

# ***O Ministério Público e a questão ambiental na Constituição<sup>1</sup>***

**ÉDIS MILARÉ**

Procurador de Justiça — SP

**HUGO NIGRO MAZZILLI**

Promotor de Justiça — SP

**ANTONIO AUGUSTO MELLO DE CAMARGO FERRAZ**

Promotor de Justiça — SP

*SUMÁRIO:* I. Introdução; II. Elementos de Direito Comparado; III. A questão ambiental nas Constituições brasileiras; IV. A questão ambiental na futura Constituição: A) A preservação do meio ambiente como direito individual: 1. Proteção constitucional do meio ambiente; 2. O direito adquirido em matéria ambiental; 3. O direito à informação; B) O Ministério Público e a tutela do meio ambiente: 1. Previsão constitucional das atribuições do Ministério Público; 2. O caráter não exclusivo da legitimidade do Ministério Público; 3. Ministério Público Federal e Estadual; C) Distribuição de competências: 1. Competência legislativa; 2. Competência jurisdicional; V. Conclusões; VI. Proposições.

## ***I — INTRODUÇÃO***

No momento em que se afirma ser impostergável a reordenação institucional do País, por intermédio de uma Constituinte que encarne os sentimentos de toda a comunidade nacional, é preciso identificar os valores para ela essenciais, que possam legitimar o novo pacto social e conduzir à consecução do bem comum.

Dentre esses valores ressalta, hoje, inquestionavelmente, o direito a um meio ambiente hígido e equilibrado, tão insistentemente reclamado pela sociedade brasileira. O meio ambiente e, de forma mais abrangente, a qualidade de vida, interessam de tal modo à coletividade como um todo que não mais se admite possa o particular ou o Estado satisfazer seus próprios interesses em detrimento das necessidades coletivas, tanto das gerações presente como das futuras.

---

1. Tese apresentada e aprovada no Congresso Nacional de Ministério Público, preparatório para a Assembleia Nacional Constituinte (São Paulo, 1985), publicada na Revista *Justitia*, 131-A, ed. especial, 1985, do Ministério Público do Estado de São Paulo.

A Constituição estabelece a organização básica do Estado. Nela devem figurar as regras relativas à forma de governo e do Estado, ao modo de aquisição e exercício do poder, ao estabelecimento de seus órgãos e instituições, aos bens e valores fundamentais para o exercício da atividade estatal e para a garantia de Padrões mínimos de qualidade de vida da população.

Não se concebe, portanto, uma Constituição moderna que ignore a disciplina específica e global do meio ambiente, preocupando-se apenas com alguns dos seus múltiplos aspectos ou elementos.

A matéria possui inegável *status* constitucional. Trata-se de proteger o *habitat*, onde toda a vida se desenvolve, e de estabelecer o uso racional dos recursos naturais.

O presente trabalho destina-se, primordialmente, a evidenciar a necessidade de elevar ao plano constitucional a tutela do meio ambiente, delineando as condições mínimas que a assegurem. Constituições de inúmeros Povos, da mais diversificada formação social, cultural e ideológica, aliás, já consignam essa proteção, o que demonstra estar o direito a um meio ambiente sadio inteiramente despido de quaisquer conotações políticas, deitando raízes, ao contrário, no próprio Direito Natural.

## **II — ELEMENTOS DE DIREITO COMPARADO**

Assiste-se hoje ao nascimento, não de um mero consenso, mas de uma verdadeira consciência universal quanto à imprescindibilidade de assegurar eficaz tutela ao meio ambiente.

Algumas Constituições dispensam essa tutela de forma indireta (por meio de normas que estabelecem a defesa da saúde, das riquezas naturais, etc.); outras procuram proteger o meio ambiente de maneira global e direta. Desde a década de 70, a matéria vem sendo invariavelmente incluída nos textos constitucionais, em alguns deles de modo minucioso e abrangente.

Analisemos algumas dessas Constituições.

a) Suíça (Constituição de 29 de maio de 1874).

Atribui à Confederação o direito de vigilância sobre obras hidráulicas e sobre florestas, bem como competência legislativa para proteger as águas contra a poluição; confia aos cantões a proteção da natureza e da paisagem, afirmando que a Constituição deve respeitar o aspecto característico destas, assim como das povoações, dos lugares históricos e dos monumentos (artigo 24).

Emenda de 14 de setembro de 1969 restringe o direito de propriedade, em razão do interesse público; prevê ainda que os planos de organização e aproveitamento do território devem assegurar a ocupação judiciosa e racional do solo (artigo 22).

A Suíça, aliás, de larga tradição no trato com o meio ambiente, por Lei de 11 de outubro de 1902, já tinha proibido qualquer diminuição de sua área florestal.

b) Itália (Constituição de 27 de dezembro de 1947).

Exige que o aproveitamento do solo se faça de modo racional e prevê a edição de lei que proteja as zonas de montanha (artigo 44); atribui competência subsidiária às regiões para legislar sobre minas, águas, caça, pesca, agricultura e florestas (artigo 117).

c) Alemanha Ocidental (Constituição de 23 de maio de 1949, emendada em 23 de agosto de 1976).

Permite a socialização da terra e do solo, das riquezas naturais e dos meios de produção (artigo 15); estipula competência legislativa concorrente entre Federação e Estados a respeito da eliminação do lixo, do combate à poluição e da luta contra o ruído (artigo 74, n. 24); ressalva, porém, que à Federação cabe legislar sobre caça, proteção da natureza e da estética da paisagem (artigo 75, n. 3).

d) Venezuela (Constituição de 23 de fevereiro de 1961).

Dispõe que o Estado promoverá a defesa e a conservação dos recursos naturais, devendo a exploração dos mesmos ser dirigida primordialmente para o benefício coletivo (artigo 106).

e) Alemanha Oriental (Constituição de 6 de abril de 1968, alterada em 7 de outubro de 1974).

Atribui ao povo a propriedade das riquezas do território e limita sua utilização (artigo 12); cuida da proteção do solo, como riqueza natural, restringindo o uso da superfície agrícola e florestal; protege a natureza, exigindo o concurso do Estado e dos cidadãos na luta contra a poluição das águas e da atmosfera, assim como na proteção da fauna, da flora e dos sítios naturais (artigo 15).

f) Iugoslávia (Constituição de 21 de fevereiro de 1974).

Prevê que a lei estabelecerá os limites dentro dos quais será possível adquirir direito de propriedade sobre florestas e terras arborizadas (artigo 80). Sob a rubrica “dos bens de interesse geral”, dispõe o artigo 85: “O solo, as florestas, as águas, os cursos de água, o mar e as costas, as riquezas minerais e outros recursos naturais, os bens de uso comum, assim como os bens imóveis e outros dotados de importância cultural e histórica particular são objeto, enquanto bens de interesse geral, de uma proteção especial, e utilizados nas condições e segundo as modalidades prescritas na lei”. Sob o título “da proteção e promoção do ambiente”, estatui o artigo 87: “Os trabalhadores e os cidadãos, as organizações de trabalho associado, as comunidades sócio-políticas, as comunidades locais e outras organizações e comunidades auto-gestionárias têm o direito e o dever de assegurar as con-

dições necessárias, para salvaguardar e promover os valores naturais do ambiente e os valores criados pelo trabalho, bem como o direito e o dever de prevenir e eliminar as consequências prejudiciais da poluição do ar, do solo, das águas, dos cursos de água e do mar, dos ruídos e de qualquer outra coisa que ameace esse valores ou ponha em perigo a vida e a saúde dos homens”. Já o artigo 192 estabelece que: “O homem tem direito a um ambiente de vida sadio. A comunidade social assegura as condições necessárias ao exercício desse direito”. Artigo 193: “Todos os que exploram o solo, as águas e outros recursos naturais são obrigados a assegurar as condições indispensáveis ao trabalho e à vida do homem num meio são. Todos têm o dever de preservar a natureza e os seus bens, as raridades e os lugares pitorescos naturais e os monumentos culturais”. Ao Ministério Público é conferido o dever de tomar medidas legais de amparo aos interesses da comunidade (artigo 235).

g) Portugal (Constituição de 2 de abril de 1976).

Afirma que todos têm direito à proteção da saúde e o dever de a defender, estabelecendo que ao Estado incumbe disciplinar e controlar a produção, comercialização e uso de produtos químicos, biológicos e farmacêuticos (artigo 64). Vale transcrever o artigo 66, que, no capítulo dos “direitos e deveres sociais”, trata do “ambiente e qualidade de vida”: “1. Todos têm direito a um ambiente de vida humano sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender. 2. Incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e por apelo a iniciativas populares: a) prevenir e controlar a poluição e os seus efeitos e as formas prejudiciais de erosão; b) ordenar o espaço territorial de forma a construir paisagens biologicamente equilibradas; c) criar e desenvolver reservas e parques naturais e de recreio, bem como classificar e proteger paisagens e sítios, de modo a garantir a conservação da natureza e a preservação de valores culturais de interesse histórico ou artístico; d) promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica. 3. O cidadão ameaçado ou lesado no direito previsto no n. 1 pode pedir, nos termos da lei, a cessação das causas de violação e a respectiva indenização. 4. O Estado deve promover a melhoria progressiva e acelerada da qualidade de vida de todos os portugueses”. O artigo 81 diz incumbir ao Estado a proteção do consumidor.

h) Polônia (Emenda Constitucional de 1976).

Conferiu melhor proteção aos elementos naturais e atribuiu aos cidadãos o direito de usufruir de um ambiente natural e o dever de defendê-lo (artigos 11 e 12).

i) Argélia (Constituição de 22 de novembro de 1976).

Estatiza as terras pastoris, agrícolas, as florestas, as águas, o subsolo, as riquezas minerais e naturais do país (artigo 14); atribui à Assembléia Popular Nacional a competência legislativa sobre a política de ordenamento do território, do ambiente, da qualidade de vida, da proteção da fauna, da flora, do patrimônio cultural e histórico, sobre o regime geral das florestas e das águas (artigo 151).

j) Rússia (Constituição de 7 de outubro de 1977).

Diz serem propriedade exclusiva do Estado e patrimônio comum do povo a terra, o subsolo, as águas e florestas. O artigo 18 dispõe: “No interesse da presente e das futuras gerações, são tomadas na U.R.S.S. as medidas necessárias à proteção e utilização, racional e científica, da terra e do subsolo, dos recursos hídricos, da flora e da fauna, à preservação da pureza do ar e da água, à reprodução das riquezas naturais e ao melhoramento do meio ambiente”. Afirma o direito à proteção da saúde, garantido inclusive por medidas de saneamento do meio ambiente (artigo 42). O artigo 67 diz que “os cidadãos da URSS têm o dever de proteger a natureza e de preservar as suas riquezas”. Protege os monumentos históricos e outros valores culturais (artigo 68); assegura o aproveitamento racional e a proteção dos recursos naturais (artigo 73, n. 5 e 131, n. 1); atribui aos Sovietes locais e Deputados do Povo competência para, no âmbito das regiões, coordenar e controlar o uso da terra e a proteção da natureza (artigo 147).

k) China (Constituição de 5 de março de 1978).

Afirma serem propriedade de todo o povo as jazidas minerais, as águas, as florestas, as terras incultas (artigo 6º). O artigo 11 reza que “O Estado protege o meio ambiente e os recursos naturais, tomando medidas preventivas e lutando contra a poluição e outros males comuns”.

l) Espanha (Constituição de 29 de dezembro de 1978).

No artigo 45, n. 1, estabelece que “todos têm direito a desfrutar de um meio ambiente adequado ao desenvolvimento da pessoa, assim como o dever de o conservar”. Afirma a necessidade de velar pela utilização racional dos recursos naturais e do solo, com o fim de preservar e melhorar a qualidade de vida, defendendo e restaurando o meio ambiente (artigo 45, n. 2 e 47); estipula sanções penais, civis e administrativas contra quem violar os deveres mencionados (artigo 45, n. 3); assegura a tutela do patrimônio histórico, cultural e artístico (artigo 46); cria para o poder público o dever de defender os consumidores, e, para estes, o direito à informação e educação, nesse campo (artigo 51); prevê a instituição do “Defensor do Povo”, para a defesa dos direitos fundamentais (artigo 54); atribui ao Ministério Público a missão de defender os direitos dos cidadãos e o interesse público (artigo 124); confere às comunidades autônomas competência sobre montanhas, aproveitamento de florestas, proteção do meio ambiente, pesca fluvial, caça, saúde, e higiene (artigo 148); atribui ao Estado competência sobre pesca marítima, para legislar sobre o meio ambiente (sem prejuízo de as comunidades autônomas estabelecerem normas adicionais de proteção), montanhas, florestas, defesa do patrimônio cultural, artístico e monumental (artigo 149).

### **III — A QUESTÃO AMBIENTAL NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS**

A Constituição do Império, de 1824, apenas cuidou da poluição de indústrias contrárias à saúde do cidadão (artigo 179, n. 24).

A Constituição de 1934 dispensou proteção às belezas naturais, ao patrimônio histórico, artístico e cultural (artigos 10, III e 148); conferiu à União competência em matéria de riquezas do subsolo, mineração, águas, florestas, caça, pesca e sua exploração (artigo 5º e seus incisos).

A Carta de 1937 também se preocupou com a proteção dos monumentos históricos, artísticos e naturais, bem como das paisagens e locais especialmente dotados pela natureza (artigo 134). Incluiu entre as matérias de competência da União legislar sobre minas, águas, florestas, caça, pesca e sua exploração (artigo 16); cuidou ainda da competência legislativa sobre subsolo, águas e florestas no artigo 18, onde também tratou da proteção das plantas e rebanhos contra moléstias e agentes nocivos.

A Constituição de 1946, além de manter a defesa do patrimônio histórico, cultural e paisagístico (artigo 175), conservou como competência da União legislar sobre normas gerais de defesa da saúde, das riquezas do subsolo, das águas, florestas, caça e pesca.

A Constituição de 1967 conservou a necessidade de proteção do patrimônio histórico, cultural e paisagístico (artigo 172, parágrafo único); disse ser atribuição da União legislar sobre normas gerais de defesa da saúde, sobre jazidas, florestas, caça, pesca e águas (artigo 8º).

A Carta de 1969, emenda outorgada pela Junta Militar à Constituição de 1967, cuidou também da defesa do patrimônio histórico, cultural e paisagístico (artigo 180, parágrafo único). No tocante à divisão de competências, manteve as disposições da Constituição emendada. Em seu artigo 172, disse que “a lei regulará, mediante prévio levantamento ecológico, o aproveitamento agrícola de terras sujeitas a intempéries e calamidades” e que “mau uso da terra impedirá o proprietário de receber incentivos e auxílios do Governo”.

Do confronto entre as várias Constituições brasileiras, é possível extrair alguns traços comuns:

a) desde a Constituição de 1934, todas mantiveram a proteção do patrimônio histórico, cultural e paisagístico do país;

b) houve constante indicação no texto constitucional da função social da propriedade (1934, artigo 115; 1946, artigos 147 e 148; 1967, artigo 157, III e § 8º; 1969, artigos 160, III e 163), solução que não tinha em mira — ou era insuficiente para — proteger efetivamente o patrimônio ambiental;

c) jamais se preocupou o legislador constitucional em proteger o meio ambiente de forma específica e global, mas sim dele cuidou de maneira diluída e mesmo casual, referindo-se separadamente a alguns de seus elementos integrantes (florestas, caça, pesca), ou então disciplinando matérias com ele indiretamente relacionadas (mortalidade infantil, saúde, propriedade).

#### **IV — A QUESTÃO AMBIENTAL NA FUTURA CONSTITUIÇÃO**

A) A preservação do meio ambiente como direito individual

1. Proteção constitucional do meio ambiente

A luta contra a poluição e contra todas as formas de agressão à natureza é vista hoje como um dos grandes desafios da civilização. Daí, como já frisamos, o esforço generalizado de se inserir nas Constituições o direito fundamental do homem a uma condição satisfatória de vida, em ambiente cuja qualidade lhe permita viver com dignidade e bem-estar.

Tal preocupação, que resultou de solene proclamação na conhecida Conferência das Nações Unidas promovida em Estocolmo, de 5 a 16 de junho de 1973, vem despertando a consciência popular internacional, que se volta, com intensidade cada vez maior, para o problema, reconhecendo que, ao lado do direito de todos à fruição de um ambiente sadio, exsurge o reverso da medalha, consistente no dever de o proteger, pois, como diz o velho adágio jurídico, *jus et obligatio sunt correlata*.

Cabe lembrar, a propósito, que na Constituição da Iugoslávia o direito do homem a um ambiente de vida sadio (artigo 192) está inscrito no título “das liberdades, dos direitos e dos deveres do homem e do cidadão”; na Constituição portuguesa a matéria se encarta no capítulo dos “direitos e deveres sociais” (artigos 66); na Rússia, no capítulo dos “direitos, liberdades e deveres fundamentais dos cidadãos da URSS” (artigos 42, 67 e 68); o constituinte espanhol, de seu turno, frisa, lapidarmente, que “todos têm direito a desfrutar de um meio ambiente adequado ao desenvolvimento da pessoa, assim como o dever de o conservar” (artigo 45).

No Brasil, tem sido da tradição de nosso direito a referência apenas aos “direitos e garantias individuais”, o que não impede, por óbvio, que no tocante ao meio ambiente se ressalte expressamente que ao direito de tê-lo íntegro há como contrapartida o dever de preservá-lo. A ressalva explícita, feita de forma solene, terá eficácia educativa e conscientizadora.

Cumprê repisar, todavia, que as Constituições brasileiras, até hoje, não versaram de maneira global e direta a questão ambiental. Sirva de exemplo a atual Carta, que apenas de forma reflexa tutela o patrimônio ecológico, quando, na distribuição de competência, fixa poderes para a União legislar sobre normas gerais de defesa e proteção da saúde, sobre florestas, caça, pesca, águas e recursos minerais (artigo 8º, XVII, *c, h e i*).

Daí a imprescindibilidade de se albergar, na Constituição, a proteção do meio ambiente de forma autônoma e direta, por isso que as normas constitucionais não representam apenas um programa ou ideário de um determinado momento histórico, mas são dotadas de eficácia e imediatamente aplicáveis. Como ensina José Afonso da Silva, não se nega que as normas constitucionais têm eficácia e valor jurídico diversos uma de outras, 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 rígida adquire dimensão jurídica, mesmo aqueles de caráter mais acentuadamente programático e ideológico (*Aplicabilidade das normas constitucionais*, 2ª edição, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1982, pág. 70). De conseqüência, qualquer afronta ao seu texto pode ser arguida de inconstitucional, de molde a se impor ao exegeta o dever de interpretar todo ato ou relação jurídica de acordo com o preceito contido na Constituição.

## 2. O direito adquirido em matéria ambiental

É da Constituição a garantia de que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada” (artigo 153, § 3º).

Tal regramento poderia levar os menos avisados à falsa conclusão de que, uma vez autorizada administrativamente determinada atividade, que se revelasse prejudicial ao meio ambiente, nenhuma alteração ou limitação se lhe poderia impor posteriormente, em homenagem àquele princípio e ao exercício da livre iniciativa. Criado estaria, por assim dizer, o “direito adquirido de poluir”.

Isso, entretanto, não acontece, pois não se verifica direito adquirido, que é de natureza particular, em prejuízo do interesse coletivo. É que o direito de propriedade, conquanto resguardado constitucionalmente (artigo 153, § 22), tem também uma função social que não pode ser olvidada (artigo 160, III, da Constituição Federal). Assim, desde que o uso da propriedade se divorcie de sua função social, a Administração Pública, no exercício do seu poder de polícia, tem o dever de limitá-lo administrativamente (inclusive por meio da expropriação) ou por via de recurso ao Poder Judiciário. Do contrário, tornar-se-á solidariamente responsável por eventuais danos sofridos por terceiros em virtude de sua ação (permitindo o exercício de atividade prejudicial ao meio ambiente) ou de sua omissão (negligenciando o policiamento dessa atividade).

Por outro lado, cumpre ressaltar que as normas editadas com o escopo de defender o meio ambiente, por serem de ordem pública, têm aplicação imediata, vale dizer, aplicam-se não apenas aos fatos ocorridos sob sua vigência, mas também às conseqüências e efeitos dos fatos ocorridos sob a égide da lei anterior (*facta pendentia*). Essas normas só não atingirão os fatos ou relações jurídicas já definitivamente exauridos antes de sua edição (*facta praeterita*).

## 3. O direito à informação



Ponto fundamental para uma perfeita tutela do meio ambiente, e que deverá merecer a atenção do legislador constituinte, diz respeito ao direito de informação. A opinião pública desempenha importante papel no equacionamento da política ambiental. Os cidadãos, com acesso à informação, têm melhores condições de atuar sobre a sociedade, de articular mais eficazmente desejos e idéias e de tomar parte ativa nas decisões que lhes interessam diretamente.

A informação conduz à atuação eficiente da comunidade, contribuindo, assim, para diminuir e fazer cessar as freqüentes situações de abusos, que decorrem da irresponsabilidade muitas vezes amparada por uma legislação fragmentada e falha.

O Brasil é possuidor de um dos maiores patrimônios ecológicos da Terra. Defender esse patrimônio constitui tarefa ingente e obrigatória da humanidade, como fator de sua própria sobrevivência. Aliás, como já foi visto, a Constituição soviética ressalva que a preservação e recuperação do meio ambiente devem ser alcançados não apenas no interesse da presente, mas também das futuras gerações.

Ao Estado cumpre abrir os canais para essa luta, seja propiciando educação ambiental nos quadrantes possíveis, seja evitando a sonegação de dados e informações relativos ao ambiente.

## B) O Ministério Público e a tutela do meio ambiente

### 1. Previsão constitucional das atribuições do Ministério Público

Há precisamente uma década, em primoroso e pioneiro estudo intitulado “Ministério Público, Estado e Constituição”, o então Promotor de Justiça Paulo Salvador Frontini já defendia a necessidade de explicitação constitucional das atribuições próprias da Instituição (*Justitia*, 1975, vol. 90, pág. 247).

O ilustre autor elencava, então, as inúmeras vantagens decorrentes da pretendida definição constitucional das atribuições do Ministério Público: a) ficaria ele robustecido e vitalizado para agir como órgão autônomo e caracterizado; b) estaria revestido de novo grau de responsabilidade e autoridade; c) estaria dotado da indispensável garantia de que suas funções básicas não poderiam ser manipuladas ou subtraídas por eventual tendência expansionista do Poder Executivo,

Essas garantias e vantagens estender-se-iam imediatamente à própria coletividade, à sociedade como um todo, pois é ela a destinatária direta dos serviços prestados pela Instituição.

O Ministério Público, por outro lado, viveu notável evolução nas últimas décadas; consolidou-se definitivamente como instituição essencial à administração da Justiça e à defesa dos valores maiores do Estado e da Sociedade. Como resultado de um lento processo de depuração e sedimentação, o *Parquet* teve bem delineadas aquelas que são as suas atribuições próprias ou características. Na esfera infraconstitucional, por meio

da Lei Complementar Federal n. 40, de 14 de dezembro de 1981 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), recebeu a Instituição aperfeiçoada estrutura legal, sendo necessário que a futura Constituição reflita em seu texto essa nova realidade.

Reconhecida, assim, a conveniência de definir constitucionalmente as atribuições fundamentais do Ministério Público, resta mostrar que entre elas deverá constar a de proteger os interesses difusos (entre os quais se encontra o de preservar o meio ambiente).

A responsabilidade pela tutela desses interesses insere-se naturalmente ao lado das atribuições tradicionais da Instituição, que compreendem a defesa do interesse público e dos interesses indisponíveis da sociedade.

Aliás, a vocação natural do Ministério Público para a defesa dos direitos e garantias dos cidadãos, dos interesses gerais da comunidade, enfim, dos interesses supra ou metaindividuais, é reconhecida expressamente nas Constituições de alguns países, como a da Iugoslávia (artigo 235) e a da Espanha (artigo 124),

O Ministério Público, Instituição dotada de autonomia e independência, tem sua estrutura orgânica e funcional montada, contando também com um corpo de profissionais habilitados e já afeitos, como se disse, à defesa judicial dos interesses coletivos.

Essas razões explicam o fato de a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, ter confiado ao Ministério Público a defesa do meio ambiente (artigo 14, § 1º), aqui objeto de nossa atenção imediata. Na prática, o *Parquet* procurou aparelhar-se prontamente para exercer de modo eficaz a nova atribuição. No Estado de São Paulo, como em outros, foram criadas, em todas as comarcas, Curadorias de Proteção ao Meio Ambiente, bem como uma Coordenadoria dessas Curadorias.

Em curto espaço de tempo, foram propostas as primeiras ações tendentes a obter a reparação de danos ecológicos e essas ações hoje se multiplicam.

Tramita pelo Congresso Nacional, já aprovado pela Câmara dos Deputados, projeto de lei que disciplina a ação civil pública para a tutela de todos os interesses difusos, para cuja propositura está o Ministério Público especialmente legitimado.

Trata-se, enfim, de uma das mais relevantes e fundamentais atribuições confiadas à Instituição, devendo ser esse motivo ser insculpida expressamente na Carta Magna.

## 2. O caráter não exclusivo da legitimidade do Ministério Público

Quando sustentamos a legitimidade do Ministério Público para a defesa do meio ambiente ou de outros interesses difusos, não pretendemos de modo algum que ela se exerça, na esfera civil, com caráter de exclusividade.

A relevância e extrema complexidade da questão ambiental estão a exigir, muito ao contrário, um alargamento das competências e atribuições nessa área. Somente por meio da conjugação de forças entre Ministério Público, órgãos públicos ligados ao setor, associações ambientalistas e a população em geral será possível enfrentar o fenômeno da progressiva destruição do nosso *habitat*.

### 3. Ministério Público federal e estadual

O sistema federativo e a autonomia política dos municípios impõem que se discipline a distribuição das competências entre os três entes políticos. A questão será abordada no tópico seguinte deste trabalho.

No entanto, devemos agora resolver problema análogo, decorrente da divisão do Ministério Público em dois órgãos principais: o federal e o estadual.

Trata-se do problema da divisão de atribuições entre ambos, no concernente ao meio ambiente.

A solução que propomos é a de atribuir legitimidade concorrente ao Ministério Público federal e local.

O Ministério Público federal ajuizará as ações, civis ou penais, quando a competência para apreciá-las e julgá-las for da Justiça Federal; o Ministério Público estadual, por sua vez, exercerá a atribuição nos casos em que a competência for da Justiça local.

Outrossim, deve-se ensejar, tanto ao Ministério Público federal como o estadual, a possibilidade de intervir, na qualidade de assistente litisconsorcial, na ação proposta pelo outro, para que, na tutela do ambiente, sejam consideradas e harmonizadas as necessidades nacionais e as peculiaridades regionais.

A possibilidade de intervenção simultânea dos dois órgãos atende à necessidade de somar forças em defesa do meio ambiente e seria sob todos os aspectos proveitosa: a conjugação de esforços aumentaria em muito a eficiência da ação do Ministério Público e estabeleceria entre os dois setores da Instituição, até hoje estanques, um fecundo entrosamento.

### C) Distribuição de Competências

#### 1. Competência legislativa

A discriminação constitucional das competências é traço característico do federalismo.

No Brasil, a distribuição é feita tradicionalmente da seguinte forma: a União tem competências enumeradas (expressa ou implicitamente); os Municípios recebem competências também enumeradas (todas elas estabelecidas a partir do conceito de “peculiar interesse”); e os Estados têm competências residuais ou remanescentes.

A Constituição brasileira em vigor, porém, revela de modo bem claro a exagerada amplitude dos poderes conferidos à União, o centralismo exacerbado que marca o nosso sistema Político, tão profundo que faz duvidar da própria realidade da Federação.

Nossa Lei Magna, como tivemos oportunidade de salientar, não cuidou especificamente do meio ambiente. Preocupou-se ela apenas com alguns dos elementos integrantes do meio ambiente, e ainda assim sob o prisma predominantemente econômico e não ecológico. Não é por acaso que se fala em “jazidas” e recursos minerais” e não em “recursos naturais”; em “florestas” e não em “flora”; em “caça” e “pesca” e não em “fauna”...

Exatamente por não estar reservada à União competência exclusiva para legislar sobre meio ambiente, entendemos terem as demais pessoas políticas ampla competência para fazê-lo, atualmente.

Imperdoável, de qualquer forma, a omissão da nossa Lei Maior, que na prática tem representado o mais sério óbice ao surgimento de uma legislação preocupada com a preservação ambiental. Não pode uma Constituição moderna quedar-se silente a respeito da tutela direta e global do meio ambiente.

Como tivemos oportunidade de verificar no estudo de direito comparado, há, no tocante à matéria, nítida tendência descentralizadora, evidenciada pela atribuição que se faz às comunidades locais do poder de disciplinar, inclusive pela via legislativa, seus peculiares problemas ecológicos. Propomos, neste passo, que se atribua competência concorrente aos três entes políticos para legislar sobre proteção do ambiente, bem como sobre alguns de seus componentes, como águas fluviais, flora, fauna (inclusive florestas, caça e pesca), etc.

Segundo a doutrina tradicional, que adotamos, em caso de conflito no tocante a matéria sujeita a competência concorrente, a lei emanada da União prevalecerá sobre as normas locais.

A sugestão, em suma, além de se conformar com o salutar propósito de alargar a tutela ambiental, viria contribuir também para resgatar o princípio federativo, hoje tão amesquinhado.

## 2. Competência jurisdicional

O patrimônio ambiental não é propriedade da União, dos Estados-membros ou dos Municípios, mas de todo o povo (*res omnium*). A preservação do meio ambiente interessa mais de perto a toda a coletividade do que apenas às entidades políticas.

É sob esse enfoque que se deve resolver a questão da atribuição de competência para conhecer e julgar as ações civis ou penais relacionadas com o meio ambiente.

Sugerimos que se atribua à Justiça federal competência para apreciar e julgar as causas relativas ao meio ambiente quando os resultados do dano ecológico alcançarem o território de mais de um Estado-membro.

Tal competência evidentemente compreende as ações civis ou penais, principais ou cautelares. No tocante às cautelares, a determinação da competência da Justiça Federal decorrerá da fundada probabilidade de que os efeitos de um possível acidente ecológico venham a atingir mais de um Estado-membro.

Nas demais hipóteses, a ação, civil ou penal, será julgada pela Justiça estadual, no foro do local dos fatos, tanto em primeira como em segunda instância.

A solução aventada tem em seu favor o escopo de facilitar a colheita da prova e o próprio ajuizamento das ações, na medida em que adota o critério *forum rei sitae*. Tem ela, ademais, nítido caráter descentralizador, harmonizando-se dessa forma com a filosofia da Nova República.

A Justiça federal, instalada normalmente apenas nas capitais dos Estados, pretende-se conferir competência para apreciar exatamente os danos que, pela extensão de seus efeitos, transcendem a órbita de interesses de um único Estado-membro ou Território.

Na verdade, todas as ações até agora propostas com fulcro no artigo 14, § 1º, da Lei n. 6.938, de 1981, que atribuiu legitimidade concorrente ao Ministério Público federal e estadual, o foram por este último, perante a Justiça local, porque os danos e suas conseqüências diretas se circunscreviam a um só Estado (*vistoria ad perpetuam rei memoriam* relativa ao derramamento de óleo nos manguezais e praias de Bertioga; ações cautelar e principal referentes ao lançamento de restilo no Ribeirão Três Pontes, em Novo Horizonte; ação cautelar antecipatória de prova no acidente com a Barcaça Gisela, no terminal marítimo de Alemoa, em Santos; ação indenizatória por danos causados à fauna, no caso conhecido como “passarinhada do Embu”; ação cautelar relacionada com o acidente do navio grego Marina, no terminal marítimo Almirante Barroso, em São Sebastião; ação de indenização no caso da mortandade de peixes provocada pelo lançamento de dejetos industriais no Rio Sorocaba, etc.).

No caso de cautelar tendente a impedir a pulverização de agrotóxicos contra o inseto vulgarmente conhecido como “bicudo”, ajuizada na comarca de Campinas, entretanto, a ação foi remetida para a Justiça Federal, precisamente porque a referida pulverização deveria ser feita em território de mais de um Estado da Federação.

Por último, anote-se que a competência da Justiça federal, nessas hipóteses, obviará possíveis conflitos (positivos ou negativos) de competência entre as Justiças dos Estados envolvidos, conflitos estes que acarretariam, sem dúvida, atrasos na tramitação dos processos e, eventualmente, impediriam a oportuna apuração do próprio dano, ou de sua extensão.

## **V — CONCLUSÕES**

Além de outras conclusões gerais que possam ser extraídas do trabalho, acreditamos oportuno destacar, para a consideração do douto Plenário, as seguintes:

1. É necessário elevar a tutela do meio ambiente ao plano constitucional, de forma autônoma e global.

2. Deve ser ressaltado que todos têm direito a um meio ambiente sadio e equilibrado, bem como o dever de o preservar.

3. Não se invocará direito adquirido para se escusar de obrigações impostas por normas de ordem pública com o escopo de proteger o meio ambiente.

4. Deve ser assegurado a todo cidadão o direito à informação em matéria ambiental.

5. É preciso explicitar, no texto constitucional, as atribuições fundamentais do Ministério Público, e, entre elas, a de defender os interesses difusos e indisponíveis da sociedade.

6. As ações civis ou penais relativas ao meio ambiente serão propostas pelo Ministério Público federal ou estadual, segundo as regras de competência. Ajuizada por um deles, nela poderá intervir o outro, na qualidade de assistente litisconsorcial.

7. Convém atribuir competência legislativa concorrente às três entidades políticas da Federação, no tocante à defesa do meio ambiente.

8. Deve-se conferir à Justiça federal competência para processar e julgar as causas relativas a dano ambiental, quando os resultados deste atinjam ou devam atingir mais de um Estado-membro. Nas demais hipóteses, a competência será da Justiça estadual.