, registrar, estabelecer, não deve advir do ato legislativo local, mas da atividade administrativa municipal de execução. A manifestação possível do ato legislativo municipal, em tema de meio ambiente, dada a ausência da competência explícita direta e nominal, só poderá emergir em caráter residual, após a legislação federal de

normas gerais e a legislação estadual complementar, para atender assuntos de interesse local.

Atenta à estrutura escalonada do ordenamento jurídico da República Federativa, a Constituição do Estado preceitua que o Município, quando no exercício da competência geral, prevista no artigo 170 – I – II – III – IV – V – VI, observará a norma geral respectiva, federal ou estadual (artigo 170 – parágrafo único). Determinação que se reitera, para abranger competência legislativa específica, submetida, como a anterior, “às normas gerais da União e às suplementares do Estado” (art. 171 – II – a – b – c – d). Na competência legislativa do Município, observando a regra matriz da Constituição da República, a Constituição do Estado não contemplou a legislação explícita e direta sobre o meio ambiente. A legislação em apreço poderá provir da inferência interpretativa, sem possuir, todavia, o caráter de norma emanada de competência explícita e direta. Surgindo por inferência, a norma local se submeterá à legislação federal de normas gerais e à legislação estadual suplementar.

A Constituição do Estado reservou ao meio ambiente a Seção VI do Capítulo Da Ordem Social, que se filia ao Título IV – Da Sociedade. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que se enuncia no artigo 214, reproduz as recomendações contidas na Constituição Federal (artigo 214 – I – IV – V – VII – §§ 4.º, 5.º, 6.º) e acrescentou inovações (artigo 214 – II – III – VI – VIII – IX – X – XI – §§ 3.º e 7.º) para atender a peculiaridades. A inovação mais profunda consistiu na apropriação pelo Estado das atribuições ou incumbências que a Constituição da República confia ao poder público, em matéria de meio ambiente. Deu-se a estadualização das tarefas compreendidas no direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A extensão desse processo atingiu a previsão de órgão colegiado estadual, com participação da sociedade civil, destinado a estabelecer normas regulamentares e técnicas, padrões e demais medidas de caráter operacional, para proteção do meio ambiente e controle da utilização racional dos recursos ambientais (art. 214, § 1.º – IX). Com essa providência, que tornou o Estado responsável exclusivo da efetividade do direito ao meio ambiente (art. 214 – § 1.º), mais distante ficou o Município dos relevantes assuntos que se concentram na política legislativa e na política administrativa do meio ambiente.

A Constituição do Estado de Minas Gerais,

de 21 de setembro de 1989, que resultou da atividade sucessiva do poder constituinte estadual, seguindo o modelo da Constituição da República, incorporou o meio ambiente à Constituição, como parte do Título IV – Da Sociedade e do Capítulo I – Da Ordem Social, em normas predominantemente de transplantação e de reprodução, as quais denomino de normas de imitação, salvo nos casos em que o constituinte acrescentou normas autônomas, para atender a peculiaridades do Estado.

As normas autônomas, que inovarem a matéria do meio ambiente, por acréscimo de situações ou de exigências não incluídas na Constituição da República, ficarão naturalmente sujeitas ao controle de sua constitucionalidade, em tese, na Ação Direta, ou no caso concreto, dentro da jurisdição difusa, para apurar a compatibilidade entre as normas inovadoras e os princípios da Constituição da República.

7. Direito comparado e meio ambiente

O confronto entre a Constituição da República de 1988 e constituições estrangeiras demonstra que nenhuma outra a excedeu no volume e na profundidade da matéria constitucional relativa ao meio ambiente

No Direito comparado, as constituições socialistas desfrutaram de precedência quanto ao ingresso do meio ambiente no domínio material das normas constitucionais.

Destacaram-se na área do constitucionalismo marxista, que precedeu a desintegração dos Estados Socialistas, as Constituições da República Socialista da Tchecoslováquia, de 11 de julho de 1960 (art. 15 – 1.2), da República Socialista Federativa da Iugoslávia, de 21 de fevereiro de 1974 (art. 87), da República Democrática Alemã, de 7 de outubro de 1974 (art. 15 – 1.2), da República Popular da Polónia, de 10 de fevereiro de 1976 (arts. 12.2 e 71), da República Popular de Cuba, de 15 de fevereiro de 1976 (art. 27), da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, de 7 de outubro de 1977. Todas precederam, no tempo, à Constituição da República de 1988. Não obstante a anterioridade, as constituições do socialismo real, hoje superado, não deram ao meio ambiente o desenvolvimento da Constituição Brasileira. Nelas, as referências ao meio ambiente são resumidas e breves, como matéria do enunciado de um artigo ou de seu prolongamento em inciso, dentro da brevidade do artigo.

As novas constituições dos países do Les-

te Europeu, como a da República da Bulgária, de 18 de maio de 1991, e a da Romênia, de 21 de novembro de 1991, afastaram-se dos modelos anteriores da Constituição expansiva, para concentrar objeto da matéria constitucional na organização dos poderes e na Declaração dos Direitos, Liberdades e Deveres Fundamentais, promovendo a recuperação da clássica concepção material de Constituição.

Dentre as constituições anteriores à Constituição Federal de 1988, em área não localizada no constitucionalismo marxista, projetaram-se as Constituições de Portugal de 1976 e da Espanha de 1978, com acentuada impregnação socialista da Constituição Portuguesa, alterada nas revisões de 1982 e de 1989. Na Constituição de Portugal, inspirou-se o constituinte brasileiro para redação introdutória do artigo 225 e outros tópicos do mesmo. São princípios comuns a uma e a outra Constituição o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o dever de defendê-lo, a técnica da incumbência de atribuições ao Estado, na Constituição de Portugal, e ao poder público, na Constituição da República; a cessação dos fatores de degradação ao ambiente e o direito à indenização. A Constituição de Portugal é mais breve que a do Brasil no tratamento constitucional do meio ambiente (art. 66 - 1 - 2 - a - b - c - d - 3 - 4).

A Constituição da Espanha, de 31 de outubro de 1978, modelo de equilíbrio político, cuida do meio ambiente em três regras concisas, no capítulo dedicado aos princípios ordenadores da política social e econômica.

A primeira, para assegurar o direito ao meio ambiente adequado. A segunda, recomendando aos poderes públicos a utilização racional dos recursos naturais, para proteger e melhorar a qualidade da vida, defender e restaurar o meio ambiente. A terceira regra, prevendo a aplicação, em caso de violação das regras anteriores, de sanções penais e administrativas e a obrigação de reparar o dano causado (art. 45 - 1.2.3).

8. *Posição singular do meio ambiente no Direito brasileiro*

No Direito brasileiro, como se demonstrou, o meio ambiente recebeu tratamento autônomo na legislação ordinária, quando passou a constituir objeto da própria legislação, superada a fase do tratamento indiferenciado e incidental, em regras esparsas e fragmentárias da legislação codificada.

No plano da legislação autônoma, o trata-

mento dispensado ao meio ambiente evoluiu das soluções preventivas, adotadas originariamente no Decreto-Lei n.º 1.413, de 1975, para alcançar, em período ulterior, a fase da legislação ativa, que coloca à disposição dos titulares e dos interessados, em geral, recursos e meios hábeis à preservação do meio ambiente. Destacam-se nesta linha de defesa o estabelecimento da política nacional do meio ambiente e seus órgãos, a fixação do princípio legal da reparação do dano ao meio ambiente, independentemente da existência de culpa (Lei n.º 6.938, de 1981), a instituição da ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente e a legitimação do Ministério Público para promover a defesa do meio ambiente, em atividade de proteção ao interesse coletivo e difuso (Lei n.º 7.347, de 1985).

A Constituição da República de 1988 exprime o estágio culminante da incorporação do meio ambiente ao ordenamento jurídico do País.

A Constituição tornou o meio ambiente tema da competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observadas as regras que conferem ascendência à legislação federal e situam em plano subordinado a legislação municipal. Dilatou o alcance da ação popular, de modo que qualquer cidadão possa pedir a anulação de ato lesivo ao meio ambiente.

Incluiu entre as funções institucionais do Ministério Público a iniciativa do inquérito e da ação civil pública, para proteger o meio ambiente. Disseminou a presença do meio ambiente em regras gerais que criam obrigações e impõem responsabilidades. Concentrou e sistematizou a matéria constitucional do meio ambiente em numerosas regras específicas, tornando-as objeto de aplicação imediata ou de aplicação diferida, se não preexistir norma legal imediatamente aplicável. A Constituição qualifica o meio ambiente de bem de uso comum do povo e determina ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo. Introduziu a figura do impacto ambiental e a obrigação de recuperar o meio ambiente degradado.

As regras da Constituição de 1988 e das leis conferem ao meio ambiente relevância e eficácia que colocam o direito brasileiro do meio ambiente em posição singular no confronto com as normas de igual categoria no direito estrangeiro.

As normas constitucionais e legais não dis-

põem de vida própria. São normas do dever-ser. Reclamam, por isso, a colaboração dos executores da vontade constitucional e legislativa, para acioná-las, e não prescindem do acatamento de seus destinatários, para se converterem em normas mandamentais da realidade e da vida.

A preservação do meio ambiente, que a Constituição e a lei impõem em normas juridi-

cas de conduta, será plenamente alcançada na medida em que se transformar em tarefa comum, congregando nos mesmos objetivos a sociedade, as instituições governamentais, os partidos políticos, as empresas, a população, os homens e as mulheres de pensamentos e de ação. São estes os nossos votos e esta é a nossa esperança, com o pensamento voltado para o bem-estar do povo brasileiro.