

COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL EM MATÉRIA AMBIENTAL

CONSTITUTIONAL COMPETENCE IN ENVIRONMENTAL MATTER

Mariângela Conceição Vicente Bergamini de CASTRO*

RESUMO

Em 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil abordou pela primeira vez o tema meio ambiente dedicando a este um capítulo que contempla não somente seu conceito normativo, ligado ao meio ambiente natural, como também reconhece suas outras faces: o meio ambiente artificial, o meio ambiente do trabalho, o meio ambiente cultural e o patrimônio genético. Cumpre ressaltar, pois, que a Constituição Federal brasileira incluiu o meio ambiente como bem jurídico autônomo, erigiu-o à categoria de valor ideal da ordem social, dedicando-lhe, ao lado de uma constelação de regras esparsas, um capítulo próprio que, definitivamente, institucionalizou o direito ao ambiente sadio como direito fundamental do indivíduo. Nesse sentido, definiu o Meio Ambiente como bem de uso comum do povo e determinou ao Poder Público, bem como a toda a população, o dever de defendê-lo e preservá-lo, para as presentes e futuras gerações. Essa responsabilidade deve ser levada a efeito através da repartição da competência entre os seus entes federativos: União, Estados, Municípios e Distrito Federal. À luz desses pressupostos, neste trabalho, serão analisados preceitos e competências constitucionais relativas à temática supramencionada, com o intuito de contribuir para o debate e subsidiar propostas de concretização de políticas públicas de proteção, preservação e exploração inteligente e racional dos recursos ambientais em nosso país.

Palavras-chave: Meio ambiente; distribuição constitucional de competências; bem de uso comum do povo.

* Mestranda do Programa de Mestrado em Direito da UNIMAR- Marília-SP, advogada

ABSTRACT

In 1988, the Brazilian Constitution approached the environment theme for the first time, dedicating to this a chapter that contemplates not only its normative concept, linked to the natural environment, as well as it recognizes its other faces: the artificial environment, the environment of the work, the cultural environment and genetic patrimony. It is stood out that the Brazilian Federal Constitution includes environment as juridical autonomous assets, it raised it to the category of ideal value of the social order, dedicating to it, not only a constellation of rules, but also an entire chapter that has, definitively, institutionalized the right to healthy environmental as a man fundamental right. Thus, it has defined environment as a good of common use of the people and it has determined to the government, as well as to the whole population, the duty of to defend and preserve it for the present and future generations. That responsibility should be competence of all federative entities: Federal, States, Municipal and Federal district. Under the light of those presuppositions, in this work, we have the purpose of analyzing precepts and relative constitutional competences to the mentioned thematic and contribute for the debate and to subsidize concrete proposes of public policies of protection, preservation, intelligent and rational exploration of the environmental resources in our nation

Key-words: Environment; constitutional distribution of competences; assets of common use of the people.

INTRODUÇÃO

Se as constituições brasileiras anteriores silenciaram sobre o assunto, a atual destinou um capítulo para sua proteção. É recente em nosso ordenamento jurídico a preocupação com a proteção dos recursos ambientais, entendidos como bem de interesse da coletividade e essencial à sadia qualidade de vida.

Assim, está entre os direitos e deveres individuais e coletivos (Título II, Capítulo I, art. 5º, LXXIII), a legitimidade de qualquer cidadão de interpor ação popular para anulação de ato lesivo ao meio ambiente. Igualmente, como matéria que pode ser objeto de inquérito civil e de ação civil pública pelo Ministério Público (art. 129, III), como princípio que rege a ordem econômica (art. 170, VI), tema a ser compreendido na função social da propriedade (art. 186, II), como o dever de colaboração pelo sistema único de saúde (art. 200, VIII) e como patrimônio cultural brasileiro (art. 216, V).

Para estabelecer competências legislativas e materiais destacam-se os artigos 21, 22, 23, 24 e 30 (Título III, Capítulos II, III e IV) e especificamente, há o art. 225 (Título VIII, Capítulo VI), que enumera em seu § 1º, uma série de normas, algumas de conteúdo meramente programático, outras não, para o Poder Público, destacando-se a exigência de estudo prévio, de impacto ambiental, para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, na forma da lei (inciso IV).

Também são de grande relevo a previsão de obrigação de recuperação do meio ambiente degradado, a responsabilização penal das pessoas jurídicas, além da civil e administrativa, por condutas e atividades consideradas lesivas, e a caracterização da Floresta Amazônica brasileira, da Mata Atlântica, da Serra do Mar, do Pantanal Mato-Grossense e da Zona Costeira como patrimônio nacional, nos termos dos § 2º, § 3º e § 4º, respectivamente, todos do art. 225.

A Constituição Federal de 1988 adotou a tendência contemporânea de preocupação com os interesses difusos e, em especial, com o meio ambiente, nos termos da Declaração sobre o Ambiente Humano, realizada na Conferência das Nações Unidas, em Estocolmo, na Suécia, em junho de 1972. Dessa forma, consagrou-se a proteção administrativa, legislativa e judicial aos interesses difusos.

Para possibilitar uma ampla proteção na área administrativa, legislativa e judicial, na esteira da preocupação com os interesses difusos, especificamente no que se refere ao meio-ambiente, a Constituição Federal estabeleceu regras de competência gerais, específicas e de garantia, considerando a natureza típica de cada referência.

Essas regras consagram constitucionalmente o direito a um meio ambiente saudável, equilibrado e íntegro. Trata-se de prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, que se reflete no processo de afirmação dos direitos humanos, expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo em sua singularidade, mas num sentido verdadeiramente mais abrangente, que atinge a própria coletividade social.¹

1. NORMAS CONSTITUCIONAIS RELATIVAS AO MEIO-AMBIENTE

1.1 Normas constitucionais relativas à Competência

Inaugurando uma nova fase na história jurídica do Brasil, a Constituição Federal em vigor, introduziu conceitos e modificou competências, que são

¹ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 647.

traduzidas pelo poder de ação e de atuação, envolvendo, ainda, a atribuição de determinadas tarefas, bem como os meios de ação necessários para a sua efetivação.

O Brasil é uma República Federativa, compreendendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, conforme previsão constitucional. Nesse sistema federativo, a distribuição de competências pode ocorrer de forma centralizada ou através de modelos que contemplem a descentralização política, em que ocorre a divisão de atribuições entre os entes, no espaço territorial. Além dos dois níveis de poder, federal ou central, representados pela União, e federado, pelos Estados-membros, no país há um terceiro nível, representado pelos municípios.

A repartição de competências constitui a base do Estado Federal, dando origem a uma estrutura estatal complexa, em que se manifestam diversas esferas governamentais, sobre a mesma população e o mesmo território. Dessa forma, o quadro de competência, desenhado pela Constituição da República, define as atribuições conferidas a cada ente federado, naquilo que podemos chamar de federalismo cooperativo.

Certamente, por essa razão, boa parte da matéria relativa à proteção do meio ambiente pode ser disciplinada concomitantemente pela União, Estados, Distrito Federal e pelos Municípios. A Constituição de 1988 busca realizar o equilíbrio federativo por meio de uma repartição de competências, que se fundamenta na técnica da enumeração dos poderes da União, com poderes remanescentes para os Estados e poderes definidos indicativamente para os Municípios. Combina áreas comuns, em que onde se prevêem atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e setores concorrentes entre União e Estados, em que a competência para estabelecer políticas, diretrizes e normas gerais cabe à união, enquanto se defere aos Estados e aos Municípios a competência suplementar.²

1.1.1 Competência Legislativa

Ocupando uma posição de supremacia no que diz respeito à proteção ambiental, a União detém competência privativa; isto é, exclusiva, particular, peculiar e concorrente, para legislar sobre meio ambiente. O art. 22 da Constituição Federal de 1988 estabelece, nos seus vários incisos, os assuntos sobre os quais a União pode legislar. Entre eles, o inc. IV, que se refere às águas, o inc. XII, que menciona jazidas, minas e outros recursos naturais, e o inciso XXVI, que trata de atividades nucleares de qualquer natureza.

² SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 479.

A reserva que se faz à União para tais assuntos justifica-se pelo fato de que o interesse é predominantemente nacional. A competência de legislação privativa é concentrada no titular dessa competência.

Para desfazer a rigidez inerente à competência privativa, a Constituição Federal/88, no parágrafo único do art. 22, prevê que lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas relacionadas à competência privativa. Essa forma de delegação legislativa da União aos Estados, no nível dos ordenamentos constitutivos da República Federal, exige a aprovação da maioria absoluta das duas Casas do Congresso Nacional (art. 69 CF) e não se reveste de generalidade. Ao contrário, requer a particularização de questões específicas, subtraídas ao elenco das matérias incluídas na privatividade da União.³

Todavia, é muito importante ressaltar que o fato de o poder de legislar ficar na competência da União, não significa que somente a ela caiba a fiscalização. Ao contrário; os Estados e os Municípios podem (e devem) zelar pela proteção do meio-ambiente, em qualquer de suas formas, conforme estabelecido no artigo 23, inciso VI, da Constituição Federal.

Nos termos do art. 24 da Constituição Federal, cabe aos Estados e ao Distrito Federal, concorrentemente com a União, legislar sobre: florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, proteção ao patrimônio histórico, cultural, turístico e paisagístico; responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Nos parágrafos 1.º ao 4.º dos mesmos artigos, explicitou-se que, na esfera da legislação concorrente, a competência da União em estabelecer normas gerais não exclui a dos Estados em caráter suplementar. Em outras palavras: inexistindo normas gerais da União, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para tender às suas peculiaridades. Por razão de coerência, a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. Daí concluir-se que os Estados não têm competência própria, mas sim competência por exclusão e concorrente.

A Constituição Federal de 1988 deu ao Distrito Federal o *status* de pessoa política. Com isso, passou também a ter competência legislativa estendida, já que engloba a área dos Estados e também a dos Municípios. Assim, ao Distrito Federal cabe legislar de forma concorrente com a União, nas hipóteses do artigo 24 da Constituição Federal e naquelas de competência dos municípios, conforme disposto no artigo 30 da Carta Maior.

³ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 273.

Alguns autores divergem sobre a competência dos municípios para legislar em matéria ambiental. No entanto, na forma do artigo 23 da Lei Fundamental, os Municípios têm competência administrativa para defender o meio ambiente e combater a poluição.

Contudo, não estão arrolados entre as pessoas jurídicas de direito público interno encarregadas de legislar sobre meio ambiente. No entanto, seria incorreto afirmar que os Municípios não têm competência legislativa em matéria ambiental. O inciso I do artigo 30 não faz referência específica ao meio ambiente, mas a ele também se aplica, vez que confere ao município competência para legislar sobre assuntos de interesse local.

A Constituição Federal substituiu a expressão tradicional “peculiar interesse” por “interesse local”. Dessa forma, pode-se afirmar que a Constituição restringiu a autonomia municipal e afastou de sua competência as questões que, embora situadas em seu âmbito, interessam também a outros entes.

O município não pode legislar em questões que extrapolem os seus interesses. Compete-lhe proteger, impedir, preservar, zelando pelo cumprimento de leis editadas pela União ou pelo Estado. A legislação municipal não pode derogar ou retirar eficácia ao direito federal ou estadual, muito menos nas matérias de competência privativa da União ou do Estado.

O interesse local, trazido pela Constituição, não se caracteriza pela exclusividade, mas pela predominância. Além disso, a União deverá proteger todo o território nacional ou ecossistemas específicos, mas, ao procurar a utilidade nacional, não poderá prejudicar concretamente o Direito dos municípios à sadia qualidade de vida e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Se tal ocorrer, a disposição federal merecerá ser declarada inconstitucional pelo Poder Judiciário.⁴

Está claro que o meio ambiente está incluído dentre o conjunto de atribuições legislativas e administrativas municipais e, em realidade, os Municípios formam um elo fundamental na complexa cadeia de proteção ambiental.

A importância dos Municípios é evidente por si mesma, pois as populações e as autoridades locais reúnem amplas condições de bem conhecer os problemas e mazelas ambientais de cada localidade, sendo certo que são as primeiras a localizar e reconhecer o problema. É através dos Municípios que se pode implementar o princípio ecológico de *agir localmente, pensar globalmente*.⁵

⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Estudo de direito ambiental*. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 355.

⁵ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 6 ed. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2002, p. 80.

1.1.2 Competência Material

Competência material é a que atribui a uma esfera de poder o direito de fiscalizar e impor sanções, em caso de descumprimento da lei. Essa prerrogativa é identificada pelo uso dos verbos prover, editar, autorizar, promover, administrar e organizar.

A competência material da União está prevista no artigo 21 da Constituição Federal, quando se refere à sua responsabilidade concernente ao desempenho de certas atividades de cunho político, administrativo, econômico ou social que, por sua natureza, inserem-se na órbita do Poder Executivo. Seu exercício pressupõe a tomada de decisões governamentais e a utilização da máquina administrativa. Em alguns casos, o desempenho dessas atividades e serviços pressupõe a participação do Poder Legislativo, que deve autorizar previamente ou aprovar os atos do Poder Executivo, posteriormente.⁶

Cabe ainda à União cuidar da pesquisa de lavra de recursos minerais e aproveitamento de energia hidráulica, constante do artigo 176, da Constituição Federal. Nesse sentido, os recursos minerais pertencem à União e não ao proprietário do solo, cabendo, portanto, à administração federal autorizar a sua exploração. A fiscalização e demais atos de administração, da mesma maneira, constituem atribuição do governo central, decorrente da necessidade de rigoroso controle nessa área. Outro exemplo repousa na pesquisa e lavra das jazidas de petróleo, atividade com alto risco de poluição, que se encontra no âmbito do interesse e da competência material da União, com fulcro no artigo nº 177 da Constituição Federal.

No artigo 25, a Constituição Federal trata das atividades dos Estados-membros e, no artigo 26, dispõe sobre os bens a eles pertencentes. A esse respeito, explicita a competência da União e dos Municípios, deixando aos Estados a matéria remanescente. Nessa linha de reflexão, parece conferir menor importância à competência material privativa das unidades da Federação, com exceção do direito de exploração, direta ou por concessão, do gás canalizado, como também de todos os atos de fiscalização correspondente, conforme determina o artigo 25, parágrafo segundo. É forçoso recordar que qualquer Estado-membro tem competência material para agir administrativamente, mesmo nos casos em que a legislação seja da União ou do Município.

Os municípios, por sua vez, têm competência reduzida ou difusa (interesse local). Na maioria das vezes a competência é concorrente.

⁶ FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p.72.

No artigo 23 da Constituição Federal, partilhou-se entre os vários entes da Federação um vasto rol de matérias em que todos, isolados, em parceria ou em conjunto, podem atuar segundo regras pré-estabelecidas. É a chamada competência comum. Ela se distingue da competência concorrente, que se refere a “legislar sobre”, ao passo que, na competência comum, a tarefa é executar os encargos e objetivos comuns, sem limites específicos, preferencialmente, de forma cooperativa.

Na competência comum, o legislador constituinte usa verbos que revelam ações típicas de atividades materiais, como: zelar, cuidar, proteger, proporcionar, preservar, fomentar e outros. O constituinte atribuiu particular atenção à proteção do patrimônio histórico, artístico e cultural, inclusive a paisagens naturais notáveis e sítios arqueológicos, conforme destaque do inciso III, do artigo 23.

A outorga de competência comum prende-se ao descaso da população brasileira por suas riquezas, principalmente aquelas relacionadas com o aspecto cultural. Também na atualidade, o acervo patrimonial histórico e arquitetônico é relegado ao abandono econômico, não só pela ação das autoridades administrativas, como também da população. Entre outros importantes requisitos para reverter essa distorção, merece destaque a elevação da escolarização do povo brasileiro, como elemento de transformação, com o propósito de valorização dos legados da história pátria.

O inciso VI do artigo em destaque confere amplos poderes ao Poder Público, seja qual for a esfera na Federação, para atuar na defesa do meio ambiente. Como a atual conceituação de meio ambiente extrapola a de flora e fauna, é possível à Administração atuar sem maiores dificuldades.

É igualmente comum a competência para atuar na preservação das florestas, da fauna e da flora, inciso VII, do artigo em pauta. Na ótica de Wladimir Passos de Freitas, nem seria necessário esse inciso, uma vez que os chamados recursos naturais estão compreendidos no conceito básico de meio ambiente, adotado pela Constituição Federal vigente. No entanto, a explicitação em nada prejudica a sua defesa, ao contrário, serve para dissipar eventuais discussões.⁷

1.2 Regras Gerais

A Constituição Federal estabeleceu as regras relacionadas à preservação do meio ambiente em diferentes momentos. Por exemplo: no Título VII, Capítulo 1, Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica, no Título VII, Capítulo III, no título VIII, da Ordem Social, Seção II, Da saúde, a regra geral, apontada acima,

⁷ FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 77.

aparece no artigo 200, VII e VIII. No mesmo título, destacamos no Capítulo III – Da Educação, Da Cultura e do Desporto, o artigo 216,V e do Capítulo VIII, o parágrafo 1.º do artigo 23.

Essa nova concepção constitucional sobre a preservação do meio ambiente é extremamente importante, pois, no Brasil, o desenvolvimento econômico sempre se fez de forma degradante e poluidora, voltado para a exploração de produtos primários, extraídos sem qualquer preocupação com a sustentabilidade dos recursos e, mesmo após o início da industrialização, continuou o descaso quanto à preservação dos recursos ambientais.

Assim, fica evidente que o legislador constituinte pretendeu corrigir uma distorção histórica. Paulo de Bessa Antunes contribui para a reflexão sobre o assunto, ao alertar para a necessidade de interpretar as mencionadas normas constitucionais como o estabelecimento de um sistema econômico constitucional que, reconhecendo a prevalência dos mecanismos da economia de mercado, entende que estes não podem ser absolutos e soberanos.⁸

A inclusão constitucional do “respeito ao meio ambiente”, como um dos princípios da atividade econômica e financeira, firma a concepção de que a livre iniciativa somente pode ser praticada, quando observados determinados parâmetros. A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, na Declaração Rio de Janeiro/92, afirmou que todos os seres humanos têm direito a uma vida saudável. Não basta viver ou conservar a vida. É justo buscar e conseguir qualidade de vida.

O artigo 174, parágrafo 3.º refere-se diretamente ao meio ambiente, quando trata da organização de cooperativas de garimpeiros, que deverão levar em conta a proteção do meio ambiente. Este pensamento também é acolhido pelo artigo 176. Os Capítulos da política urbana e da política agrícola e fundiária guardam enorme proximidade com a matéria ambiental, sendo certo que a própria função social da propriedade ficou submetida à necessidade de preservação ambiental.⁹

1.3 Regras Específicas

No artigo 225, caput, a Constituição Federal vigente instituiu o principal bem ambiental a ser contemplado: a vida, ou melhor, a sadia qualidade de vida, quando proclamou que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente

⁸ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002, p.15.

⁹ Idem, *ibidem*, p.16.

equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Estabeleceu normas obrigatórias de atuação da Administração Pública e dos particulares, uma vez que 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.

Ao proclamar o meio-ambiente como “bem de uso comum de povo”, reconheceu-lhe a natureza de direito público subjetivo; isto é, exigível e executável em face do próprio Estado, que tem igualmente a missão de protegê-lo.

Foi de grande alcance a decisão do constituinte pátrio de albergar na nossa Carta Maior a proteção do meio-ambiente de forma autônoma e direta. É relevante notar que as normas constitucionais não representam apenas um programa ou ideário de determinado momento histórico, mas são dotadas de eficácia e imediatamente aplicáveis. Elas têm eficácia e valor jurídico diverso; mas, isso não permite recusar-lhes juridicidade. Não há norma constitucional de valor meramente moral ou de conselho, avisos ou lições, pois todo princípio inserto numa Constituição adquire dimensão jurídica, mesmo aqueles de caráter mais acentuadamente pragmático e ideológico.¹⁰

Ao adotar a tese do equilíbrio ecológico, a Constituição Federal não tencionou obstar a exploração dos recursos ambientais pelo ser humano. Em outras palavras, não exigiu imobilismo nas relações do homem com o meio ambiente, pois privilegiou a racionalidade da exploração do recurso, visando à utilização do patrimônio ambiental dentro de padrões que não venham a prejudicar o seu equilíbrio.

As normas que consagram o direito ao meio ambiente sadio são de eficácia plena e não necessitam de qualquer norma infraconstitucional para que provoquem efeitos no mundo jurídico. Em razão disso, podem ser utilizadas perante o Poder Judiciário, mediante todo o rol de ações de natureza constitucional, como comentado anteriormente, no que tange à ação civil pública e à ação popular.¹¹

Com o objetivo de tornar efetivo o exercício do direito ao meio ambiente sadio, nossa Lei das Leis estabeleceu uma série de incumbências para o Poder Público, arroladas nos incisos I/VII do parágrafo 1.º, do artigo em análise. Nesse momento, estabeleceu direitos públicos subjetivos, exigíveis pelo cidadão, a qualquer momento.

¹⁰ MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente*. São Paulo: RT, 2000, p. 211.

¹¹ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002, p.61

A preservação constitui obrigação, cujos sujeitos passivos são os diversos órgãos públicos, especialmente voltados para a referida tarefa ou para aqueles que tenham promovido ou estejam promovendo atividades de impacto ambiental. O Estado deve empenhar-se no estabelecimento de processos que permitam recuperar o ecossistema degradado, quaisquer que sejam as origens do dano.

1.4 Regras de Garantia: meios processuais para a defesa ambiental

1.4.1 Ação Popular

A Ação Popular presta-se à defesa ambiental, nas hipóteses de agressões ao meio ambiente e se destina a invalidar atos praticados com ilegalidade ou imoralidade. Essa ação judicial pode ser intentada por qualquer cidadão. Dessa forma, é condição da ação a prova de que o autor está no gozo de seus direitos políticos, isto é, que é eleitor.

A Constituição Federal de 1988 dá um novo enfoque à ação popular, ressaltando que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Vê-se que a Constituição não alargou a condição de autor para além do cidadão, mas de outro lado já não vai pesar sobre o autor a possibilidade de ter que pagar as despesas do processo como de ter que pagar o advogado da parte contrária. A única dificuldade para a ação ser totalmente popular é que o cidadão ou cidadãos precisam contratar advogado para apresentar a petição inicial, o que seria dispensável se considerar que o Ministério Público acompanhará a ação.¹²

1.4.2 Ação Civil Pública

A Ação Civil Pública elaborada pela Lei 7.347 de 24.07.1985 e recepcionada pelo artigo 129, II da Constituição Federal. Visa defender o meio ambiente, o consumidor, os bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

¹² MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 337-338.

Constitui-se em importante instrumento da comunidade organizada na proteção dos bens ambientais, porque pode também ser proposta, além do Ministério Público, pela União, Estados, Municípios, autarquias, sociedades de economia mista, fundações, empresas públicas e associações, constituídas há pelo menos um ano e que incluam, entre suas finalidades institucionais, a proteção ecológica e ao patrimônio histórico, artístico e cultural.

A ação civil pública, no dizer de Paulo Affonso Leme Machado, pode realmente trazer a melhoria e a restauração dos bens e interesses defendidos, dependendo, contudo, sua eficácia, além da sensibilidade dos juízes e do dinamismo dos promotores e das associações, do espectro das ações propostas. Se a ação ficar como uma operação “apaga incêndios” muito pouco se terá feito, pois não terá peso para mudar a política industrial e agrícola, nem influenciará o planejamento nacional. Ao contrário, se as ações forem propostas de modo amplo e coordenado, poderemos encontrar uma das mais notáveis afirmações de presença social do Poder Judiciário.¹³

Na ação civil pública ambiental, não se discute, necessariamente, a legalidade do ato; mas a potencialidade de dano que o mesmo possa trazer ao ambiente.

Conclusão

As normas constitucionais exprimem o estágio culminante da incorporação do Meio Ambiente ao ordenamento jurídico do país, traduzindo-se em instrumentos fundamentais para o desenvolvimento sustentável.

Como demonstrado, a Constituição Federal de 1988 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 outro plano a legislação municipal. Dilatou o alcance da ação popular, de modo que qualquer cidadão possa pedir a anulação de ato lesivo ao Meio Ambiente e incluiu entre as funções institucionais do Ministério Público a iniciativa do inquérito e da ação civil pública para proteger o meio ambiente.

Constitucionalmente, disseminou-se a presença do Meio Ambiente em regras gerais e específicas que impõem responsabilidades e criam obrigações, conferindo-lhe relevância e eficácia que colocam o Direito Brasileiro do Meio Ambiente em posição de destaque no confronto com as normas de igual categoria no Direito Comparado.

¹³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 345.

A tutela dos interesses ambientais envolve o exercício de competências político-administrativas comuns e competências legislativas concorrentes entre a União, os Estados e os Municípios. Os limites constitucionais da esfera de atuação de cada entidade nem sempre são objetivamente aferíveis, cabendo ao Judiciário solucionar os conflitos, que se afiguram inevitáveis.

Diante de tudo que foi exposto, tendo em vista que os entes federados são dotados de amplas competências ambientais, é preciso constatar que os três níveis da administração pública nem sempre agem coordenadamente, muitas vezes provocando decisões contraditórias e antagônicas entre eles. Assim, só mesmo a prática equilibrada, ponderada e equânime dos variados entes políticos na execução diária das suas competências materiais comuns e legislativas concorrentes é que irão delinear este tênue limite – horizontal e vertical - que separa suas responsabilidades. Se tais competências forem utilizadas para o bem comum, para a real proteção, preservação, conservação, uso racional, sustentável e equilibrado dos recursos naturais, muitos pontos de discórdia deixarão de existir.

Afinal, em se tratando de meio ambiente, o que está em jogo é um bem de valor incalculável e indissociável: a vida de todas as formas de espécies vivas. Em conseqüência, a preservação do meio ambiente que a Constituição Federal e as leis impõem em normas jurídicas de conduta, será plenamente alcançada à medida que se transformar em tarefa comum, congregando nos mesmos objetivos as instituições governamentais, a sociedade, os partidos políticos, as empresas e os homens e mulheres de pensamento e ação.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988.

DINIZ, Maria Helena. *Norma constitucional e seus efeitos*. São Paulo: Saraiva, 1999.

FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

_____. *Direito administrativo e meio ambiente*. Curitiba: Juruá, 1998.

GREGO, Leonardo. *Competências constitucionais em matéria ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. *Estudos de direito ambiental*. São Paulo: Malheiros, 1994.

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. São Paulo: RT, 2002.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

PEDRO, Maria de Fátima Alves São. Meio Ambiente: respaldo constitucional. In: *Direito ambiental: enfoques variados*. São Paulo: Lemos e Cruz, 2004.

SILVA, José Afonso. *Direito ambiental constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002

_____. *Curso de direito constitucional positivo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.