

DIREITO AMBIENTAL E COMPETÊNCIA MUNICIPAL

JOSÉ AUGUSTO DELGADO

Juiz do TR-5 Região e

Professor na UFRN

1. Visão do Município na atual Organização do Estado Brasileiro.

A análise da autonomia e competência dos Municípios no trato das questões ambientais exige, ao meu entendimento, uma apreciação horizontal a respeito de como a Constituição de 1988 disciplinou o assunto.

Em me envolvendo com tais idéias, afirmei, em trabalho ainda não publicado e escrito para a Revista do Centro de Estudos Jurídicos Municipais, entidade da Procuradoria Municipal de Recife, que tem como Procurador Chefe o Prof. JOSÉ SOUTO MAIOR BORGES, o que agora transcrevo:

“A Carta Magna Federal de 1988, em seu art. 18, dispõe que ‘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’. Referido dispositivo expressa a extensão da vontade constitucional inserida como um dos princípios fundamentais a ser obedecido na execução do sistema escolhido pelo Constituinte de 1988 para a formação da República Federativa do Brasil, quando os Municípios, ao lado dos Estados e do Distrito Federal, de forma indissolúvel, passaram a integrá-la. No particular, há de se realçar, com destaque, a aceitação dos municípios como parte integrante da Federação brasileira, alcançando, conseqüentemente, o mesmo grau de dignidade de que são dotados, no contexto federativo, a União e os Estados-membros”.

A inovação do texto constitucional não se caracteriza pelo seu aspecto puramente formal, nem tem conteúdo de simples intenção político-administrativa. Há de se considerar que os Municípios passaram a ser parte integrante da Federação brasileira, por disposição constitucional (art. 1.º), que contém uma abrangência principiológica de grande

extensão e, conseqüentemente, de força cogente, por as normas-princípio nas Constituições serem desde logo eficazmente aplicáveis, em face da densidade com que se apresentam.

A interpretação sistêmica do art. 1.º com o art. 18, tudo da Constituição Federal, firma o entendimento, no item' referente aos Municípios, que a. autonomia municipal se apresenta dotada, de autenticidade, efetiva, daí gerando a possibilidade de ocorrer o fenômeno de tais entidades atraírem, para si, uma competência em expansão, considerando-se, significativamente, a expressão política que tinham e que agora passaram a ter, com maior fortalecimento, na Federação brasileira.

Evidencia-se, de modo incontestável, que os Municípios, por integrarem a República Federativa do Brasil e por serem considerados autônomos, da mesma forma que os Estados e o Distrito Federal, devem desenvolver todas as suas atividades políticas e administrativas de modo vinculado aos fundamentos exigidos pela Carta Magna. São co-participes no prevailecimento da força da soberania, respeitando integralmente todos os direitos que a envolvem, velando pela efetiva existência de procedimentos que, em quaisquer circunstâncias, elevem a dignidade da pessoa humana, contribuindo para a expansão dos valores sociais do trabalho, da livre iniciativa e do pluralismo político, por ser este o querer do art. 1.º, incisos I a V, da Constituição Federal.

Em razão dos Municípios fazerem parte da Federação, conforme já demonstrado, figurando ao lado da União, dos Estados e do Distrito Federal, estão, também, obrigados a pautar os seus objetivos administrativos no sentido de tornar efetivos os postulados fundamentais do Estado brasileiro e que estão enunciados no art. 3.º da Carta Maior, com a Dicción assim posta:

Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I — construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II — garantir o desenvolvimento nacional;

III — erradicar a pobreza, a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV — promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.'

Ressalta do texto constitucional que os Municípios estão dotados de um campo maior de responsabilidades institucionais, em razão do que se lhes permitiu uma dosagem mais intensa de liberdade e de autonomia, aliás, condições essenciais para que se configure a efetivação de um processo democrático descentralizado, erradicando-se o autoritarismo até então dominante e dando lugar à existência de uma interpretação dinâmica do federalismo, por não ser possível se fazer desenvolver qualquer processo político em que o poder emana do povo, senão assentado em regras estáveis, modernas e compatibilizadas com os anseios da Nação.

Essas referências revelam a sabedoria do constituinte ao tornar os Municípios membros indissolúveis da Federação, permitindo e garantindo que a administração pública se desenvolva de forma equilibrada e com possibilidade de um controle mais efetivo pela população, pois a Constituição de um governo que se afirma ser democrático só funciona e só produz efeitos sadios quando preenche as idéias e os sentimentos de seu povo, assegurando, de um modo bem amplo, a participação dos cidadãos.

Tem-se, conseqüentemente, na Carta Magna atual, a Federação reformulada, com maior participação dos Municípios em sua composição. Embora não corrigido de todo o altíssimo grau de centralização até então existente, foi dado um largo passo para formalizar a integração das comunidades menores na organização político-administrativa do Brasil. Em face Casse acontecimento, há necessidade de, no momento vivido, se interpretar dinamicamente o federalismo brasileiro, na busca da imposição de um processo democrático estável, eficaz, atualizado e que preencha o sentimento da Nação. A forma de Federação exigida pela Constituição só provocará organização e estabilidade administrativa se a repartição de competência entre a União, os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal se desenvolver harmonicamente, para que a multiplicidade de interesses não entre em processo de colisão.

Destacam-se, no elenco dos fatores essenciais pára o êxito do sistema federativo adotado pela Constituição Federal atual, a liberdade e a autonomia dos Municípios, lhes permitindo eleger o seu chefe do Executivo e os representantes do Poder Legislativo local, além de ofertar-lhes uma administração própria no que diz respeito aos seus peculiares interesses.

A Constituição de 1988 modificou, como visto, todo o panorama até então existente a respeito da posição do Município na Federação. Foram acolhidas, pelo Poder Constituinte, as reivindicações de municipalistas tradicionais, a exemplo de HELY LOPES MEIREL-LES, de saudosa memória, que, em vários momentos de sua obra, pleiteou com insistência e, porque não afirmar, com veemência, a inclusão dos Municípios como parte integrante da Federação.

A concretização desse fato contribuidor para uma maior integração dos Municípios no destino da Nação gerou uma série de conseqüências, tais como o reconhecimento constitucional da capacidade

dos Municípios de se auto-organizarem, elaborando eles próprios a sua lei orgânica, e a ampliação das competências que até então lhes eram outorgadas. Essa autonomia municipal, assegurada pelos arts. 18, 10 e 30 da Constituição Federal:, refletiu, também, na liberação de controles que o sistema anterior vigente impunha por meio das leis orgânicas que eram elaboradas o impostas pelos Estados.

Na atual configuração constitucional, reconhece-se aos Municípios a existência de um governo próprio, competência exclusiva e o poder de auto-organização. Por tais fundamentos é que o mestre JOSÉ AFONSO DA SILVA, em seu trabalho O Município na Nova Constituição, ps. 343 e segs., in "A Nova Ordem Constitucional — Aspectos Polêmicos", editada pela FORENSE, 1990, vários autores, considerou que a autonomia municipal está hoje assentada em quatro capacidades:

- a) capacidade de auto-organização, me diante a elaboração de lei orgânica própria;
- b) capacidade de auto governo pela eletividade do Prefeito e dos Vereadores às respectivas Câmaras Municipais;
- c) capacidade normativa própria, ou capacidade de auto-legislação, mediante a competência de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva e suplementar;
- d) capacidade de auto-administração (administração própria para manter e prestar os serviços de interesse local).

Explicando o desdobramento das capacidades enunciadas, complementa o insigne Professor e Doutrinador:

“Nessas quatro capacidades, encontram-se caracterizadas a autonomia política (capacidade de auto-organização e de autogoverno), a autonomia normativa (capacidade de fazer leis próprias sobre matéria de sua competência), a autonomia administrativa (administração própria e

organização dos serviços locais) e a autonomia financeira (capacidade de decretação de seus tributos e aplicação de suas rendas, que é uma característica da auto-administração)."

Fixados tais postulados a respeito da atual posição dos Municípios na Federação brasileira, onde se revela o prestígio alcançado por tal ente integrante da organização administrativa do país, torna-se necessário destacar, por ser o cerne deste trabalho, o desenvolvimento da autonomia e da competência assinaladas no referente ao meio ambiente.

2. Autonomia e competência dos Municípios em face da ordem social constitucional no referente ao meio ambiente

Há, segundo penso, para um melhor ordenamento de idéias na análise do tema, de se partir para a investigação da autonomia municipal em face da ordem social constitucional o a sua vinculação com o meio ambiente.

O panorama da autonomia municipal em face da ordem social constitucional se circunscreve no. que já se encontra assentado pela doutrina dominante de que o Município, na concepção constitucional hoje vigente, ex-surge, no âmbito do território a que está sediado, como uma síntese de fatores sociais e econômicos, revelando-se, assim, com forte expressão política e jurídica.

Essa maneira de se visualizar o Município conduz a se considerar a sua função como de extrema relevância, por "desempenhar atividades de caráter local, que se inserem no contexto geral do desenvolvimento e bem-estar nacionais" (DIOMAR ACKEL FILHO, in Autonomia Municipal na Nova Constituição, in RT, ano 77, set. 1983, vol. 635, p. 37).

Em conseqüência, o Município há de, por meio dos seus administradores, adotar, nos limites do seu território, políticas de desenvolvimento que tenham como base o primado do trabalho, e como

objetivo o bem-estar e a justiça sociais, por estar obrigado ao cumprimento do que determina o princípio contido no art. 193 da Constituição Federal.

Entre tantas outras atribuições exigidas dos Municípios pelo Título VIII (Da Ordem Social) da Constituição Federal, de modo explícito e implícito, destaco, no que se relaciona, direta ou indiretamente, com o meio ambiente, as seguintes:

a) a de se integrarem, com efetividade, ao conjunto de ações desenvolvidas pelo Poder Público Central, Estadual e pela sociedade, para que sejam assegurados à população, os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (art. 194, caput, CF);

b) a de financiarem, solidariamente com a sociedade, com a União, com os Estados e com o Distrito Federal, com recursos provenientes dos seus orçamentos, a seguridade social (art. 195, caput, CF);

c) a de estabelecerem políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença, e de outros agravos à saúde, concebendo esta como sendo um direito de todos e dever do Poder Público, além de prestigiarem a liberdade da iniciativa privada no relativo à assistência, à saúde, bem como aceitarem, de forma complementar, a participação no sistema único a ser implantado e de que cuidam os arts. 196 e 199 da CF;

d) a de controlarem e fiscalizarem procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde; a de executarem ações de vigilância sanitária e epidemiológica, sem que tais ações importem em invasão das competências exercidas pela União e pelos Estados (art. 200, I a II, CF);

e) a de ordenarem a formação de recursos humanos na área de saúde e participarem da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico (art. 200, IV e V, CF);

f) a de colaborarem na fiscalização e na inspeção dos alimentos, das bebidas e águas para consumo humano (art. 200, VI, CF).

3. Dos princípios estabelecidos pela Constituição Federal sobre o meio ambiente e a obrigatoriedade dos Municípios em cumpri-los.

O Constituinte de 1988, conscientizado do alto grau a que chegou o progresso humano, para tanto tendo contribuído, inicialmente, a Revolução Industrial, no final do século XIX, e depois o avanço tecnológico alcançado em razão do progresso científico, alçou o disciplinamento do meio ambiente, no tocante aos aspectos fundamentais, para o corpo da Carta Magna.

Isso decorreu por pressão exercida pelas forças sociais, após concluir que o sistema normativo não continha regras capazes de impedir a turbação ambiental, no momento em que passou a ser potencialmente danosa para a coletividade.

Até então, os elementos ambientais se apresentavam garantidos por disposições comuns e que se caracterizavam pela tutela da segurança ou higiene do trabalho, por protegerem aspectos sanitários ou por cuidarem das atividades desenvolvidas pelas indústrias insalubres e perigosas.

A legislação infraconstitucional exercia os seus efeitos com forte dosagem privatística e não desenvolvia uma defesa global dos danos produzidos ao meio ambiente, tendo em vista ser setorizado o seu limite de atuação.

O avanço das altas taxas de poluição e as conseqüências danosas que elas produziram e produzem na população e na própria natureza contribuíram para que o problema deixasse de ser visto como mero atentado às relações de vizinhança, para que fosse considerado como de feição publicística, a exigir do Estado uma postura de controle sobre determinadas atividades, especialmente as que se apresentam com características poluidoras, levando ao ponto de só serem iniciadas após serem analisados os efeitos que produzirão no meio ambiente para o que se submeterão a um processo de autorização prévia.

As razões determinantes do avanço que se identifica não se esgotam nos aspectos acima citados. Há, também, de se considerar o seguimento adotado pela Carta Magna de se tornar fiel à moderna tendência da concepção social do Estado e dos direitos dos cidadãos, fugindo de qualquer traço egoístico no trato dos direitos e garantias individuais, para se apresentar, de modo bem destacado, com uma dimensão reveladora de sustentação da expansão social. Ao assim se retratar, revelou, de modo explícito, a revisão que fez no papel do homem no círculo social, dotando o ordenamento jurídico de instrumento definidores de novas entidades e com capacidade de imposição no relacionamento do ser humano, como ser isolado, com a coletividade.

Na análise desses aspectos postos na Carta Magna não se pode desconsiderar as influências exercidas por comportamentos adotados por algumas Nações estrangeiras, especialmente a posição líder assumida pela Inglaterra, em 1876, quando ordenou e resumiu no Rivers Pollution Prevention Act as normas costumeiras que tinham como finalidade evitar a poluição da água. Afirma-se que esse país foi o primeiro na Europa a se preocupar, de modo sistemático, com a matéria. De outro lado, há de se ter em conta que a concepção, hoje, dominante, do Estado ter uma função essencialmente social, foi fator de influência na visão constitucional da atualidade sobre os variados aspectos que envolvem o meio ambiente.

É certo que tais modificações, todas elas surgidas em face do desenvolvimento das atividades econômicas e das maiores exigências sociais, impuseram ao legislador constitucional uma visão modificadora a respeito da solidariedade, pelo que são impostas algumas limitações a determinados direitos fundamentais, especialmente os que cuidam de proteção da propriedade e da livre iniciativa econômica, tudo se destinando a proteger uma melhor qualidade de vida.

Em uma concepção de natureza objetiva, o regramento constitucional sobre a proteção do meio ambiente visa tutelar determinado bem jurídico que pode ser identificado como sendo a necessidade da humanidade de usar água pura e limpa, de absorver ar sadio, de ter solo adequado para o atendimento das necessidades vitais, de receber clima despido de elementos prejudiciais à saúde e de gozar de ambiente onde os ruídos sejam contidos e o verde preservado.

Identifica-se, em conseqüência, no texto constitucional da atualidade, a capacidade de regular grandes problemas, como o da proteção ao meio ambiente, confirmando, assim, a afirmação, já tantas vezes repetida, de que o direito, como símbolo de uma ordem social justa, é o único caminho para que os povos alcancem as suas aspirações, todas elas decorrentes da necessidade do homem conservar um padrão de vida compatível com o seu merecimento.

As regras constitucionais sobre o meio ambiente se presumem terem sido produzidas por todos os órgãos e forças vivas da nação, pelo que elas encerram disposições fundamentais sobre a matéria e que, certamente, em decorrência de serem de conteúdo genérico, em face da própria natureza hierárquica como se apresentam, exigem ser compreendidas, o que só pode ser alcançado através da adoção de processo interpretativo sistêmico.

O exame das normas constitucionais sobre o meio ambiente deve ser visto com as mesmas dificuldades com que se apresentam o estudo das outras normas de mesma hierarquia. De início há de se ficar atento para se administrar com êxito o fosso profundo existente entre as disposições postas na Carta Magna e a sua compatibilidade com as realidades concretas que elas pretendem regular, tudo na tentativa de fazer desaparecer os efeitos negativos dessa situação. O certo é que, conforme bem demonstrado se encontra na história da aplicação das Constituições, há sempre uma tentativa de resistência à obediência de princípios inovadores adotados por qualquer Carta Magna, especialmente quando se trata de fenômeno político, social ou jurídico modificador de estruturas anteriores.

Não obstante os obstáculos acima anunciados, deve-se, contudo, se considerar que, conforme já assinalou CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELO, in Eficácia das Normas Constitucionais, RDP 57/58:236, "uma Constituição, desde logo, define-se como um corpo de normas jurídicas. De fora parte quaisquer outras qualificações, o certo é que consiste, antes de mais, em um plexo de regras de Direito. A Constituição não é um simples ideário. Não é apenas uma expressão de anseios, de aspirações, de propósitos. É a transformação de um ideário, é a conversão de anseios e aspirações em regras impositivas. Em comandos. Em preceitos obrigatórios para todos: órgãos do Poder e cidadãos. Como se sabe as normas jurídicas não são conselhos, opinamentos, sugestões. São determinações. O traço característico do Direito é precisamente o de ser disciplina obrigatória de condutas. Daí que, por meio das regras jurídicas, não se pede, não se exorta, não se alvitra. A feição específica da prescrição jurídica é a imposição, a exigência. Mesmo quando a norma faculta uma conduta, isto é, permite — ao invés de exigila —, há, subjacente a esta permissão, um comando obrigatório e coercitiva-mente assegurável: o obrigatório impedimento a terceiros de

obstarem o comportamento facultado a outrem e a sujeição ao poder que lhes haja sido deferido, na medida e condições do deferimento feito".

Se as normas constitucionais sobre o meio ambiente são frutos do que foi reivindicado pela Nação, elas se apresentam, conseqüentemente, de modo denso, porque há necessidade, em face de suas imposições, de serem tomadas decisões de conteúdo inequívoco para que elas alcancem os seus objetivos.

4. A proteção do meio ambiente no preâmbulo da Carta Magna e a repercussão nos municípios

A afirmação dos Constituintes de 1988, no Preâmbulo da Constituição Federal que promulgaram, é no sentido de que se instituiu um Estado Democrático destinado a assegurar à sociedade brasileira, entre outros direitos, o de bem-estar. Isso significa que se pretendeu a implantação de um Estado que desenvolva atividades no sentido do homem se sentir em perfeita condição física ou moral, com conforto de saúde e em relação de comodidade com a natureza. E, no contexto das condições contribuidoras para o bem-estar do ser humano se exige, de modo inequívoco, a existência de um meio ambiente livre de poluição e de outras situações que lhe causem danos.

Deixando ao largo a discussão a respeito do Preâmbulo fazer parte ou não da Constituição, o certo é que, conforme assinala CELSO BASTOS e IVES GANDRA DA SILVA MARTINS, em sua obra "Comentários à Constituição do Brasil", I.a ed., vol. 1, p. 409, há de se considerá-lo, sob o ponto de vista material, como integrando o texto constitucional. Assim sendo, ele atua com força de retratar a vontade da Nação, encerrando o compromisso do constituinte com os fenômenos sociais-políticos-jurídicos submetidos ao controle do querer da Carta Magna, justificando, também, o compromisso solenemente assumido com as reivindicações da sociedade.

Verifica-se, conforme demonstrado, que a preocupação do Constituinte de 1988 com o meio ambiente começou a ser desfiada a partir do Preâmbulo da Carta, revelando assim ser obrigação do Estado perseguir o alcance, além de outros, desse fim, atingindo plenamente tal objetivo. A tanto devem os Municípios desenvolver as atividades administrativas.

5. O meio ambiente como um dos elementos contribuidores para o alcance da dignidade humana

O art. 1.º, inciso III, da Constituição Federal, dispõe que a dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, tudo constituído em um Estado Democrático de Direito. Tem-se, logo no primeiro artigo da Carta, a inserção desse princípio fundamental a ser alcançado pela atuação concreta do Estado e que se resume em se outorgar a todos os homens todos os direitos substanciais, quer sejam os considerados como individuais clássicos, quer sejam quaisquer outros que contenham fundo econômico ou social. Com razão, portanto, todos aqueles que afirmam ser, hoje, o Estado obrigado, por ser um dos seus principais fins, a propiciar todas as condições para que as pessoas se tornem dignas, para tanto contribuindo com a execução de programas que melhorem a qualidade de vida humana, o que exige, ao lado da proteção do exercício da liberdade e da proibição de quaisquer meios de tortura moral ou física, a adoção de práticas administrativas para a consecução de um meio ambiente sadio.

A realidade hoje vivida com a poluição industrial, com o uso de substâncias detergentes (biodegradáveis), com a infectação das águas, a alteração da imagem da natureza com a utilização dos hidrocarburentes, dos anti-criptógamos e dos fertilizantes, tudo provocando uma turbação ambiental, revela quanto há necessidade do Estado agir com a finalidade

de permitir aos seus administrados o gozo de uma vida sadia, sem agressão, por ato de terceiros, a sua dignidade como ser humano. Essa lesão ocorre quando se fere o equilíbrio da natureza, dificultando, conseqüentemente, o padrão natural de vida, por se desestabilizar o bem produzido para a saúde do homem pela limpeza, pela pureza da água, do ar e do solo.

6 . A promoção do bem de todos como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil

A Carta Magna dispõe, no seu art. 3.º, inciso IV, que um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil é o de promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. A promoção do bem de todos só será alcançada quando, de modo igual, a totalidade da população brasileira possa se beneficiar dos direitos e garantias fundamentais que lhe são assegurados. Extrai-se da imposição contida na regra em apreço, tendo em vista o aspecto relativo ao meio ambiente, que, mais uma vez, o constituinte se preocupou em tornar obrigatória a atuação administrativa do Estado no sentido de fazer consolidar uma situação de vida que proporcione bem-estar coletivo, sem discriminação . de qualquer espécie. É sabido que inexistente preceito constitucional sem objetivo, por mais programático que se apresente em sua dicção. É tarefa do intérprete extrair da norma constitucional a produção de qualquer efeito cogente, sob pena de não se justificar a existência daquela regra jurídica. Ora, no instante em que a Constituição Federal determina ser objetivo fundamental do Estado promover o bem de todos, por mais que o faça de modo generalizado, está obrigando a que os administradores públicos, sem exceção, tenham um comportamento vinculado aos caracteres essenciais da determinação referida, sob pena de se violar, flagrantemente, o texto da Lei Maior. E, no amplo conceito de promover o bem de todos está inserido, fora de qualquer dúvida, o de se proteger o

meio ambiente, causa determinadora de um melhor padrão de vida que a todos é oferecido.

Insisto em lembrar que o dispositivo ora comentado faz parte do rol dos princípios fundamentais ditados pela Carta Maior, pelo que se volta para o fenômeno do Estado assegurar a garantia preconizada para os cidadãos. Não é, portanto, uma pura norma programática. É, sem sombra de dúvida, uma norma constitucional de garantia, não admitindo, sob qualquer pretexto, o seu descumprimento. Por ser ditada de forma genérica, está a exigir uma legislação integradora que lhe dê eficácia, o que deve ser concretizado pelo Estado, de forma imediata e sem tergiversação. O não cumprimento de tornar eficaz esse princípio fundamental gera a adoção de medidas urgentes por parte do corpo social, entre as quais a utilização do mandado de injunção e a de fazer apurar responsabilidades administrativas pela violação do preceito maior e de força, cogente.

7. A proteção do meio ambiente pela ação popular e pela ação civil pública a serem movidas contra o Município

No Título II da Constituição Federal, Dos Direitos e Garantias Fundamentais, entre os direitos e garantias individuais e coletivos, se encontra o de qualquer cidadão ser considerado como parte legítima para propor ação popular com a finalidade de anular ato lesivo praticado ao meio ambiente. É o que decorre do regramento posto no art. 5.º, inciso LXXIII, da Carta Magna.

Por esse dispositivo constitucional, considera-se legitimado para ser sujeito ativo processual da ação popular quem for eleitor, e sujeito passivo qualquer pessoa pública ou privada, autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado qualquer ato lesivo ao ambiente. Pode, em consequência, a ação ser proposta contra a União Federal, o Distrito Federal, os Estados, os Municípios, as entidades autárquicas, as

sociedades de economia mista, as empresas públicas, os órgãos autônomos de prestação de serviços, as fundações, as concessionárias e permissionárias de serviço público e quaisquer outras entidades que recebam subvenções, de qualquer forma, dos cofres públicos.

A pretensão do sujeito ativo é anular o ato lesivo praticado contra o meio ambiente, nas hipóteses seguintes:

a) quando o ato praticado não for da competência do agente público que o fez existir, válido e eficaz;

b) por o mesmo se apresentar viciado irregular de formalidades indispensáveis à sua existência ou seriedade;

c) ser manifesta a ilegalidade do seu objeto, por violar dispositivo expresso da lei, regulamento ou outro ato normativo;

d) não ocorrer motivos que justifiquem a sua existência, por serem materialmente inexistentes ou juridicamente inadequados ao resultado obtido;

e) se comprovar desvio de finalidade, por o agente tê-lo praticado visando fim diverso daquele previsto, de modo explícito ou implícito, na regra de sua competência.

E a ação popular, como visto, um meio especial de acesso ao Judiciário, por permitir que qualquer cidadão, mesmo que não obtenha direta ou indiretamente qualquer proveito com a solução da questão, provoque a atividade jurisdicional do Estado, expressando, apenas, o desejo de proteger o interesse da coletividade. É, como adequadamente assinalam os doutrinadores constitucionalistas, um direito de natureza política, oriundo dos efeitos do regime democrático, que tem por finalidade assegurar a qualquer administrado eleitor controlar a legalidade administrativa. No particular, é sempre conveniente lembrar, pela forma

adequada como tratou o tema, a lição de JOSÉ AFONSO DA SILVA (Ação Popular Constitucional — Doutrina e Processo, RT, p. 195):

"Como já vimos, a ação popular constitui um instituto de democracia direta, e o cidadão, que a intenta, fá-lo em nome próprio, por direito próprio, na defesa de direito próprio, que é o de sua participação na vida política do Estado, fiscalizando a gestão do patrimônio, a fim de que esta se conforme com os princípios da legalidade e da moralidade. Diretamente, é certo, o interesse defendido não é do cidadão, mas da entidade pública ou particular sindicável e da coletividade, por consequência."

Tem-se, assim, ao lado de outros instrumentos processuais, a ação popular como instrumento eficaz para se anular os efeitos danosos praticados contra o meio ambiente. É de ser registrado que, não obstante no sistema constitucional anterior a expressão patrimônio público abranger o meio ambiente, tem-se, hoje, esse bem ecológico protegido de forma autônoma, evitando-se, assim, qualquer dúvida a respeito do querer da norma constitucional.

Utilizando-se o cidadão da ação popular constitucional, pode, de modo útil, impedir, por atuação do Poder Judiciário, que atentados sejam cometidos contra o meio ambiente, fazendo com que atividades com ele relacionadas, como a caça, a educação, a mineração, a irrigação, a nuclear, a manipulação de material genético, o garimpo, se desenvolvam de modo voltado para o bem-estar social. Do mesmo modo, impede-se, também, a poluição das águas; protege-se as cavidades naturais subterrâneas; regula-se, adequadamente, o uso da energia de qualquer espécie; conserva-se a fauna; não se permite a degradação da flora; põe-se um freio na devastação das florestas; permite-se a utilização racional do mar territorial, das praias fluviais, das praias marítimas, dos recursos da plataforma continental; mantém-se íntegros os sítios arqueológicos e pré-históricos e adota-se uma política de controle sobre a utilização dos recursos naturais da zona que for considerada econômica, exclusivamente.

Registre-se que a ação popular constitucional não restringe, em qualquer oportunidade, o uso da chamada ação civil pública. Esta, conforme disciplinamento ditado pela Lei n. 7.347/85, tem por objeto a defesa dos interesses difusos mencionados em seu art. 1.º (o meio ambiente, o consumidor; bens e direitos de valor histórico, estético, artístico, turístico e paisagístico) e é considerada como uma ação de característica ideológica e coletiva, podendo ser proposta por qualquer dos extraordinariamente, legitimados a integrarem o pólo ativo (Ministério Público, União, Estados e Municípios, autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista ou por associação que esteja constituída há pelo menos um ano, nos termos da lei civil e inclua, entre as suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico), que atuam como substitutos processuais dos lesados.

O Ministério Público, ao se tornar sujeito ativo processual da ação civil pública, está desenvolvendo, o que faz de modo obrigatório, a sua função institucional, nos termos impostos pelo art. 129, III, da Constituição Federal:

“São funções institucionais do Ministério Público:

III — promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;...”

A ação popular é, por sua natureza, individual. Isso não impossibilita, contudo, que determine o fenômeno da conexão ou da continência em relação à ação civil pública, caso em que pode haver reunião de processos para a unidade de julgamento. Necessário, apenas, que se apresentem os requisitos processuais necessários para esse proceder. Pelos mesmos fundamentos, admite-se a possibilidade de haver litispendência entre ambas.

8. A competência dos municípios em matéria ambiental

A repartição de competência entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios revela, conforme assinala José de Oliveira Baracho, que ela é essencial à definição jurídica da Federação, por dela decorrer o princípio federativo de que cada um dos componentes tem sua órbita de ação circunscrita, que decorre da Constituição federal, como fundamento jurídico do Estado.

O nosso sistema constitucional sempre seguiu o sistema de repartição de competências clássicas pregadas pelo direito norte-americano, pelo que adota-se a seguinte fórmula: enumeram-se as competências que tocam à União e aos Municípios, ficando as demais com os Estados.

Impondo uma disciplina sobre a matéria, observa-se a possibilidade de se dividir em dois campos as espécies de competência:

- a) as de natureza legislativa e as de natureza administrativa;
- b) a privativa, a concorrente e a cumulativa .

Sem se estabelecer um debate sobre a referida classificação, por incabível no presente trabalho, passa-se a firmar, no tocante ao meio ambiente, como se desenvolve a competência dos Municípios, tendo em vista os dispositivos da Carta Magna.

Estabelecendo-se um esquema para apreciação da matéria, pode ser afirmado que os Municípios são competentes, em matéria ambiental, conforme a Constituição Federal:

- a) privativamente:

- a.1) para legislar e para administrar sobre assuntos de interesse local, competência que desenvolve com plenitude e que a exerce sem qualquer subordinação, com apoio no art. 30, I, CF;

a.2) para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II, CF);

a.3) para 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 (art. 30, V, CF);

a.4) para manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental (art. 30, VI, CF);

a.5) para prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população (art. 30, VII);

a.6) para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII, CF);

a.7) para obrigar-se a aceitar a cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29, X, CF);

a.8) para constituir guardas municipais destinadas à proteção dos seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei (art. 144, § 8º);

a.9) para executar uma política de desenvolvimento urbano de acordo com as diretrizes gerais fixadas em lei, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes (art. 182, caput);

a.10) para adotar, obrigatoriamente, plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, quando a população da cidade for de mais de vinte mil habitantes, considerando-o como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (art. 182, § 1.º, CF);

a.11) para exigir, nos termos da lei federal e com base em lei específica, do proprietário do solo urbano não edificado, sub-utilizado ou não utilizado, desde que a área esteja incluída no plano diretor, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I — parcelamento ou edificação compulsórios;

II — imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo (art. 182, § 4.º, CF);

a.12) para atuar, prioritariamente, no ensino fundamental e pré-escolar, fazendo inserir no currículo a disciplina sobre proteção no meio-ambiente (art. 211, § 2º, CF), sob pena de importar em responsabilidade da autoridade competente o não oferecimento desse ensino obrigatório ou a sua oferta irregular (art. 208, § 2.º, CF);

a.13) para conduzir, nos limites do seu território, os objetivos do plano nacional de educação, de duração plurianual, visando articular e desenvolver o ensino de modo- que os seus resultados conduzam a ajudar a promoção humanística, científica e tecnológica do país, onde se inclui a constante preocupação com o meio-ambiente (art. 214, V, CF);

a.14) para o dever de defender e preservar para as futuras gerações o meio ambiente nos limites do seu território, por se constituir em um direito subjetivo de todos os habitantes do município o meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, caput, CF);

a.15) para a incumbência, nos limites do seu território, de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; de preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do país e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; e de definir 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 (art. 225, § 1º, III, CF);

a.16) para 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;

a.17) para fiscalizar a produção, a comercialização e o emprego de técnica, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, impondo multas nos limites de sua competência ou denunciando a infração ao ente político que for competente (art. 225, § 1.º, V, CF);

a.18) para promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente (art. 225, § 1º, VI, CF);

b) de modo comum com a União, os Estados e o Distrito Federal:

b.1) para cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência (art. 23, II, CF);

b.2) para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (art. 23, VI, CF);

b.3) para preservar as florestas, a fauna e a flora (art. 23, VII, CF);

b.4) para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX, CF);

b.5) para combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (art. 23, X, CF);

b.6) para registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios (art. 23, XI, CF);

b.7) para estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito (art. 23, XII, CF).

No que se refere ao problema da competência concorrente, entendo que a Constituição Federal excluiu, de modo proposital, o Município. Não obstante assim se posicionar, permitiu, contudo, que o Município suplementasse a legislação federal e a estadual no que coubesse (art. 30, II, CF), com o que colocou ao alcance do Município, de modo não técnico, a competência concorrente. Dentro desse quadro, o Município pode legislar sobre meio ambiente (VI, art. 23), suplementando a legislação federal e estadual, em âmbito estritamente local.

Deve observar, apenas, que no âmbito da legislação concorrente (ou vertical) há uma hierarquia de normas: a lei federal tem prevalência sobre a estadual e municipal, e a estadual sobre a municipal.

A lei federal não pode, porém, afetar a autonomia do Município determinando, por exemplo, que se abstenha ou atue em certo sentido. No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais — art. 24, § 1.º, CF. Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender as suas peculiaridades — art. 24, § 3.º, CF.

9. Delineamento e detalhamento da competência dos municípios em matéria ambiental

Uma visão conjuntural da autonomia e da competência dos Municípios em matéria ambiental permite que se estabeleça um delineamento detalhado que se espalha nas seguintes permissibilidades legais administrativas:

a) elaborar e executar plano municipal de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

b) planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e inundações;

c) instituir sistema municipal de colaboração com a União no gerenciamento de recursos hídricos;

d) instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

e) atuar, na proteção do seu peculiar interesse, sobre águas, trânsito e transporte, atividades nucleares de qualquer natureza;

f) legislar sobre direito urbanístico e atuar na proteção das florestas, da caça, da pesca, da fauna, da conservação da natureza, da defesa do solo e dos recursos naturais e controle da poluição;

g) adotar planos municipais de gerenciamento costeiro;

h) defender e preservar o meio ambiente, de modo cumulativo, com a União e os Estados assegurando o direito que tem todos os cidadãos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado;

l) preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

j) preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do país e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

l) definir, em todo o seu território, 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;

m) 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;

n) 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;

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

p) 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.