

CONSULTA

O INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO ECONÔMICO E POLÍTICAS SOCIAIS, na pessoa de seu eminente Presidente, Dr. DANIEL SANTOS GARROUX, honra-me com a seguinte consulta sobre a atuação internacional de Municípios brasileiros que impetraram ações na justiça britânica visando o ressarcimento em virtude do acidente causado pelo rompimento da barragem do Fundão, em Mariana (MG):

1) Na Federação brasileira, os Municípios são dotados de soberania ou de autonomia?

2) Os Municípios possuem competência para atuar na esfera internacional de acordo com o sistema constitucional brasileiro?

3) Os Municípios podem impetrar ações em jurisdições estrangeiras sem autorização da União?

4) O princípio constitucional da reparação integral do dano ambiental possibilita que os Municípios atuem em jurisdição estrangeira sem necessidade de autorização da União?

PARECER

1. SOBERANIA E AUTONOMIA NO ESTADO FEDERAL

Não existe um “modelo” de federalismo ideal, puro e abstrato, que englobe a variedade de organizações existentes nos Estados denominados federais. O que existe é uma série de soluções concretas, historicamente variadas, de organização do Estado, dentro de determinadas características comuns entendidas como necessárias a um regime federal¹. Em nenhuma concepção doutrinária o federalismo é entendido como oposto à unidade do Estado. Pelo contrário, o objetivo do federalismo é a unidade, respeitando e assimilando a pluralidade². Nem poderia ser diferente, afinal a unidade está na essência da organização estatal. Para garantir a unidade (fim), o Estado possui determinada forma de organização (meio), mais ou menos centralizada³. Todo Estado, inclusive o federal, neste sentido é unitário, pois tem como um de seus objetivos a busca da unidade. A autonomia não se opõe à unidade, mas à centralização em determinados órgãos ou setores do Estado⁴. Neste sentido, num Estado federal a unidade é o resultado de um processo de integração, em que a autonomia não se limita a ser um objeto

¹ José Juan González ENCINAR, *El Estado Unitario-Federal: La Autonomia como Principio Estructural del Estado*, Madrid, Tecnos, 1985, pp. 86-89 e Dalmo de Abreu DALLARI, *O Estado Federal*, São Paulo, Ática, 1986, pp. 50-51 e 77-78. Em sentido contrário, para uma tentativa de justificar uma Teoria Geral do Federalismo, embora reconheça a necessidade de se falar em vários Estados federais, não em um Estado federal ideal, vide José Alfredo de Oliveira BARACHO, *Teoria Geral do Federalismo*, Rio de Janeiro, Forense, 1986, pp. 5-10 e 315-324.

² José Juan González ENCINAR, *El Estado Unitario-Federal cit.*, pp. 80-81 e Dalmo de Abreu DALLARI, *O Estado Federal cit.*, pp. 51-52. Para Rui de Britto Álvares Affonso, só no Brasil o federalismo é associado à descentralização, e não à unidade. Na sua opinião, esta “inversão conceitual” corresponde, efetivamente, à crise do pacto federativo brasileiro. Cf. Rui de Britto Álvares AFFONSO, “A Federação no Brasil: Impasses e Perspectivas” in Rui de Britto Álvares AFFONSO & Pedro Luiz Barros SILVA (orgs.), *A Federação em Perspectiva: Ensaios Selecionados*, São Paulo, FUNDAP, 1995, p. 57.

³ Para Hermann Heller, o Estado é uma unidade de decisão e ação. Cf. Hermann HELLER, *Staatslehre in Hermann HELLER, Gesammelte Schriften*, 2ª ed., Tübingen, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1992, vol. 3, pp. 339-349. Vide também José Juan González ENCINAR, *El Estado Unitario-Federal cit.*, p. 60. De acordo com González Encinar, a unidade é um objetivo, e a autonomia é um princípio estrutural (de organização) do Estado. Ou seja, a autonomia é um meio, a unidade é um fim. Vide José Juan González ENCINAR, *El Estado Unitario-Federal cit.*, pp. 93-95 e 161.

⁴ José Juan González ENCINAR, *El Estado Unitario-Federal cit.*, pp. 58-63.

passivo (garantia), mas é, essencialmente, sujeito ativo na formação desta unidade estatal (participação)⁵.

O Estado federal foi criado em 1787, com a sua adoção pelos Estados Unidos, recém-independentes da Inglaterra. O regime até então em vigor era o confederativo. Os termos “Confederação” e “Federação” foram utilizados na época indistintamente, de forma a poder causar alguma confusão. Os próprios *Artigos Federalistas*, de autoria de Alexander Hamilton, James Madison e John Jay⁶, costumam usar várias vezes os dois termos sem qualquer diferenciação.

Para evitar maiores dúvidas, traçaremos um esboço de como funcionava a Confederação norte-americana para a compararmos com o novo tipo de Estado que a sucedeu. A Confederação possuía um órgão político central, o Congresso, de caráter predominantemente diplomático, que carecia de autoridade própria, respeitando a absoluta independência dos Estados associados. Os representantes dos Estados se reuniam no Congresso para deliberar assuntos de interesse comum (na sua maioria, os ligados às relações e comércio internacionais). O Congresso era subordinado ao poder dos Estados, sujeitando-se ao seu poder de veto. Dessa maneira, as decisões só poderiam ser tomadas pela unanimidade dos treze Estados. As deliberações da Confederação tinham mais o caráter de recomendações do que propriamente o de leis, pois a sua execução era deixada a cargo dos Estados, que só respeitavam essas deliberações se as considerassem adequadas aos seus interesses particulares. A Confederação, em suma, não passava de uma soma dos componentes políticos das antigas colônias inglesas, gerando um governo extremamente instável devido aos constantes impasses políticos.

⁵ Cf. Rudolf SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht* in Rudolf SMEND, *Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze*, 3ª ed., Berlin, Duncker & Humblot, 1994, pp. 224-227 e 268-273; Konrad HESSE, *Der Unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe, Verlag C.F. Müller, 1962, pp. 26-27 e José Juan González ENCINAR, *El Estado Unitario-Federal cit.*, pp. 126-130.

⁶ Alexander HAMILTON, James MADISON & John JAY, *The Federalist Papers*, London/New York, Penguin Books, 1987. Devemos dar destaque aos artigos 9 e 10 (sobre as vantagens do novo tipo de governo); 30 a 36 (sobre tributação, em especial o nº 32) e 41 a 46 (sobre a repartição de competências entre a União e os Estados, particularmente o artigo 45).

Essa instabilidade fez com que se procurasse dotar o novo país de um governo efetivamente nacional. Representantes de praticamente todos os Estados se reuniram na Filadélfia, em 1787, para deliberar sobre a reforma dos Artigos da Confederação (a primeira Constituição americana). O resultado foi uma outra Constituição, que instituía um novo modelo de Estado, o modelo federal, visto como capaz de garantir a unidade norte-americana. O federalismo reconheceu a identidade e a autonomia das treze ex-colônias e ofereceu um esquema de solução de eventuais conflitos ou controvérsias. Escreveu Hamilton sobre a nova organização criada em 1787:

“The proposed Constitution, so far from implying an abolition of the State governments, makes them constituent parts of the national sovereignty, by allowing them a direct representation in the Senate, and leaves in their possession certain exclusive and very important portions of sovereign power. This fully corresponds, in every rational import of the terms, with the idea of a federal government”⁷.

A desconcentração do poder político nos Estados Unidos deu-se com a existência de duas esferas de poder político: a federal e a estadual (os Municípios foram esquecidos nessa divisão de poderes, sendo deixados no âmbito da competência estadual). Uma esfera não é superior a outra. O que prevalece sobre ambas é a Constituição. Entretanto, a inexistência de hierarquia entre os entes federados não é absoluta. Em determinadas circunstâncias, o poder federal prevalece. Nas hipóteses de competência concorrente ou em que não há elementos suficientes para uma afirmação indubitável de competência, a que prevalece é a da União.

Alguns teóricos, como Alexis de Tocqueville, desenvolveram a teoria de que o Estado federal era dotado de dupla soberania: a federal e a dos Estados-membros. Tocqueville dizia que os Estados Unidos eram compostos

⁷ Alexander HAMILTON, James MADISON & John JAY, *The Federalist Papers cit.*, Artigo nº 9.

por dois governos separados e quase independentes. Um, habitual e indefinido, cuidava das necessidades do cotidiano. O outro, excepcional e circunscrito, cuidava de certos interesses gerais. Cada Estado, para ele, era uma pequena nação soberana. Inclusive, por possuírem soberania própria, Tocqueville achava que os Estados tinham o direito à secessão, contrariando, assim, um dos pilares do sistema federal (a defesa da união indissolúvel dos Estados levaria, entre outros motivos, os Estados Unidos à guerra civil entre o Norte e o Sul em 1861)⁸. Os próprios autores dos *Artigos Federalistas* constantemente usam a expressão “soberania dos Estados”, mas, cumpre ressaltar que essa utilização se dá no sentido atual de autonomia, não de soberania. Na realidade, o único ente titular da soberania é a União. O Estado-Membro é dotado apenas de autonomia, compreendida como governo próprio dentro do círculo de competências traçadas pela Constituição Federal.

Na Federação norte-americana, como em todas as demais, prevaleceu o critério jurídico-formal no estabelecimento da estrutura federal, delimitando-se as esferas de atuação dos Estados-Membros e da União. Essa delimitação, chamada de repartição de competências, é o ponto central do federalismo, pressuposto da autonomia dos entes federados. As unidades federadas recebem diretamente da Constituição Federal as suas competências, isto é, o reconhecimento de seus poderes conjugado com a atribuição de encargos. Não se trata de mera descentralização administrativa, mas da existência conjunta de múltiplos centros de decisão política, cada qual com a exclusividade em relação a determinados assuntos. A União trata dos interesses gerais, os Estados dos seus próprios interesses regionais ou locais ou daqueles que são melhor tratados se delegados ao poder local.

Desta forma, nos Estados Unidos de 1787, foram definidas com cuidado as atribuições da União e deixou-se o resto (a competência residual)

⁸ Alexis de TOCQUEVILLE, *De la Démocratie en Amérique* in Alexis de TOCQUEVILLE, *Oeuvres*, reimpr., Paris, Gallimard, 2001, vol. 2, pp. 63-64, 126-130, 162-164, 170-174, 184-192 e 422-430. Vide também a crítica de Louis LE FUR, *État Fédéral et Confédération d'États*, edição fac-similar de 1896, Paris, Éditions Panthéon-Assas, 2000, pp. 479-482 e 541-543.

para os Estados. Os principais objetivos a serem defendidos pela União seriam a defesa comum dos membros, a preservação da paz pública (contra convulsões internas ou ataques externos), a regulação do comércio com outras nações e a manutenção de relações políticas e comerciais com os países estrangeiros. Aos Estados caberia tudo aquilo de que não fossem explicitamente destituídos pela Constituição. As dúvidas seriam dirimidas pela Suprema Corte. A decorrência direta da repartição de competências era a distribuição das fontes de recursos financeiros para equilibrar os encargos e as rendas das unidades federadas. A forma norte-americana de repartição de competências, depois imitada pela maioria dos Estados federais surgidos posteriormente, foi assim resumida por James Madison, co-autor dos *Artigos Federalistas*, no artigo 45:

“The powers delegated by the proposed Constitution to the federal government are few and defined. Those which are to remain in the State governments are numerous and indefinite. The former will be exercised principally on external objects, as war, peace, negotiation, and foreign commerce; with which last the power of taxation will, for the most part, be connected. The powers reserved to the several States will extend to all the objects which, in the ordinary course of affairs, concern the lives, liberties, and properties of the people, and the internal order, improvement, and prosperity of the State. The operations of the federal government will be most extensive and important in times of war and danger; those of the State governments, in time of peace and security. As the former periods will probably bear a small proportion to the latter, the State governments will here enjoy another advantage over the federal government. The more adequate, indeed, the federal powers may be rendered to the national defence, the less frequent

will be those scenes of danger which might favour their ascendancy over the governments of the particular States”⁹.

O debate sobre o federalismo não se encerrou com a instituição dos Estados Unidos da América. Nas discussões sobre a natureza jurídica do Estado Federal constituído pela unificação da Alemanha do final do século XIX, Paul Laband e Georg Jellinek propuseram a teoria do “Estado não-soberano” para compreender a natureza jurídica dos Estados-Membros da Federação. Para eles, a soberania não seria um elemento do Estado, mas sim a dominação (*Herrschaft*). Os membros da Federação por terem capacidade de auto-organização e de autogoverno possuiriam estatalidade (*Staatlichkeit*), mas não seriam detentores de soberania. O Estado-Membro teria direito próprio, não por delegação da Federação, mas seria originário da pessoa política que o exerce (Paul Laband)¹⁰. A limitação dos poderes do Estado-Membro decorreria de sua autolimitação, ou seja, por sua própria vontade, e, em parte, pela vontade do Estado nacional soberano (Georg Jellinek)¹¹. Os Estados-Membros da Federação, assim, seriam “Estados não-soberanos”¹².

No entanto, a tese de Laband e de Jellinek sobre o “Estado não-soberano” não faz sentido. O Estado, segundo Hermann Heller, é uma unidade decisória universal para determinado território, portanto, um ente soberano. Não é possível que existam sobre o mesmo território duas unidades decisórias supremas simultaneamente. O Estado Federal, como totalidade, é um Estado soberano, possui natureza de instância decisória unitária. Tanto é assim que, em caso de conflito entre normas federais e normas de entes

⁹ Alexander HAMILTON, James MADISON & John JAY, *The Federalist Papers cit.*, Artigo nº 45.

¹⁰ Paul LABAND, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, reimpr. da 5ª ed., Goldbach, Keip Verlag, 1997, vol. I, pp. 64-75 e 102-134.

¹¹ Georg JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, reimpr. da 3ª ed., Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1960, pp. 489-496 e 769-787.

¹² Vide Louis LE FUR, *État Fédéral et Confédération d'États cit.*, pp. 377-394; Rupert EMERSON, *State and Sovereignty in Modern Germany*, reimpr., Westport, Hyperion Press, 1979, pp. 100-111 e Oswaldo Aranha BANDEIRA DE MELLO, *Natureza Jurídica do Estado Federal*, reimpr., São Paulo, Prefeitura do Município de São Paulo, 1948, pp. 36-41.

federados, a União prevalece¹³. O direito próprio dos Estados-Membros e de outros entes federados é uma derivação jurídica da unidade decisória universal soberana. Estado Federal e Estado-Membro são duas figuras essencialmente distintas e aos Estados-Membros de uma Federação não podem ser atribuídas características que pertencem exclusivamente ao Estado soberano¹⁴. A própria denominação “Estado” dada aos Estados-Membros da Federação é imprópria¹⁵.

A soberania, qualidade essencial do Estado, é exercida pela União, não pelos entes federados. A soberania implica no fato de o sujeito jurídico encontrar em si mesmo, e não em outros sujeitos, a fonte das próprias normas. Soberania é independência de todo poder externo ao Estado. A soberania é indivisível, embora seu exercício possa ser partilhado por meio da repartição de competências. Os membros da Federação possuem autonomia, não são soberanos, não possuem o direito de atribuir a si mesmos a sua própria competência. Quem determina a repartição de competências é a Federação¹⁶.

¹³ De acordo com Enoch Rovira, a disposição que determina a prevalência do direito federal sobre o direito estadual (e, no nosso caso, também o direito municipal) é uma “norma de colisão” (*Kollisionsnorm*), não de competência. Esta determinação da prevalência do direito federal (na Constituição de 1988 está expressa no artigo 24, §4º) não diz respeito à repartição de competências entre a União e os demais entes federados, mas como devem ser resolvidos eventuais conflitos oriundos da repartição, determinando, nestes casos, qual é o direito válido. Vide Enoch Alberti ROVIRA, *Federalismo y Cooperación en la Republica Federal Alemana*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, pp. 119-128. Vide também Konrad HESSE, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20ª ed., Heidelberg, C. F. Müller Verlag, 1999, p. 116.

¹⁴ Hermann HELLER, *Die Souveränität: Ein Beitrag zur Theorie des Staats- und Völkerrechts* in Hermann HELLER, *Gesammelte Schriften cit.*, vol. 2, pp. 133-140.

¹⁵ Louis LE FUR, *État Fédéral et Confédération d'États cit.*, pp. 680-701 e Oswaldo Aranha BANDEIRA DE MELLO, *Natureza Jurídica do Estado Federal cit.*, p. 32.

¹⁶ Louis LE FUR, *État Fédéral et Confédération d'États cit.*, pp. 477-494, 590-600 e 680-703; Reynaldo PORCHAT, “Posição Jurídica dos Estados Federados perante o Estado Federal”, *Revista da Faculdade de Direito de São Paulo*, vol. 15, 1907, pp. 63, 79, 84 e 92; João MENDES Junior, “As Idéas de Soberania, Autonomia e Federação”, *Revista da Faculdade de Direito de São Paulo*, vol. 20, 1912, pp. 249-250; Eduardo L. LLORENS, *La Autonomía en la Integración Política: La Autonomía en el Estado Moderno; el Estatuto de Cataluña; Textos Parlamentarios y Legales*, 2ª ed., Madrid, Editorial Reus, 2008, pp. 89-91; Oswaldo Aranha BANDEIRA DE MELLO, *Natureza Jurídica do Estado Federal cit.*, pp. 31-33 e 63-68 e Massimo Severo GIANNINI, “Autonomia (Saggio sui Concetti di Autonomia)” in Massimo Severo GIANNINI, *Scritti*, Milano, Giuffrè, 2003, vol. 3, pp. 347-348.

Autonomia significa governo próprio, o poder de autodeterminação dentro de determinados limites, ou seja, é a capacidade de tratar dos próprios interesses e de emitir normas próprias dentro dos parâmetros consentidos pelo poder soberano. A formulação da autonomia implica na existência de um estrato superior de relações jurídicas na qual se configura. A autonomia, assim, é sempre relativa. A autonomia não é um poder originário, mas um poder derivado. Deste modo, a autonomia normativa encontra limites materiais e vinculação de conteúdo no ordenamento soberano¹⁷.

A autonomia de um ente da Federação é sempre uma autonomia constitucional. No caso específico dos entes federados, a autonomia geralmente é normativa e de organização. Em um ordenamento democrático, a autonomia política e de autoadministração pode ser exercida em praticamente toda a sua amplitude, inclusive com a possibilidade de o ente federado ser dirigido por forças políticas distintas ou de oposição às forças políticas que controlam o Estado nacional. O limite da diversidade de organização política, administrativa e normativa está no ordenamento jurídico do Estado soberano¹⁸.

A repartição de competências deve estar voltada aos interesses da coletividade nacional como um todo. A solidariedade entre os entes federados que se pressupõe no Estado federal tem por consequência o fato de que a divisão das competências busca beneficiar a integração política e a defesa dos

¹⁷ João MENDES Junior, “As Idéas de Soberania, Autonomia e Federação” *cit.*, pp. 251-254; A. de Sampaio DÓRIA, “Autonomia dos Municípios”, *Revista da Faculdade de Direito de São Paulo*, vol. 24, 1928, pp. 420-421; Eduardo L. LLORENS, *La Autonomía en la Integración Política* *cit.*, p. 85; Oswaldo Aranha BANDEIRA DE MELLO, *Natureza Jurídica do Estado Federal* *cit.*, pp. 95-105; Santi ROMANO, “Autonomia” in Santi ROMANO, *Frammenti di un Dizionario Giuridico*, reimpr., Milano, Giuffrè, 1983, pp. 14-15; Vincenzo SICA, *Contributo alla Teoria della Autonomia Costituzionale*, Napoli, Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, 1951, pp. 2, 6-7, 15-16, 28-30 e 56-60; Massimo Severo GIANNINI, “Autonomia (Saggio sui Concetti di Autonomia)” *cit.*, pp. 349-354; Raul Machado HORTA, *A Autonomia do Estado-Membro no Direito Constitucional Brasileiro*, mimeo, Belo Horizonte, Faculdade de Direito da UFMG (Tese de Cátedra), 1964, pp. 17-18; Costantino MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, 9ª ed., Padova, CEDAM, 1976, vol. II, p. 824 e Hely Lopes MEIRELLES, *Direito Municipal Brasileiro*, 9ª ed., São Paulo, Malheiros, 1997, pp. 83-86.

¹⁸ Vincenzo SICA, *Contributo alla Teoria della Autonomia Costituzionale* *cit.*, pp. 224-226 e Massimo Severo GIANNINI, “Autonomia (Saggio sui Concetti di Autonomia)” *cit.*, pp. 370-374.

interesses nacionais em sentido amplo. A satisfação dos interesses regionais ou locais só se justifica enquanto interesses compatíveis com os interesses gerais. Afinal, se o Estado assume a satisfação de interesses primários permanentes, não existem interesses regionais ou locais que lhe sejam alheios. A defesa dos interesses locais ou regionais também significa a proteção dos interesses nacionais gerais. A autonomia dos entes federados significa, assim, a faculdade de atender a determinados interesses em conformidade com os interesses gerais do Estado¹⁹.

2. A AUTONOMIA MUNICIPAL NA TRADIÇÃO CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

A história constitucional do Brasil demonstra de maneira muito clara que a disputa política em torno das franquias municipais sempre foi um dos temas centrais do debate sobre a organização do Estado nacional. Afinal, a autonomia municipal não é meramente administrativa, o Município é uma entidade política:

“O primeiro fato a notar nesse complexo é que o Município, no Brasil, contrariamente ao que pretendem fazer crer certos autores, não é essencialmente uma organização administrativa. É uma entidade medularmente política, necessariamente política”²⁰.

A primeira constituição brasileira foi outorgada pelo Imperador D. Pedro I em março de 1824. A Constituição do Império do Brasil serviu como instituidora e garantidora do unitarismo. Talvez o maior exemplo da falta de autonomia se encontrasse no artigo 165, que dizia: *“Haverá em cada Província um Presidente, nomeado pelo Imperador, que o poderá remover, quando entender, que assim convem ao bom serviço do Estado”*. As Províncias não podiam legislar sobre seus assuntos específicos. Existiram, num primeiro

¹⁹ Eduardo L. LLORENS, *La Autonomía en la Integración Política cit.*, pp. 81-84.

²⁰ Victor Nunes LEAL, “Alguns Problemas Municipais em face da Constituição” in INSTITUTO DE DIREITO PÚBLICO E CIÊNCIA POLÍTICA, *Estudos sobre a Constituição Brasileira*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1954, p. 133. Vide também Hely Lopes MEIRELLES, *Direito Municipal Brasileiro cit.*, pp. 43-44 e José Alfredo de Oliveira BARACHO, *Teoria Geral do Federalismo cit.*, pp. 93-98.

momento, os Conselhos Gerais de Província (artigos 71 a 89), que só podiam deliberar sobre os “*negocios mais interessantes das suas Provincias, formando projectos peculiares, e accommodados ás suas localidades, e urgenciais*” (artigo 81). Essas soluções seriam enviadas ao Presidente da Província, que as remeteria ao Poder Executivo. Caso a Assembleia Geral do Império (Câmara dos Deputados e Senado) estivesse reunida, as propostas seriam encaminhadas como projeto de lei. Se não estivesse, o Imperador, ao julgar que sua observação resultaria no “bem geral” da Província, a mandaria executar, senão a suspenderia até a próxima reunião da Assembleia. Além disso, a Assembleia Geral deveria preparar um regimento para regular os Conselhos Gerais das Províncias.

A Constituição de 1824 (artigos 167 a 169) ainda determinava a instauração de Câmaras eletivas²¹ em todas as cidades e vilas, cujas funções seriam regidas por uma lei regulamentar. Esta foi a Lei de 1º de outubro de 1828, o Regimento das Câmaras Municipais do Império, que funcionou como Lei Orgânica de todos os Municípios até 1891. As Câmaras seriam corporações meramente administrativas, sendo retiradas as funções judiciais que exerceram durante o período colonial (artigos 24 e 65). Essa exacerbação da função administrativa acabava por diminuir a autonomia dos Municípios (artigo 78), com as Câmaras submetidas a fortes controles dos Conselhos Gerais, do Presidente da Província e do Governo Geral. Podiam as Câmaras expedir posturas sobre uma série de assuntos de sua competência (artigo 71). Essas posturas durariam apenas um ano, enquanto não fossem confirmadas pelos Conselhos Gerais, que poderiam revogá-las ou modificá-las. O Regimento das Câmaras Municipais do Império não instituiu nenhum órgão executivo municipal, atribuindo essas funções às próprias Câmaras²². No

²¹ Seriam elegíveis todos aqueles que cumprissem as exigências da Constituição, além de residir, no mínimo, há dois anos no Município. O mandato dos vereadores era de 4 anos. A eletividade das Câmaras possuía grande importância devido à sua participação nos processos eleitoral e de apuração das eleições provinciais e gerais. Cf. Victor Nunes LEAL, *Coronelismo, Enxada e Voto: O Município e o Regime Representativo no Brasil*, 6ª ed., São Paulo, Alfa-Ômega, 1993, pp. 110-112.

²² Após o Ato Adicional de 1834, algumas Províncias, como São Paulo e Maranhão, criaram cargos de Prefeito com atribuições executivas e policiais. Entretanto, em 1836, a Assembleia

tocante à matéria tributária, a única competência dos Municípios era solicitar verbas (artigo 77).

Após a abdicação de D. Pedro I, a Lei de 12 de outubro de 1832 determinou que os eleitores concederiam poderes especiais aos deputados para alterar os artigos e parágrafos da Constituição de 1824 expressamente declarados como reformáveis. Foi aprovado também o Código de Processo Penal do Império, em 29 de novembro de 1832. Esse código habilitou os Municípios a exercerem atribuições judiciárias e policiais, dando ao juiz de paz, eleito, inúmeros poderes. Conjugado com a Guarda Nacional (criada para a Regência ter uma força militar leal em caso de confronto com o Exército, totalmente anarquizado na época), consagrou a autonomia dos chefes locais, que se transformaram em autoridades judiciais e policiais. Dessa forma, os latifundiários foram os grandes beneficiados²³.

O acordo constitucional fez-se em torno do chamado Ato Adicional (Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834). Com o Ato Adicional, ocorreu uma certa descentralização. Embora sem autonomia, as Províncias foram dotadas de poder legislativo próprio e (contrabalançando o Código de Processo Penal), tutela sobre os Municípios. Foram criadas, em substituição aos Conselhos Gerais, as Assembleias Legislativas Provinciais, com prerrogativas de elaboração de projetos e leis ampliadas (artigos 10 e 11 do Ato Adicional). O Presidente da Província continuou, entretanto, um delegado da Corte, nomeado pelo Poder Central. Nem todas as resoluções das Assembleias Provinciais precisariam mais ser aprovadas pela Assembleia Geral. As que eram especificadas no Ato Adicional poderiam ser enviadas diretamente ao Presidente da Província, que as sancionaria ou não.

Com o Ato Adicional, as Assembleias Provinciais foram autorizadas a legislar sobre a fixação das despesas provinciais e municipais e sobre os

Geral considerou tais inovações inconstitucionais, mas não conseguiu revogar, na prática, todas as leis provinciais que criaram os Prefeitos. Vide Victor Nunes LEAL, *Coronelismo, Enxada e Voto cit.*, pp. 115-116.

²³ Raymundo FAORO, *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*, 8ª ed., São Paulo, Globo, 1989, vol. 1, pp. 305-310.

impostos para elas necessários, desde que não prejudicassem as imposições gerais do Estado (artigo 10,5º do Ato Adicional). Entretanto, esse poder de tributar atribuído às Províncias se revelou extremamente reduzido. A lei nº 99, de 31 de outubro de 1835, que fixava o orçamento para 1836 e 1837, discriminou qual a competência tributária geral e qual a provincial (artigos 11 e 12). Seriam rendas provinciais todas aquelas não compreendidas entre as rendas gerais. Segundo a mesma lei, cerca de trinta e cinco hipóteses de renda tributária eram gerais, deixando-se praticamente nada para as Províncias. O avanço descentralizador conseguido com o Ato Adicional foi praticamente anulado por esta lei²⁴.

O paradoxo do alargamento das franquias provinciais foi o fato de ter sido feita às custas dos Municípios. A defesa de retirar do Poder Central aquilo que poderia ser resolvido em âmbito provincial não teve a sua contrapartida no tocante aos Municípios. As Assembleias Provinciais passam a poder legislar sobre impostos, despesas e empregados municipais, além de criar ou revogar posturas municipais sem precisar esperar ou depender da iniciativa das Câmaras Municipais (artigos 10, IV a VII e XI e 11, III). De órgãos políticos, jurídicos e administrativos durante a Colônia, como visto, as Câmaras, ainda de acordo com o artigo 24 da Lei de 1º de outubro de 1828, passaram a meras “corporações administrativas”. Segundo Victor Nunes Leal, a tutela das Câmaras pelas Assembleias Legislativas era justificada na época por dois motivos: o de cada Província estabelecer o regime municipal que lhe fosse mais conveniente e o do fortalecimento das Províncias em relação ao Governo Central através da unificação de sua política interna. Já historiadores como Sergio Buarque de Holanda, analisam essa decadência das

²⁴ Guilherme DEVEZA, “Política Tributária no Período Imperial” in Sergio Buarque de HOLANDA (coord.), *História Geral da Civilização Brasileira*, 4ª ed., São Paulo, Difel, 1985, tomo II, vol. 6, pp. 67-69.

instituições municipais como consequência do quadro mais largo da liquidação da herança colonial²⁵.

O início de descentralização promovido pelo Ato Adicional teve vida curta. As condições políticas geradas pela constante instabilidade do período regencial fizeram com que maioria conservadora que se instalou na Assembleia Geral, autodenominada “Regresso”, aprovasse uma lei, intitulada Lei de Interpretação do Ato Adicional (Lei nº 105, de 12 de maio de 1840). Essa lei de interpretação reforçou o centralismo, retirando várias prerrogativas dadas às Províncias. Concentrou-se mais o poder na Corte e nas mãos do Imperador, reforçando-se a competência dos Presidentes das Províncias às custas das Assembleias Provinciais. Uma das consequências da Lei de Interpretação foi a centralização dos sistemas judicial e policial. Retirou-se das Assembleias Provinciais o poder de definir atribuições aos agentes previstos no Código de Processo Penal do Império; sendo excluídos de sua competência os cargos criados por lei geral e sob a responsabilidade do Tesouro Nacional e determinando-se a distinção entre polícia administrativa e judiciária, subordinando esta última ao Poder Central.

O “Regresso” continuou com a reforma do Código de Processo Penal, aprovada em 3 de dezembro de 1841. As influências locais, armadas com a justiça e a polícia, foram atreladas ao comando do centro. Criou-se nas Províncias o cargo de chefe de polícia, com delegados e subdelegados nos Municípios, nomeado pelo Imperador através do Presidente da Província. Os juízes municipais e promotores perderam sua vinculação com as Câmaras. As autoridades locais criadas pelo código não desapareceram, mas foram subordinadas ao Poder Central. O edifício centralizador completou-se em 1850, com a subordinação da Guarda Nacional ao Ministro da Justiça²⁶.

²⁵ Victor Nunes LEAL, *Coronelismo, Enxada e Voto cit.*, pp. 76-78 e Sergio Buarque de HOLANDA, “A Herança Colonial - Sua Desagregação” in Sergio Buarque de HOLANDA (coord.), *História Geral da Civilização Brasileira cit.*, 6ª ed., tomo II, vol. 3, pp. 23-26.

²⁶ Paulo Pereira de CASTRO, “A ‘Experiência Republicana’, 1831-1840” in Sergio Buarque de HOLANDA (coord.), *História Geral da Civilização Brasileira cit.*, 5ª ed., tomo II, vol. 4, pp. 55-56 e Raymundo FAORO, *Os Donos do Poder cit.*, vol. 1, pp. 330-335.

Com a instauração do regime republicano, a questão da autonomia municipal foi tratada na Constituinte de 1890 basicamente no aspecto da eletividade dos Prefeitos. O Governo Provisório chegou a incluir no projeto a norma da eletividade da administração local como essencial à organização municipal, medida mantida pela “Comissão dos 21”. Os positivistas defendiam que a questão deveria ser deixada a critério de cada Estado. A tendência municipalista tinha alguma força por causa do princípio da descentralização, tido como básico da Federação. Chegou-se a sustentar que o Município estava para o Estado assim como este estava para a União. Entretanto, a tendência que prevaleceu foi a de deixar aos Estados o tratamento das questões municipais. Todas as disposições da Constituição de 1891 no tocante aos Municípios²⁷ eram muito vagas, deixando a sua regulamentação com os Estados. Cabia às Assembleias Legislativas definir o que se deveria entender por “peculiar interesse” dos Municípios. Considerou-se o Estado (e não, como queriam os municipalistas, o Município) como unidade política básica da Federação. A eletividade da administração local foi restringida por vários Estados, tanto nas capitais, como em cidades consideradas “estratégicas” ou até mesmo em todos os Municípios do Estado (como no Ceará, Bahia e Rio Grande do Sul, onde, por alguns anos, os Prefeitos, ou Intendentes, eram nomeados pelo Governador). Muitos Estados estabeleceram um sistema de fiscalização da administração e finanças municipais que permitia aos Governos Estaduais tutelar, de acordo com suas conveniências políticas, os Municípios. A última tentativa, fracassada, de se garantir a eletividade da administração municipal ocorreu durante a reforma constitucional de 1926²⁸.

O fenômeno do coronelismo é típico do período republicano que se inicia em 1889, apesar de vários dos seus elementos, dados pela clássica

²⁷ Artigo 68 da Constituição de 1891: “Os Estados organizar-se-hão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”. Sobre este artigo, vide especialmente A. de Sampaio DÓRIA, “Autonomia dos Municípios” *cit.*, pp. 419-420.

²⁸ Victor Nunes LEAL, *Coronelismo, Enxada e Voto cit.*, pp. 80-82 e 117-119 e Raymundo FAORO, *Os Donos do Poder cit.*, vol. 2, pp. 625-627.

definição de Victor Nunes Leal²⁹ já serem determináveis durante o Império e a Colônia. Isso decorre, basicamente, da abolição da escravatura, do aumento do contingente eleitoral e da adoção do federalismo. O voto dos trabalhadores rurais, após a extinção da escravidão e a extensão do direito de sufrágio, passou a ter importância fundamental na República Velha. A influência política dos donos de terras (os coronéis) aumentou devido à dependência dessa grande parcela do eleitorado causada pela nossa estrutura agrária e fundiária. A adoção de um regime representativo mais amplo que o do Império, juntamente com a existência dessa estrutura social e econômica arcaica, acabou por vincular os detentores do poder político aos donos de terras. Os dirigentes políticos interioranos deveriam garantir os votos de seus dependentes ao governo nas eleições estaduais e federais, consolidando, em troca, sua dominação política local. Com o federalismo e a existência, então, do Governo Estadual eletivo (não mais nomeado pelo Poder Central, como no Império), tornou-se necessária a implantação de máquinas eleitorais nos Estados, baseadas no poder dos coronéis. Essa máquina, além de garantir o compromisso coronelista, acabou por determinar a instituição da chamada “Política dos Governadores”³⁰.

Os Municípios não dispunham de grandes recursos para poder implementar as políticas públicas necessárias ao bem-estar de sua população e ao seu desenvolvimento. Praticamente todos dependiam financeiramente do

²⁹ “Como indicação introdutória, devemos notar, desde logo, que concebemos o ‘coronelismo’ como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constitui fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa. Por isso mesmo, o ‘coronelismo’ é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras. Não é possível, pois, compreender o fenômeno sem referência à nossa estrutura agrária, que fornece a base de sustentação das manifestações de poder privado ainda tão visíveis no interior do Brasil. Paradoxalmente, entretanto, esses remanescentes de privatismo são alimentados pelo poder público, e isto se explica justamente em função do regime representativo, com sufrágio amplo, pois o governo não pode prescindir do eleitorado rural, cuja situação de dependência ainda é incontestável.” Cf. Victor Nunes LEAL, *Coronelismo, Enxada e Voto* cit., p. 20.

³⁰ Victor Nunes LEAL, *Coronelismo, Enxada e Voto* cit., pp. 253-254.

Governo Estadual. Dessa forma, os Estados só liberavam verbas (que também eram escassas a nível estadual) para os Municípios onde os aliados do Governador estivessem administrando. Se o Governo Municipal não apoiasse o Estadual, não receberia o vital auxílio financeiro e, conseqüentemente, perderia o apoio de sua base eleitoral. Assim explica-se o “governismo” de praticamente todas as situações municipais durante a Primeira República. Apesar da falta de grande autonomia legal, os chefes municipais (que custeavam todas as despesas do alistamento e das eleições) poderiam ter ampla autonomia “extralegal”, isto é, sua opinião prevaleceria no seio do governo em tudo o que dissesse respeito ao seu Município. Isso ocorria mesmo no tocante à assuntos de competência exclusiva da União ou dos Estados, como a nomeação de certos funcionários considerados “estratégicos” para a manutenção do poder local (ou sua reconquista, caso ocorresse a pouco provável derrota eleitoral para algum grupo de oposição ao situacionismo estadual). Além disso, as autoridades estaduais e federais costumavam fechar os olhos para quaisquer arbitrariedades e violências cometidas por seus aliados nos Municípios³¹.

A manipulação do voto pelos coronéis e a dependência econômica dos Municípios em relação aos Estados resultou no domínio dos votos pelo Governador, que decidia a composição da sua bancada estadual no Congresso Nacional e qual candidato à Presidência da República seria eleito no seu Estado. O compromisso firmado entre o Governo Federal e os Governos Estaduais deu origem à famosa “Política dos Governadores”. Essa política foi institucionalizada pelo Presidente Campos Sales, evitando uma série de intervenções federais nos Estados.

Para se evitar que a situação chegasse a um limiar de ruptura, Campos Sales selou um acordo com os Governadores dos Estados com maiores bancadas no Congresso. Modificou-se o regimento da Câmara dos Deputados na parte referente à verificação de poderes: seria a “depuração” ou “degola”

³¹ Victor Nunes LEAL, *Coronelismo, Enxada e Voto cit.*, pp. 35-36, 45, 51-52 e 177-180 e Raymundo FAORO, *Os Donos do Poder cit.*, vol. 2, pp. 620-622, 629-639 e 646-654.

dos oposicionistas. Até então, no início da instalação da nova Câmara, o parlamentar mais idoso, entre os supostamente eleitos, ocupava a Presidência da Câmara dos Deputados e nomeava cinco outros deputados para formar a Comissão de Verificação de Poderes. Feito o reconhecimento dos demais, sorteava-se os encarregados de julgar as reclamações dos não-eleitos. Com a mudança do regimento, o mesmo Presidente da Câmara da legislatura anterior continuaria na Presidência para nomear a Comissão de Verificação de Poderes. Garantia-se, assim, a continuidade na direção política da Câmara dos Deputados. O diploma eleitoral passava a ser a ata geral de apuração da eleição, assinada pela maioria da Câmara Municipal do Município-Sede do distrito eleitoral. Desse modo, as eleições já vinham decididas desde a expedição dos diplomas pelas juntas apuradoras, controladas pelas situações dos Estados. A Comissão de Verificação de Poderes passou a servir como mais uma garantia para impedir o acesso de adversários e oposicionistas ao Congresso.

O Congresso Nacional tornou-se a expressão da direção política dos Governos Estaduais. Os diplomas dos amigos, afilhados, aliados e apaniguados das situações estaduais seriam reconhecidos pela situação federal. Em troca, os Governadores exigiriam a fidelidade dos deputados e senadores de seu Estado à política do Presidente da República. A rotina da República Velha resumia-se aos acordos firmados pelo Presidente com os Governadores e a atuação do Poder Legislativo conforme o decidido entre aquelas partes. Nas negociações para a sucessão presidencial, o sucessor era legitimado por consultas do Presidente aos chefes estaduais, particularmente de São Paulo e de Minas Gerais.

Essas eram as bases do regime político implantado após a Proclamação da República: coronelismo e “Política dos Governadores”. As eleições tinham como principal característica as mesas eleitorais com função de junta apuradora. Dessa forma, ocorria a chamada fraude do “bico-de-pena”: nomes eram inventados, mortos ressuscitados, ausentes votavam. Os mesários faziam verdadeiros milagres durante a elaboração das atas

eleitorais. Caso não se conseguisse evitar a eleição do adversário através das atas falsas, restava a “degola”. O Poder Legislativo cassaria o mandato daqueles que não interessavam à oligarquia dominante³².

O desmonte dessa máquina política da República Velha teve início com o Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, que instituía e regulamentava as funções do Governo Provisório vitorioso com a Revolução de 1930. Em todos os Estados haveria Interventores nomeados pelo Chefe do Governo Provisório e estes nomeariam Prefeitos para todos os Municípios, sempre assistidos por um conselho consultivo. Este sistema era extremamente hierarquizado, dada as suas condições de governo de exceção transitório.

Para tentar a moralização da administração municipal, foram criados nos Estados os Departamentos de Municipalidades. Estes órgãos eram encarregados de prestar todo tipo de assistência técnica aos Municípios, além de coordenar suas políticas tendo em vista os planos estaduais. Tinham também a função de fiscalizar orçamentos, o que demonstrava a existência de verdadeira tutela sobre a vida administrativa municipal³³.

A Assembleia Constituinte foi instalada em 15 de novembro de 1933. Sua principal tarefa seria tentar harmonizar o confronto entre centralização e descentralização. A grande maioria dos constituintes estava disposta a um meio-termo: os federalistas reconheciam a necessidade de intervenção do Estado e os centralistas aceitavam determinados níveis de autonomia regional. O que estava em questão era o modelo de Estado liberal, arrasado pela crise de 1929.

A autonomia municipal foi garantida pela Constituição de 1934 (artigo 13), assim como a eletividade dos Prefeitos (que poderiam ser eleitos

³² Victor Nunes LEAL, *Coronelismo, Enxada e Voto cit.*, pp. 229-230 e 244-248; Raymundo FAORO, *Os Donos do Poder cit.*, vol. 2, pp. 563-569 e Renato LESSA, *A Invenção Republicana: Campos Sales, as Bases e a Decadência da Primeira República Brasileira*, São Paulo/Rio de Janeiro, Vértice/Ed. RT/IUPERJ, 1988, pp. 105-110 e 138.

³³ Victor Nunes LEAL, *Coronelismo, Enxada e Voto cit.*, pp. 84-86.

diretamente ou pelos vereadores). Os Estados, se assim determinassem, poderiam nomear os Prefeitos das capitais e das estâncias hidrominerais. Haveria um controle sobre a administração municipal tendo por base os Departamentos de Municipalidades (artigo 13, §3º).

No entanto, com a instauração do Estado Novo, foi decretada a intervenção federal em todos os Estados. Cabia aos Interventores nomearem os Prefeitos de todos os Municípios (artigo 27 da Constituição de 1937). Pela primeira vez, em termos constitucionais, equiparou-se o Interventor ao chefe do Executivo estadual (artigo 9º da Constituição de 1937 e Decreto-Lei nº 1.202, de 8 de abril de 1939). Os Interventores serviriam como interligação entre os Estados, Ministérios e o Presidente da República.

O novo sistema político do Estado Novo conjugava as Interventorias e sua assessoria realizada por órgãos burocráticos subordinados ao DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), ambos sujeitos ao Presidente. O DASP, criado em 1938, controlava todo o sistema administrativo do país, sendo o responsável pela elaboração anual do orçamento e pelo controle de sua execução. Nos aspectos técnicos, os ministérios deveriam se sujeitar ao DASP, mas mantinham a hierarquia tradicional nos demais assuntos. Nos departamentos estaduais do DASP, o seu chefe deveria aprovar previamente os decretos-leis dos Interventores e Prefeitos (artigo 17, 'a' do Decreto-Lei nº 1.202/1939). Em casos de divergência, a decisão seria do Presidente da República. O Interventor realizaria a coordenação política dos Estados, o Departamento Administrativo cuidaria dos assuntos técnicos, como se fosse uma espécie de "Legislativo"³⁴.

O retorno da democracia é marcado pela Constituição de 1946. Ela restaurou as prerrogativas dos Estados e Municípios. A eleição direta dos

³⁴ Victor Nunes LEAL, *Coronelismo, Enxada e Voto cit.*, pp. 92-94; Raul Machado HORTA, "Problemas do Federalismo" in Raul Machado HORTA (org.), *Perspectivas do Federalismo Brasileiro*, Belo Horizonte, Ed. Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1958, pp. 28-29; Maria do Carmo Campello de SOUZA, *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)*, 3ª ed., São Paulo, Alfa-Omega, 1990, pp. 86-98 e Enrique Ricardo LEWANDOWSKI, *Pressupostos Materiais e Formais da Intervenção Federal no Brasil*, São Paulo, RT, 1994, pp. 75-77 e 135.

Prefeitos foi garantida (artigo 28, I), entretanto, poderia haver nomeação dos Prefeitos nas bases ou postos militares de “excepcional importância para a defesa externa” (Lei nº 121, de 22 de outubro de 1947)³⁵. Os Estados poderiam criar órgãos especiais de assistência, mas não de fiscalização, cuja responsabilidade no campo financeiro ficava a cargo das Assembleias Legislativas.

Com o golpe militar de 1964, a manutenção da Constituição democrática de 1946 se tornou inviável. O Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966 convocou o Congresso Nacional para, no período entre 12 de dezembro de 1966 e 24 de janeiro de 1967, realizar a “*discussão, votação e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República*”. Tolhido, o Congresso deveria apenas referendar a Constituição outorgada pelos militares. O Governo Central passou a enfeixar uma série de poderes e atribuições. O federalismo não passou de letra morta na Constituição de 1967, que consolidou o esvaziamento da autonomia dos Estados. O artigo 8º da Constituição de 1967 conferiu à União o poder de legislar sobre praticamente tudo. Os orçamentos estaduais e municipais ficaram sujeitos às normas estabelecidas em âmbito federal. Apesar disso, formalmente, a autonomia municipal foi garantida (artigo 16³⁶), sendo sua violação motivo para intervenção federal nos Estados (artigo 10, VII, ‘f’). De acordo com a Constituição de 1967, o Governador deveria nomear os Prefeitos das Capitais e das estâncias hidrominerais determinadas por lei estadual, enquanto cabia ao Presidente da República a nomeação dos Prefeitos nos

³⁵ Eram estes os Municípios referidos na lei: Corumbá (MT), Manaus (AM), Belém (PA), Canoas, Gravataí, Santa Maria, Rio Grande e Porto Alegre (RS), São Francisco e Florianópolis (SC), São Paulo, Santos e Guarulhos (SP), Niterói e Angra dos Reis (RJ), Salvador (BA), Recife (PE) e Natal (RN). Essa lei foi revogada pela Lei nº 1.720, de 3 de novembro de 1952, que restaurou a autonomia municipal. Nas eleições para as prefeituras, marcadas para março de 1953, foi vencedor em São Paulo o então quase desconhecido Jânio Quadros, que iniciava sua meteórica ascensão na política nacional.

³⁶ O artigo 16 foi renumerado para artigo 15 pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.

Municípios considerados como do “interesse da segurança nacional” (artigo 16, §1º)³⁷.

Com a redemocratização dos anos 1980, em um primeiro momento, buscou-se eliminar o “entulho autoritário” através da Emenda Constitucional nº 25, de 16 de maio de 1985. Entre avanços e concessões, restabeleceu-se a autonomia de todos os Municípios, com a convocação de eleições para Prefeitos e vereadores para o dia 15 de novembro de 1985.

A nova Constituição, promulgada em 5 de outubro de 1988, restaurou a Federação desde o artigo 1º: “*A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito*”. Para alguns autores, uma das inovações foi a inclusão dos Municípios como componentes da Federação. Na realidade, como bem destaca Victor Nunes Leal, a originalidade histórica da Federação brasileira sempre foi a discriminação de competências específicas para três entes: a União, os Estados e os Municípios³⁸.

José Afonso da Silva, por sua vez, considera faltar “*outros elementos para a caracterização de federação de Municípios*”. Para esse autor, a Federação brasileira instituiu três esferas governamentais (a federal, as estaduais e as municipais), mas a Constituição não diz se os Municípios se transformaram mesmo em unidades federadas, pois nas “*ocorrências das expressões unidade federada e unidade da Federação (no singular e no plural)*” referem-se “*apenas aos Estados e Distrito Federal, nunca envolvendo os Municípios*” (grifos do autor). Ainda diz esse autor que os Municípios continuam a ser divisões político-administrativas dos Estados, pois a sua criação, incorporação e desmembramento, segundo o artigo 18, §4º, devem ser

³⁷ Vide Pinto FERREIRA, “A Autonomia Política dos Municípios”, *Revista de Direito Público* n. 7, janeiro/março de 1969, pp. 159-164.

³⁸ Victor Nunes LEAL, “Alguns Problemas Municipais em face da Constituição” *cit.*, pp. 136-138.

determinadas por lei de acordo com os requisitos previstos em lei complementar estadual³⁹.

Fábio Konder Comparato considera os Municípios como unidades federadas, justificando sua posição na formação histórica do federalismo no Brasil, por descentralização, ao contrário do federalismo por associação, em que Estados antes independentes se unem, como ocorreu nos Estados Unidos do século XVIII, eterno exemplo seguido pelas nossas constituições republicanas. Com a Constituição de 1988, a novidade foi deixar de remeter aos Estados o poder de criar e organizar os Municípios, desde que respeitassem a autonomia assegurada constitucionalmente. As normas instituidoras de autonomia passaram a ser dirigidas diretamente aos Municípios, dotados de poder de auto-organização. A consagração desse poder está no artigo 29, que determina a todos os Municípios que elaborem sua própria Lei Orgânica, uma verdadeira Constituição Municipal⁴⁰.

No caso brasileiro, há ainda uma divergência doutrinária sobre a questão de os Municípios participarem, ou não, da repartição das competências concorrentes, por não estarem previstos expressamente no artigo 24 da Constituição de 1988 como titulares dos poderes elencados, ao lado da União e Estados. Na opinião de Fernanda Menezes de Almeida, apesar de não constarem expressamente no artigo 24, os Municípios não foram excluídos da repartição de competências concorrentes. Para ela, a titularidade dos Municípios está garantida pelo artigo 30, II da Constituição, que dá competência aos Municípios para legislar de maneira complementar no que lhes couber⁴¹.

³⁹ José Afonso da SILVA, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 9ª ed., São Paulo, Malheiros, 1993, pp. 93, 414-415 e 544-548.

⁴⁰ Fábio Konder COMPARATO, *Muda Brasil! Uma Constituição para o Desenvolvimento Democrático*, 3ª ed., São Paulo, Brasiliense, 1986, p. 40 e Enrique Ricardo LEWANDOWSKI, *Pressupostos Materiais e Formais da Intervenção Federal no Brasil cit.*, p. 32. Sobre a Lei Orgânica municipal, vide, ainda, Hely Lopes MEIRELLES, *Direito Municipal Brasileiro cit.*, pp. 78-80.

⁴¹ Vide Fernanda Dias Menezes de ALMEIDA, *Competências na Constituição de 1988*, São Paulo, Atlas, 1991, pp. 80, 125, 139 e 167-171. Esta é a posição que considero mais adequada, dentro do sistema constitucional de 1988. Em sentido contrário, vide Tercio Sampaio

Autonomia municipal significa que os Municípios possuem autogoverno e autoadministração no seu interesse peculiar, com a capacidade de organizar os serviços de interesse local⁴². O interesse local não é interesse exclusivo do Município. Afinal, não existe interesse municipal que também não seja interesse estadual ou interesse nacional. O significado de interesse local é o da preponderância do interesse municipal sobre os interesses do Estado ou da União⁴³.

Obviamente, a autonomia municipal significa que há limitações e restrições ao poder de se autogovernar. Essa autonomia é estruturada e formada a partir das condições históricas e da prática política da organização municipal brasileira⁴⁴.

3. OS ENTES FEDERADOS E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Apenas o Estado soberano, representado pela União, é sujeito de direito internacional. Não por acaso, só pode ser sujeito de direito quem também pode ser sujeito de obrigações e as obrigações internacionais podem ser assumidas apenas pelos Estados soberanos. O Estado-Membro ou qualquer outro ente da Federação não pode ser sujeito de direito internacional, pois são órgãos do sujeito estatal soberano. Eventuais competências em matéria internacional, como alguma atuação no campo da política comercial, não passam de atividades delegadas pelo Estado soberano. A competência da política externa e das relações com Estados estrangeiros é da Federação, representada pela União. O Estado Federal exerce as atribuições de direito internacional por deter todos os poderes necessários e

FERRAZ Jr, "Normas Gerais e Competência Concorrente – Uma Exegese do Art. 24 da Constituição Federal", *Revista Trimestral de Direito Público* n. 7, 1994, pp. 19-20.

⁴² José Alfredo de Oliveira BARACHO, *Teoria Geral do Federalismo cit.*, pp. 92-93.

⁴³ A. de Sampaio DÓRIA, "Autonomia dos Municípios" *cit.*, pp. 421-425 e Hely Lopes MEIRELLES, *Direito Municipal Brasileiro cit.*, pp. 100-103 e 122-123.

⁴⁴ Cf. Francisco CAMPOS, "Autonomia Municipal (Ideologia e Direito Constitucional)" *in* Francisco CAMPOS, *Direito Constitucional*, Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1956, vol. II, pp. 421-433, 439, 465-471, 478-481, 499 e 502-507.

indispensáveis para a manutenção da soberania e para a conservação, vida e independência da Nação⁴⁵.

O exercício de competência em matéria internacional por entes federados é excepcional e, na prática, ineficaz⁴⁶. Afinal, nas palavras de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello:

*“O Estado Federal se encontra em posição imediata ao Direito Internacional, ao passo que os Estados particulares se acham mediatamente nessa posição, pois entre a comunidade internacional e eles medeia a União. A sua situação internacional é uma exceção e a do outro a regra”*⁴⁷.

A responsabilidade na esfera internacional por atos praticados por entes da Federação é do Estado Federal. Quem representa os entes federados internacionalmente é a União⁴⁸. Como bem afirma Heinrich Triepel, os entes da Federação não estão sujeitos a um direito de ação internacional, seja no polo ativo, seja no polo passivo da relação processual⁴⁹.

A jurisdição, como função estatal, também está vinculada à soberania exercida pelo Estado Federal. O poder soberano do Estado é uno, mas possui várias funções, que consistem em manifestações distintas pelas quais se exerce a soberania estatal⁵⁰. Essas funções podem ser classificadas

⁴⁵ Louis LE FUR, *État Fédéral et Confédération d'États cit.*, pp. 762-772 e 815-818; Reynaldo PORCHAT, “Posição Jurídica dos Estados Federados perante o Estado Federal” *cit.*, pp. 85-86; Hermann HELLER, *Die Souveränität cit.*, pp. 168-170; Michel MOUSKHELI, *Teoría Jurídica del Estado Federal*, Santiago, Ediciones Olejnik, 2019, pp. 190-197; Oswaldo Aranha BANDEIRA DE MELLO, *Natureza Jurídica do Estado Federal cit.*, pp. 82-85 e Kenneth C. WHEARE, *Federal Government*, London/New York, Oxford University Press/Royal Institute of International Affairs, 1947, p. 178.

⁴⁶ Raul Machado HORTA, *A Autonomia do Estado-Membro no Direito Constitucional Brasileiro cit.*, pp. 45-46.

⁴⁷ Oswaldo Aranha BANDEIRA DE MELLO, *Natureza Jurídica do Estado Federal cit.*, p. 68.

⁴⁸ Vide, por todos, o clássico Heinrich TRIEPEL, *Völkerrecht und Landesrecht*, reimpr., Aalen, Scientia Verlag, 1958, pp. 359-371. Vide também Louis LE FUR, *État Fédéral et Confédération d'États cit.*, pp. 792-805 e Michel MOUSKHELI, *Teoría Jurídica del Estado Federal cit.*, pp. 196-197.

⁴⁹ Heinrich TRIEPEL, *Völkerrecht und Landesrecht cit.*, pp. 367-368.

⁵⁰ Raymond CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la Théorie Générale de l'État*, reimpr., Paris, CNRS, 1962, vol. 1, pp. 259-262 e Hans Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, reimpr., Wien, Verlag der Österreichischen Staatsdruckerei, 1993, p. 229.

materialmente em função legislativa, função executiva e função jurisdicional⁵¹.

A jurisdição é a função estatal que garante a atuação da norma, seja pela aplicação da norma ao caso concreto, seja pela atuação coativa da norma em caso de falta de cumprimento espontâneo⁵². Já em 1576, Jean Bodin destacava no seu conceito originário de soberania a vinculação desta com a jurisdição, enfatizando o fato de o soberano ter o direito permanente ao poder e à jurisdição (“*puissance et jurisdiction*”) que outros exerceriam por meios provisórios ou precários⁵³.

Na síntese de Hans Kelsen, função estatal significa função jurídica. A função estatal equivale à função de produção do direito. A subordinação dos distintos graus de produção do direito que se determinam uns aos outros garante a unidade do ordenamento desde a constituição, que define a produção do direito a partir da hierarquia dos graus de produção de normas, indo das leis gerais e abstratas às normas individuais e concretas⁵⁴.

⁵¹ Santi ROMANO, *Principii di Diritto Costituzionale Generale*, 2ª ed., Milano, Giuffrè, 1947, pp. 170-176 e Renato ALESSI, *Principi di Diritto Amministrativo*, 4ª ed., Milano, Giuffrè, 1978, vol. I, pp. 2-3. Vide, ainda, sobre a distinção das funções estatais Raymond CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la Théorie Générale de l'État cit.*, vol. 1, pp. 262-263 e 815-816.

⁵² Enrico Tullio LIEBMAN, *Manual de Direito Processual Civil*, 3ª ed., São Paulo, Malheiros, 2005, vol. I, pp. 20-22; Eduardo J. COUTURE, *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, reimpr. da 3ª ed., Buenos Aires, Depalma, 1993, pp. 29-31, 34 e 39-44; Renato ALESSI, *Principi di Diritto Amministrativo cit.*, vol. I, pp. 3 e 8; Moacyr Amaral SANTOS, *Primeiras Linhas de Direito Processual Civil*, 19ª ed., São Paulo, Saraiva, 1997, vol. 1, p. 67; Antonio Carlos de Araújo CINTRA; Ada Pellegrini GRINOVER & Candido Rangel DINAMARCO, *Teoria Geral do Processo*, 27ª ed., São Paulo, Malheiros, 2011, pp. 149-152 e 154-155 e Cândido Rangel DINAMARCO, *A Instrumentalidade do Processo*, 5ª ed., São Paulo, Malheiros, 1996, pp. 82-114. Sobre o debate se a jurisdição deve ser considerada uma função do Estado, vide Raymond CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la Théorie Générale de l'État cit.*, vol. 1, pp. 749-816.

⁵³ Jean BODIN, *Les Six Livres de la République*, Paris, Fayard, 1986, Livro I, capítulo 8, pp. 180 e 192. Bodin também ressalta como parte essencial da soberania o poder de julgar o último recurso (Livro I, capítulo 10, pp. 319-325), além de dissertar sobre o poder dos soberanos de julgarem seus súditos (Livro IV, capítulo 6, pp. 149-179).

⁵⁴ Hans KELSEN, “Die Lehre von der drei Gewalten oder Funktionen des Staates” in Hans KLECATSKY; René MARCIC & Herbert SCHAMBECK (orgs.), *Die Wiener Rechtstheoretische Schule: Schriften von Hans Kelsen, Adolf Merkl, Alfred Verdross*, 2ª ed., Stuttgart/Wien, Franz Steiner Verlag/Verlag Österreich, 2010, vol. 2, pp. 1351-1353 e Hans KELSEN, *Allgemeine Staatslehre cit.*, pp. 232-234 e 248-250.

A jurisdição pressupõe um território em que é exercida. Por este motivo, muitos entendem que a função de conhecer e julgar relações de direito é eminentemente nacional⁵⁵. Na Federação brasileira não há nenhum fundamento constitucional para que entes como os Municípios se subtraíam à jurisdição nacional.

No Brasil, apenas a União tem competência para atuar na esfera internacional (artigo 21, I, II, III e IV da Constituição de 1988). Os entes federados, como os Municípios, não possuem nenhuma competência de direito internacional, devendo ser representados ou autorizados pela União. Neste sentido, destaca-se a análise do clássico trabalho de Michel Mouskheli:

*“Resulta de todas estas consideraciones que el Estado central es el único competente en materia internacional, tanto desde el punto de vista activo como desde el punto de vista pasivo. Es el único que representa a sus miembros frente a los Estados extranjeros, el único que ejerce todas las atribuciones Internacionales; es su responsabilidad la única que cuenta para los Estados extranjeros, aun cuando se trate de actos ilícitos cometidos por los Estados particulares. Y ello porque estos últimos no son Estados ‘en el sentido del derecho internacional’, y por eso no pueden casi nunca entrar directamente en relaciones con los Estados extranjeros”*⁵⁶.

4. A REPARAÇÃO INTEGRAL DO DANO AMBIENTAL E A SOBERANIA

A tutela ambiental por parte do Estado não é uma opção, mas uma obrigação constitucionalmente definida. De acordo com o artigo 225, *caput* e o artigo 225, §1º da Constituição de 1988, o Estado brasileiro deve sempre optar, dentre as alternativas existentes, por aquelas menos prejudiciais ao

⁵⁵ Oswaldo Aranha BANDEIRA DE MELLO, *Natureza Jurídica do Estado Federal cit.*, pp. 100-102 e Moacyr Amaral SANTOS, *Primeiras Linhas de Direito Processual Civil cit.*, vol. 1, p. 72.

⁵⁶ Michel MOUSKHELI, *Teoría Jurídica del Estado Federal cit.*, p. 197.

meio-ambiente equilibrado, reduzindo-se, assim, as possibilidades de discricionariedade administrativa⁵⁷:

O meio-ambiente é matéria de competência concorrente, portanto a legislação municipal deve ser sempre suplementar, no que couber, à legislação federal e à legislação estadual. Ao mesmo tempo, a proteção ao meio-ambiente e o combate à poluição são competências administrativas comuns (artigo 23, VI da Constituição de 1988). As normas e providências de restauração do meio-ambiente competem preferencialmente à União, dado o predominante interesse nacional, mas podem ser complementadas por disposições ou medidas estaduais ou municipais. O Município possui, assim, poderes de polícia administrativa para buscar, no que couber, a imposição da restauração do meio-ambiente destruído ou degradado⁵⁸.

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981) repercutiu diretamente ao impor um arcabouço institucional da tutela do meio ambiente em todos os níveis da Federação, com a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (artigos 6º e 8º). Do ponto de vista institucional e processual também é importante o reconhecimento da legitimidade do Ministério Público da União e dos Estados para propor a ação de reparação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente, o que será completado e aprimorado com a posterior Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985), que consagrará o Ministério Público como agente processual para tutela dos direitos difusos, em cuja categoria se situam os danos ao meio ambiente.

A definição de meio ambiente implica, a seu turno, no conceito de bem jurídico ambiental. O artigo 225, *caput*, da Constituição de 1988 combinado ao artigo 2º, I, da Lei nº 6.938/1981, qualificam o meio ambiente,

⁵⁷ Antônio Herman BENJAMIN, “Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira” in José Joaquim Gomes CANOTILHO & José Rubens Morato LEITE (orgs.), *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*, 3ª ed., São Paulo, Saraiva, 2010, p. 95.

⁵⁸ Hely Lopes MEIRELLES, *Direito Municipal Brasileiro cit.*, pp. 408-417, especialmente pp. 415-416.

respectivamente, como “*bem de uso comum do povo*”⁵⁹ e “*meio ambiente como um patrimônio público (...) tendo em vista o uso coletivo*”. Desta feita, o bem jurídico ambiental tem natureza difusa, o que implicará em uma mudança paradigmática na transposição dos institutos próprios do direito civil e administrativo, por exemplo, à seara ambiental.

Assimilar o bem ambiental como um bem de natureza difusa tem efeitos sobre aspectos tais como a titularidade do bem, que pertence a toda a sociedade. Neste aspecto, é importante reforçar a distinção entre a titularidade do bem ambiental, de natureza difusa, e, portanto, comum a toda a sociedade – e não ao Estado em sentido estrito – e as espécies de danos ambientais que se desdobram a partir da violação do bem ambiental difuso, que podem ser “patrimoniais e não patrimoniais, individuais, coletivos, e difusos”⁶⁰.

Como consequência lógica, o bem ambiental de natureza difusa é indisponível, haja vista ser atribuída sua titularidade à sociedade em geral, no interesse dos usuários presentes e das gerações futuras. Neste sentido, não se deve entender o direito de uso de certos bens ambientais individuais (como uma floresta), como uma mitigação da indisponibilidade do bem jurídico ambiental: como a posse do bem individual está sujeito ao atendimento de sua função ambiental, a indisponibilidade do bem jurídico “meio ambiente difuso” permanece preservada. Um passo adiante neste raciocínio, a tutela de bens difusos indisponíveis, tal qual o meio ambiente sadio determinante da condição humana presente e futura, é imprescritível⁶¹.

⁵⁹ Para uma análise crítica das categorias de bens públicos, vide Gilberto BERCOVICI, *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*, São Paulo, Quartier Latin, 2011, pp. 285-291.

⁶⁰ Ingo Wolfgang SARLET & Tiago FENSTERSEIFER, *Direito Ambiental: Introdução, Fundamentos e Teoria Geral*, São Paulo, Saraiva, 2014, pp. 323 e ss.

⁶¹ Há, no entanto, algumas posições doutrinárias cada vez mais restritas que ainda entendem aplicável a prescrição do Código Civil para algumas espécies de danos reflexos de causa ambiental. Cf. José Rubens Morato LEITE & Patryck de Araújo AYALA, *Dano Ambiental: Do Individual ao Coletivo Extrapatrimonial - Teoria e Prática*, 7ª ed., São Paulo, RT, 2015, pp. 212-213. Porém, é importante frisar que a posição absolutamente majoritária da doutrina e da jurisprudência, ausente um regramento normativo, entende que a tutela dos interesses relativos ao bem ambiental difuso indisponível é imprescritível.

Do conceito de bem jurídico ambiental temos o desdobramento do conceito de dano ambiental, que podemos definir, na síntese de Álvaro Mirra:

“(...) o dano ambiental pode ser definido como toda degradação do meio ambiente, incluindo os aspectos naturais, culturais e artificiais que permitem e condicionam a vida, visto como bem unitário imaterial coletivo e indivisível, e dos bens ambientais e seus elementos corpóreos e incorpóreos específicos que o compõem, caracterizadora da violação do direito difuso e fundamental de todos à sadia qualidade de vida em um ambiente são e ecologicamente equilibrado”⁶².

A configuração do dano ambiental, sua reparação e prevenção, deverão atender, portanto, às especificidades da natureza jurídica do meio ambiente e do bem jurídico ambiental de natureza difusa, indisponível e imprescritível.

Nos termos do artigo 225, §3º da Constituição de 1988⁶³, o Estado brasileiro deve articular um sistema que visa trazer segurança ambiental à sociedade. A responsabilidade civil por danos ao meio ambiente tem que estar conjugada com medidas administrativas e com a responsabilização penal ambiental.

Podemos perceber da leitura do artigo 225, §3º da Constituição de 1988 que uma responsabilidade não exclui a possibilidade de outra. O sistema de responsabilização ambiental deve ser articulado. A responsabilização diz respeito tanto às pessoas físicas como às pessoas jurídicas. A concepção de responsabilização, assim, ganhou força nas medidas de proteção ao meio

⁶² Álvaro Luiz Valery MIRRA, *Ação Civil Pública e a Reparação do Dano ao Meio Ambiente*, São Paulo, Ed. Juarez de Oliveira, 2002, p. 89. Prossegue o autor ao comentar que “Dessa definição sobressaem, notadamente, vale reafirmar, a amplitude, a autonomia e a especificidade do dano ambiental, em função dos destinatários da proteção jurídica ambiental – o meio ambiente global e o homem na sua dimensão coletiva e intergeracional – que figuram simultaneamente como vítimas das degradações impostas”.

⁶³ Artigo 225, §3º da Constituição de 1988: “§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

ambiente. Sua origem está no chamado princípio do poluidor pagador, que objetiva a internalização dos custos externos ou custos sociais de deterioração ambiental, mas vai além, incorporando os princípios da precaução, entendido como o dever genérico e abstrato de não-degradação do meio ambiente, e o princípio da reparação integral, segundo o qual são vedados quaisquer dispositivos de exclusão, modificação ou limitação da reparação integral do dano ambiental, em todos os níveis em que venha a repercutir. A responsabilização não se resume ao pagamento por ter poluído ou degradado o meio ambiente, mas inclui, ainda, custos de prevenção, de reparação e de repressão ao dano ambiental⁶⁴.

A doutrina ambientalista brasileira desenvolveu uma série de critérios na definição do que seria o dano ambiental. O dano ambiental lesa preferencialmente um interesse difuso, um bem de uso comum pertencente a todos. Na síntese de José Rubens Morato Leite e de Patryck de Araújo Ayala, deve-se levar em consideração a amplitude do bem protegido, a reparabilidade e o interesse envolvido, a extensão do dano e os interesses objetivados. No tocante à amplitude do bem protegido, como já expusemos anteriormente, o dano ambiental pode ser um dano ecológico puro (danos que atingem mais intensamente bens próprios da natureza em sentido estrito), um dano ambiental *lato sensu* (diz respeito ao meio ambiente e todos os seus componentes) ou um dano individual ambiental (um dano individual de fato, reflexo ao dano ambiental). Já em relação à reparabilidade e ao interesse envolvido, o dano ambiental pode ser de reparabilidade direta ou de reparabilidade indireta, ou seja, a indenização diz respeito ao interessado diretamente ou a interesses difusos e coletivos. No que concerne à sua extensão, ou seja, levando-se em consideração a lesividade verificada no bem

⁶⁴ Paulo Affonso Leme MACHADO, *Direito Ambiental Brasileiro*, 16ª ed., São Paulo, Malheiros, 2008, pp. 137-138; José Afonso da SILVA, *Direito Ambiental Constitucional*, 8ª ed., São Paulo, Malheiros, 2010, pp. 304-319; José Rubens Morato LEITE & Patryck de Araújo AYALA, *Dano Ambiental cit.*, pp. 70-81 e 131-135; Annelise Monteiro STEIGLEDER, *Responsabilidade Civil Ambiental: As Dimensões do Dano Ambiental no Direito Brasileiro*, Porto Alegre, Livraria do Advogado Ed., 2004, pp. 177-183 e Ingo Wolfgang SARLET & Tiago FENSTERSEIFER, *Princípios do Direito Ambiental*, São Paulo, Saraiva, 2014, pp. 80-88.

ambiental, o dano ambiental pode ser patrimonial e extrapatrimonial ou moral. Finalmente, em relação aos interesses objetivados na tutela jurisdicional pretendida, pode haver dano ambiental de interesse da coletividade ou dano ambiental de interesse individual, que deve ser perseguido em ação própria, movida pelo interessado⁶⁵.

Além da reparação integral, há a possibilidade de indenização por dano extrapatrimonial ambiental, ou seja, decorrente de perdas de natureza imaterial, pelo prejuízo proporcionado a patrimônio idealizado, individual ou coletivo, relacionado à manutenção do equilíbrio ambiental e da qualidade de vida. A sociedade pode e deve ser ressarcida pelos danos ambientais causados também na esfera extrapatrimonial⁶⁶.

A doutrina ambientalista brasileira entende também que a reparação do dano ambiental pode assumir, ainda, a dimensão de um dano social, o que implicaria na indenização pelo período durante o qual a população ficar impedida de utilizar ou de fruir do bem ambiental atingido. O dano social não alberga questões imateriais, como o dano moral coletivo, mas os concretos prejuízos à sociedade decorrentes da impossibilidade de fruição do bem ou recurso ambiental⁶⁷.

Pode-se dizer, conforme Herman Benjamin, que há um sistema de tutela ambiental no Brasil de caráter eminentemente normativo:

“(...) O esquema de responsabilidade civil ambiental no Brasil não é produto de formulação doutrinária ou de repercussão indireta de institutos jurídicos tradicionais, como se dá em outros países, mas decorre da própria lei. É

⁶⁵ José Rubens Morato LEITE & Patryck de Araújo AYALA, *Dano Ambiental cit.*, pp. 103-114. Vide, ainda, Annelise Monteiro STEIGLEDER, *Responsabilidade Civil Ambiental cit.*, pp. 120-125.

⁶⁶ José Rubens Morato LEITE & Patryck de Araújo AYALA, *Dano Ambiental cit.*, pp. 300-328.

⁶⁷ O modelo que inspira a concepção de dano social vinculado ao dano ambiental é o da legislação norte-americana presente na *Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act (CERCLA)*, de 1980, e na *Oil Pollution Act*, de 1990. Vide Annelise Monteiro STEIGLEDER, *Responsabilidade Civil Ambiental cit.*, pp. 167-171.

normativo e direto por excelência. A promulgação da Lei 6938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) foi um divisor de águas no Direito Brasileiro. Não só porque, pela primeira vez, o país ganhava um sistemático arcabouço legal de sustentação a uma política nacional de meio ambiente, mas também porque, numa penada só, o legislador resolveu dois desafiadores problemas jurídicos, a) a irresponsabilidade, de fato, do poluidor, - já que a base da responsabilização, nos termos do Código Civil, era ora baseada na culpa (art. 159), ora vinha objetivada, mas limitada no seu universo de aplicação (os direitos de vizinhança dos arts. 554 e 555) e b) o acanhado modelo de implementação judicial (= legitimação para agir) nos casos de dano ambiental”⁶⁸.

O modelo, portanto, foi construído em dois vértices: a configuração de um quadro normativo adaptado e adequado às especificidades da reparação do dano ambiental e um instrumental processual capaz de efetivá-lo. O perfil constitucional do bem ambiental difuso justifica a adoção de um sistema mais rigoroso de responsabilização civil, que dispensa a prova de culpa.

A responsabilidade civil subjetiva, baseada na teoria da culpa, prevista no Código Civil de 2002 (artigos 186 e 187⁶⁹), necessita da existência de culpa, da ocorrência de um dano efetivo, fundado na violação do ordenamento jurídico, que também deve ser pessoal, ou seja, deve repercutir sobre uma pessoa determinada ou seu patrimônio, demonstrado conforme um

⁶⁸ Hermann BENJAMIN, “Responsabilidade Civil pelo Dano Ambiental” in Édís MILARÉ & Paulo Affonso Leme MACHADO (orgs.), *Doutrinas Essenciais - Direito Ambiental*, São Paulo, RT, 2014, vol. 5, p. 115 [reedição da publicação original: *Revista de Direito Ambiental*, vol. 9/5, janeiro/março de 1998].

⁶⁹ Artigo 186 do Código Civil: “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”.

Artigo 187 do Código Civil: “Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes”.

nexo de causalidade entre a conduta do agente e o dano. No entanto, a maior parte das condutas lesivas ao meio ambiente são lícitas, o que inviabiliza esse tipo de concepção de responsabilidade civil⁷⁰.

No nosso direito comum, há três pressupostos imperativos da obrigação de indenizar: o dano, a culpa e o nexo causal. Com o advento da Lei nº 6.938/1981, a responsabilização pelo dano ambiental passa a exigir apenas dois desses requisitos: o dano ambiental e o nexo causal, sem previsão de se aferir culpa.

Em relação ao dano ambiental, a forma mais adequada de responsabilidade está prevista no artigo 927, parágrafo único do Código Civil de 2002, bem como no artigo 14, §1º da Lei nº 6.938/1981:

Artigo 927 do Código Civil: *“Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo. Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem”*.

Artigo 14, §1º da Lei nº 6.938/1981: *“§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente”*.

O modelo adotado de responsabilidade civil por danos ambientais é o da responsabilidade por risco, isto é, a responsabilidade objetiva, sem culpa

⁷⁰ José Rubens Morato LEITE & Patryck de Araújo AYALA, *Dano Ambiental cit.*, pp. 135-140.

do agente. Todo aquele que desenvolve atividade lícita, mas que possa gerar perigo ou prejuízo a terceiros, deve responder pelo risco, independentemente de culpa do agente⁷¹. Esta afirmação decorre do princípio do poluidor-pagador. O risco integral da atividade (que não deve se confundir com o princípio da reparação integral do dano) refere-se à ideia de que o agente que contribuiu, de qualquer forma que seja, à criação do risco ambiental deve reparar todos os danos provocados por seu empreendimento. Assim, mais uma vez, justifica-se, mesmo com o emprego da teoria do risco integral, a suficiência da imputação de responsabilidade ambiental fundada apenas na prova da ocorrência do dano e da relação de causalidade da ação ou omissão do réu.

Embora a reparação e recuperação do dano ambiental ao *status quo ante* sejam difíceis, o sistema de responsabilização é uma forma de combater a degradação do meio ambiente que tem por objetivo fazer com que haja a efetiva responsabilidade pelos atos contrários ao meio ambiente praticados, bem como, por outro lado, a precaução e a ação preventiva buscam se antecipar ao dano ambiental, ou seja, tentam evitar que ocorra a degradação ambiental⁷².

A efetivação das regras da responsabilização ambiental depende ainda, no entendimento majoritário da jurisprudência, de um último desdobramento da teoria do risco integral, qual seja, o afastamento de excludentes de responsabilidade, e inversão do ônus da prova⁷³, em oposição

⁷¹ Paulo Affonso Leme MACHADO, *Direito Ambiental Brasileiro cit.*, pp. 345-348; José Afonso da SILVA, *Direito Ambiental Constitucional cit.*, pp. 315-316; José Rubens Morato LEITE & Patryck de Araújo AYALA, *Dano Ambiental cit.*, pp. 140-147 e 209-211 e Annelise Monteiro STEIGLEDER, *Responsabilidade Civil Ambiental cit.*, pp. 195-208.

⁷² Paulo Affonso Leme MACHADO, *Direito Ambiental Brasileiro cit.*, pp. 65-87 e 350-351; José Rubens Morato LEITE & Patryck de Araújo AYALA, *Dano Ambiental cit.*, pp. 62-67 e 147-150; Annelise Monteiro STEIGLEDER, *Responsabilidade Civil Ambiental cit.*, pp. 187-192 e Ingo Wolfgang SARLET & Tiago FENSTERSEIFER, *Princípios do Direito Ambiental cit.*, pp. 160-169.

⁷³ REsp 1237893/SP, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, Julgado em 24/09/2013, DJe 01/10/2013; AgRg no AREsp 206748/SP, Rel. Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, Julgado em 21/02/2013, DJe 27/02/2013; REsp 883656/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, Julgado em 09/03/2010, DJe 28/02/2012; AgRg no REsp 1192569/RJ, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, Julgado em 19/10/2010, DJe 27/10/2010; REsp 1049822/RS, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, Julgado em 23/04/2009, DJe 18/05/2009.

à chamada “teoria do risco criado”⁷⁴ ou “do risco proveito” em que se admitem as excludentes clássicas, como a) a culpa exclusiva da vítima, b) fato exclusivo de terceiro, e c) caso fortuito ou força maior. A teoria do risco integral, apesar das oposições doutrinárias⁷⁵, se impôs como interpretação dominante na jurisprudência brasileira atual.

O sistema de responsabilização ambiental, portanto, na sua aplicação mais rigorosa, qual seja, a que se baseia na teoria do risco integral, afirma o caráter objetivo da responsabilização do agente poluidor. Mas o agente poluidor, isto é, o sujeito passivo da relação de responsabilidade ambiental só será juridicamente qualificado como tal se houver um dano apurável de natureza ambiental e se for estabelecido o nexo de causalidade entre a ação/omissão do agente e a ocorrência do dano de natureza ambiental. Desta forma, assim como a culpa foi afastada para caracterização da responsabilidade civil ambiental, também o problema da identificação do nexo de causalidade é objeto de reflexão específica neste campo do direito.

Em termos gerais, a doutrina contemporânea da responsabilidade civil, no dizer de Anderson Schreiber⁷⁶, transita para uma mitigação dos filtros tradicionais da responsabilidade civil, com a redução da exigibilidade de demonstração do caráter culposos *lato sensu* da conduta do ofensor e a

⁷⁴ Dentre os responsabilistas brasileiros, a conveniência da teoria do risco criado para a responsabilização objetiva é defendida sobretudo por Caio Mário da Silva PEREIRA, *Responsabilidade Civil*, 9ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 1998, p. 284 e ss., posição esta que o autor já havia adotado no Projeto de Código de Obrigações de 1965.

⁷⁵ A crítica mais contundente foi proposta por Andreas Joachim KRELL, “Concretização do Dano Ambiental: Algumas Objeções à Teoria do Risco Integral”, *Revista de Informação Legislativa* n. 139, julho/setembro de 1998, pp. 23-37. Sérgio Cavalieri Filho comenta a aplicabilidade da teoria do risco integral (modalidade extremada de responsabilização) para os casos de dano ambiental, pois “se fosse possível invocar o caso fortuito ou a força maior como causas excludentes da responsabilidade civil por dano ecológico, ficaria fora da incidência da lei, a maior parte dos casos de poluição ambiental, como a destruição da fauna e da flora causada por carga tóxica de navios avariados em tempestades marítimas; rompimento de oleoduto em circunstâncias absolutamente imprevisíveis, poluindo lagoas, baías, praias e mar; contaminação de estradas e rios, atingindo vários municípios, provocada por acidentes imponderáveis de grandes veículos transportadores de material poluente e assim por diante” in Sérgio CAVALIERI Filho, *Programa de Responsabilidade Civil*, 10ª ed., São Paulo, Atlas, 2012, p. 164.

⁷⁶ Anderson SCHREIBER, “Novas Tendências da Responsabilidade Civil Brasileira”, *Revista Trimestral de Direito Civil*, vol. 22, abril/junho de 2005, pp. 45-69, especialmente, pp. 47 e 53.

flexibilização da prova do nexo causal entre o dano e a ação/omissão do agente. Esta evolução doutrinária, em que o foco da responsabilidade civil passa a ser a priorização da reparação dos danos sofridos pelas vítimas, dá espaço a uma expansão da margem de discricionariedade do juiz na apreciação da relação de causalidade, bem como à elaboração das mais diversas teorias da causalidade⁷⁷, dentre as quais podemos enumerar a da “equivalência das condições”, “causa próxima”, “condição eficiente”, “escopo da norma violada”, “dano direto e imediato”, “causa adequada”, muitas vezes empregadas nos juízos de forma atécnica⁷⁸.

São, como se vê, formas de contornar a complexidade dos casos concretos para identificação da causa do dano, especialmente nos casos em que há causas concorrentes, simultâneas ou sucessivas; mas, ainda diante desta complexidade causal, não se prescinde da configuração do nexo causal para a responsabilização civil, nos termos do artigo 927, parágrafo único do Código Civil.

Pelo que se lê na Lei Ambiental (Lei nº 6.938/1981, artigos 3º, IV⁷⁹ e 14, §1º), a responsabilidade objetiva ambiental decorre da “*atividade causadora de degradação*” e de “*danos causados ao meio ambiente a terceiros, afetados por sua [do poluidor] atividade*”. Enfim, como se repetirá no esquema

⁷⁷ Gustavo Tepedino enumera várias teorias da causalidade citadas pela doutrina e jurisprudência, ressaltando sua aplicabilidade, porém, nas hipóteses de concausas, isto é, quando se pode identificar vários corresponsáveis pelo dano. Para o autor, a relevância da matéria provém da observação de que, “*no direito brasileiro, em ambas as espécies de responsabilidade civil, objetiva ou subjetiva, o dever de reparar depende da presença do nexo causal entre o ato culposo ou a atividade objetivamente considerada, e o dano, a ser demonstrado, em princípio, por quem o alega, salvo nas hipóteses de inversão do ônus da prova previstas expressamente na lei, para situações específicas*”. Vide Gustavo TEPEDINO, “Notas sobre o Nexos de Causalidade”, *Revista Trimestral de Direito Civil*, vol. 6, abril/junho de 2001, pp. 3-19.

⁷⁸ Anderson SCHREIBER, “Novas Tendências da Responsabilidade Civil Brasileira” *cit.*, p. 53: “*Em que pese a inegável importância deste debate, a jurisprudência brasileira tem se recusado a dar à prova do nexo causal o mesmo tratamento rigoroso e dogmático que, no passado, havia atribuído à prova da culpa. O que se vê, em muitos casos, é que os tribunais, muito pelo contrário, se valem da miríade de teorias exatamente para justificar uma escolha subjetiva, e muitas vezes atécnica, da causa do dano*”.

⁷⁹ Artigo 3º, IV da Lei nº 6.938/1981: “*Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental*”.

jurisprudencial que comentamos anteriormente, a responsabilização ambiental é objetiva, e depende da identificação do dano ambiental e do seu causador.

Em razão do caráter difuso do bem ambiental, a identificação precisa do nexo causal pode ser um desafio prático nas ações de reparação de dano ambiental, como é o caso da espacialidade e temporalidade do fenômeno ambiental⁸⁰.

Nestas hipóteses, e apenas nestas, em que a identificação do poluidor não é possível, ou é justificadamente questionável, pode-se flexibilizar o reconhecimento da relação de causalidade em favor da tutela do meio ambiente (*“in dubio pro natura”*), por meio de presunções, ou pela demonstração de probabilidades, por exemplo, em que se demonstra a verossimilhança de atividade potencialmente poluidora (perigosa e de risco) ter ocasionado o dano ambiental.

Em relação à questão da temporalidade de longo prazo e o dano ambiental, os efeitos do evento poluidor podem se prolongar por um lapso temporal futuro bastante amplo, ocasionando danos futuros ou potenciais. Este é, primeiramente, mais um fundamento para a imprescritibilidade do dano ambiental, decorrente da mutabilidade e continuidade de seus efeitos. E, em segundo lugar, justificativa para flexibilização do reconhecimento do nexo causal. Os efeitos imediatamente perceptíveis de um evento poluidor podem ser perenes, ainda que mutáveis em suas características visíveis: assim, identifica-se um liame mais ou menos claro entre a fonte original do impacto ambiental. Ou ainda, um evento poluidor pode gerar efeitos que serão

⁸⁰ Pode-se sintetizar os principais obstáculos para a prova do nexo causal para a imputação da responsabilidade objetiva pelo dano ambiental: *“As principais dificuldades para a prova do nexo causal são a distância (a separação espacial existente entre a fonte e os danos ambientais ocasionados por aquela), a multiplicidade de fontes (frequentemente, o resultado lesivo é fruto da concorrência de diferentes focos de emissão), o tempo (o fato de um dano não se manifestar até que tenha passado um determinado tempo também pode dificultar a prova do nexo causal) e a dúvida científica (os conhecimentos científicos em matéria ambiental são incompletos, contraditórios e imprecisos em muitos aspectos)”*. Cf. Délton Winter de CARVALHO, *Dano Ambiental Futuro: A Responsabilização Civil pelo Risco Ambiental*, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2008, pp. 112-113.

perceptíveis apenas em um futuro mais distante, guardando uma relação de causalidade com a fonte original do impacto ambiental, o que, seria fundamento para a imposição de medidas preventivas de danos ambientais futuros, ou, para parte da doutrina, até mesmo ensejaria a responsabilização sem danos, com base no princípio da precaução⁸¹.

Na perspectiva inversa, em que tratamos dos efeitos presentes dos danos ambientais produzidos em tempo passado, enfrentamos o problema dos danos históricos. Os danos históricos podem ser causados por um foco poluidor permanente, gerado por uma atividade única ou periódica anterior, ou podem ser resultado do efeito acumulativo das atividades poluidoras de vários agentes, sobrepondo-se um evento poluidor ao outro progressivamente, ou seja, há danos progressivos originados em fontes difusas. No caso do dano histórico, o problema para estabelecimento do nexos causal é, no primeiro caso, a dificuldade em se identificar quem foi o autor da conduta poluidora, que pode simplesmente não ser conhecido ou não ser mais localizável. No segundo caso, temos vários agentes poluidores identificados praticando individualmente condutas lesivas ao meio ambiente, e a questão é discutir se cada comportamento isolado seria considerado um evento poluidor (ultrapassando limites de tolerabilidade de poluição), ou se constituem concausas da degradação ambiental.

Em qualquer um dos casos, sendo possível singularizar a conduta lesiva ao meio ambiente no tempo e no espaço, bem como determinar a identidade do autor desta conduta, não há qualquer justificativa para recorrer aos mecanismos presuntivos ou, por vezes, até discricionários de flexibilização do nexos causal com vistas a assegurar a proteção ambiental. Aliás, seria inadmissível e contrário a qualquer boa técnica jurídica, pretender ampliar o

⁸¹ Annelise Monteiro STEIGLEDER, *Responsabilidade Civil Ambiental cit.*, p. 142 e ss. Observação pertinente feita pela autora refere-se ao problema, em aberto, da retroatividade da lei ambiental para alcançar danos ocorridos à época em que a legislação ainda não contemplava o dano ambiental objetivo e não determinava condutas específicas para preservação dos bens ambientais

rol de agentes poluidores para além dos responsáveis diretos e indiretos que podem ser vinculados categoricamente ao dano.

Neste passo, é oportuno retomar que a responsabilização por dano ambiental, conforme dispositivos legais e jurisprudência pacificada no Superior Tribunal de Justiça, prescinde de culpa, isto é, a responsabilidade se dá na modalidade objetiva, mas não se prescinde do nexo causal e do dano a bem jurídico ambiental.

Em razão da primazia do interesse difuso ambiental, a técnica de responsabilização por dano ambiental permite a flexibilização da prova de nexo causal, mas não há como se admitir imputar responsabilidade sem causa. Tampouco se justifica a flexibilização da prova de causalidade, para alcançar terceiros supostamente vinculados ao dano, quando o(s) agente(s) poluidor(es) é(são) claramente identificado(s) e o terceiro não tem vínculo temporal ou espacial com o evento poluidor, por exemplo.

O direito ambiental, portanto, exige que se identifique um nexo de causalidade entre dano e agente, para que se possa determinar qual o poluidor a ser responsabilizado pelo dano. Neste aspecto, a admissibilidade de poluidores diretos e indiretos, podendo ser pessoa física ou jurídica, de direito público⁸² ou privado, conforme o próprio artigo 3º, IV da Lei nº 6.938/1981, é um recurso, dado em lei, para ampliação do rol de responsáveis pelo dano, desde que possam ser aglutinados, com maior ou menor proximidade, ao nexo de causalidade do dano ambiental. No aludido dispositivo pretendeu o legislador ampliar o escopo da sujeição passiva à tutela jurisdicional ambiental. Conforme leciona o Ministro Herman Benjamin:

“O vocábulo [poluidor] é amplo e inclui aqueles que diretamente causam o dano ambiental (o fazendeiro, o industrial, o madeireiro, o minerador, o especulador), bem

⁸² Para a problemática do Estado como agente poluidor, especialmente como poluidor indireto, vide, Marcelo Buzaglo DANTAS, *Ação Civil Pública e Meio Ambiente: Teoria Geral do Processo, Tutela Jurisdicional e Execução/Cumprimento*, São Paulo, Saraiva, 2009, pp. 103-109.

como os que indiretamente com ele contribuem, facilitando ou viabilizando a ocorrência do prejuízo (o banco, o órgão público licenciador, o engenheiro, o arquiteto, o incorporador, o corretor, o transportador, para citar alguns personagens)”⁸³.

Os poluidores indiretos são os entes que estão relacionados com o causador direto do dano. No entanto, não se trata apenas de identificar um liame qualquer, eventual, meramente negocial. Esta relação deve convergir para o evento causador dano ambiental, não há sentido em que toda e qualquer relação negocial com um poluidor torne os entes a ele relacionados poluidores indiretos. Este vínculo deve, de alguma maneira, colaborar para a efetivação do evento danoso, ainda que seja, decorrente de participação acionária, como o caso do acionista controlador, que provê capital e exerce poder diretivo na empresa poluidora direta⁸⁴.

A progressão lógica da admissibilidade da pluralidade de poluidores, agentes causadores de dano considerado indivisível, também determinada por lei e reiteradamente confirmada pela jurisprudência é a solidariedade entre poluidores pelas obrigações provenientes do dano ambiental.

Em relação aos agentes responsáveis pelo dano ambiental, em virtude de sua dificuldade de individualização, a doutrina brasileira adota a regra da solidariedade passiva, justificada por se tratar de responsabilidade objetiva de obrigação indivisível. Essa solução encontra-se prevista expressamente no artigo 3º, IV da Lei nº 6.938/1981. A solidariedade independe de acerto prévio, bem como de dolo ou culpa. Havendo mais de um causador do dano, todos são responsáveis pela reparação, que pode ser exigida de todos e de qualquer um

⁸³ Hermann BENJAMIN, “Responsabilidade Civil pelo Dano Ambiental” *cit.*, p. 118.

⁸⁴ Antonio Junqueira de AZEVEDO, “(Parecer) Responsabilidade civil ambiental. Reestruturação societária do grupo integrado pela sociedade causadora de dano. Obrigação solidária do causador indireto do prejuízo e do controlador de sociedade anônima. Limites objetivos dos contratos de garantia e de transação. Competência internacional e conflito de leis no espaço. Prescrição na responsabilidade civil ambiental e nas ações de regresso” *in* Antonio Junqueira de AZEVEDO, *Novos Estudos e Pareceres de Direito Privado*, São Paulo, Saraiva, 2009, pp. 395-426.

dos responsáveis, nos termos do artigo 942, *caput* do Código Civil de 2002⁸⁵. Obviamente, aquele que suportou isoladamente toda responsabilidade tem direito de acionar os demais pela via da ação regressiva⁸⁶.

Segundo o entendimento de Herman Benjamin:

*“a solidariedade é não só decorrência de atributos particulares dos sujeitos responsáveis e da modalidade de atividade, mas também da própria indivisibilidade do dano, consequência de ser o meio ambiente uma unidade infragmentável. A responsabilização in solidum, em matéria ambiental, encontra seu fundamento originário no Código Civil, na teoria geral dos atos ilícitos; com maior ímpeto e força reaparece na norma constitucional, que desenhou de forma indivisível o meio ambiente, 'bem de uso comum de todos', cuja ofensa estão 'os poluidores' (no plural mesmo) obrigados a reparar, propiciando, por isso mesmo, a aplicação do art. 892, primeira parte, do CC, sendo credora a totalidade da coletividade afetada”*⁸⁷.

Da lavra do mesmo autor, em voto proferido no Superior Tribunal de Justiça: *“A responsabilidade por danos ambientais é solidária entre o poluidor direto e o indireto, o que permite que a ação seja ajuizada contra qualquer um deles, sendo facultativo o litisconsórcio. Precedentes do STJ”* (Resp 1079713/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18/08/2009, DJe 31/08/2009)⁸⁸. É por esta razão que solidariedade no direito ambiental, assim como no direito civil, também atende ao propósito de garantir ao credor (no caso do direito ambiental, a sociedade em geral e os

⁸⁵ Artigo 942, *caput* do Código Civil: *“Os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado; e, se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação”*.

⁸⁶ José Afonso da SILVA, *Direito Ambiental Constitucional cit.*, p. 318; José Rubens Morato LEITE & Patryck de Araújo AYALA, *Dano Ambiental cit.*, pp. 186-187 e Annelise Monteiro STEIGLEDER, *Responsabilidade Civil Ambiental cit.*, pp. 216-225.

⁸⁷ Hermann BENJAMIN, *“Responsabilidade Civil pelo Dano Ambiental” cit.*, p. 119.

⁸⁸ No mesmo sentido: REsp 37354 SP, Rel. Min. Antônio de Pádua Ribeiro, julgado em 30/08/1995, publicado no DJ em 18/09/1995.

impactados), no mais amplo grau, a satisfação de seus interesses, aglutinando na solidariedade “*um feixe de obrigações que deriva da mesma fonte e tem igual conteúdo*”⁸⁹.

Há, portanto, um arcabouço normativo e jurisprudencial consideravelmente coeso no ordenamento brasileiro para tutela dos bens ambientais. Os tribunais fixaram um eixo fundamental para o tratamento das questões do dano ambiental, adaptando para o microssistema ambiental os institutos gerais dos macrossistemas do direito, como o civil e o processual, em conformidade com os princípios constitucionais da proteção ao meio ambiente, quais sejam, o princípio da reparação integral, o princípio do poluidor-pagador e os princípios da prevenção e precaução. Não há, assim, qualquer justificativa para que Municípios impetrem ações em jurisdição estrangeira sem autorização da União para obter a responsabilização ambiental de acidente ocorrido no Brasil tendo em vista a estrutura e abrangência do sistema brasileiro de responsabilidade ambiental.

⁸⁹ Orlando GOMES, *Obrigações*, 12^a ed., Rio de Janeiro, Forense, 1999, p. 60.

RESPOSTA

Diante da argumentação exposta, concluo:

1) Na Federação brasileira, os Municípios são dotados de soberania ou de autonomia?

Na Federação brasileira, a soberania, qualidade essencial do Estado, é exercida pela União, não pelos entes federados. A soberania implica no fato de o sujeito jurídico encontrar em si mesmo, e não em outros sujeitos, a fonte das próprias normas. Os Municípios, como entes federados, possuem autonomia, não são soberanos, não possuem o direito de atribuir a si mesmos a sua própria competência.

2) Os Municípios possuem competência para atuar na esfera internacional de acordo com o sistema constitucional brasileiro?

Não. Somente o Estado soberano, representado pela União, é sujeito de direito internacional. Os entes federados, como os Municípios, não podem ser sujeitos de direito internacional, pois são órgãos do sujeito estatal soberano. No Brasil, apenas a União tem competência para atuar na esfera internacional (artigo 21, I, II, III e IV da Constituição de 1988).

3) Os Municípios podem impetrar ações em jurisdições estrangeiras sem autorização da União?

Não. Como já demonstrado, os entes federados, como os Municípios não possuem nenhuma competência de direito internacional, devendo ser representados ou autorizados pela União.

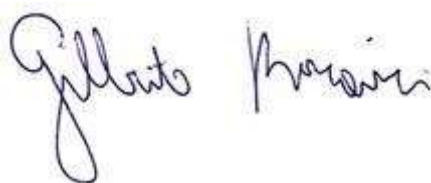
4) O princípio constitucional da reparação integral do dano ambiental possibilita que os Municípios atuem em jurisdição estrangeira sem necessidade de autorização da União?

Não. O Brasil possui uma estrutura normativa e uma tradição jurisprudencial consideravelmente coesas para tutela dos bens ambientais. Os tribunais fixaram um eixo fundamental para o tratamento das questões do dano ambiental, destacando elementos como o princípio da reparação

integral, o princípio do poluidor-pagador e os princípios da prevenção e precaução. Não há, assim, qualquer justificativa para que Municípios impetrem ações em jurisdição estrangeira sem autorização da União para obter eventual responsabilização ambiental em virtude de acidente ocorrido no Brasil.

Este é o meu parecer.

São Paulo, 27 de outubro de 2025.



Gilberto Bercovici

OAB/SP 146.723