



Profa. Dra. WILGES BRUSCATO
Noções de Direito Ambiental

NOÇÕES GERAIS DE DIREITO

Conceituar *direito* pode ser tarefa tormentosa. Isso se deve ao fato de o direito não ser uma ciência exata e, portanto, trabalhar com interpretações dos fatos, condutas e normas.

Se o direito trabalha com interpretações, é evidente que está sujeito à influência dos *valores e ideologias* das pessoas que o elaboram e aplicam.

Por isso há uma *ligação muito próxima do direito com a moral*. Quando uma norma vai ser redigida, ela vai espelhar os valores da sociedade e da época em que é elaborada.

Logo se percebe que o direito é *dinâmico*, se altera no tempo e no espaço, de acordo com as variações dos valores das sociedades. Normalmente, não se faz uma lei sobre um assunto uma única vez na história. Um mesmo assunto pode obrigar a revisão da norma a seu respeito várias vezes ao longo do tempo. Também, um mesmo assunto pode ser regulado de várias formas diferentes, em leis diferentes em cada sociedade que deva reger, ao mesmo tempo, mas em espaços diferentes. Isso faz com que um mesmo assunto possa ser tratado de diversas maneiras ao mesmo tempo, em países diferentes, por exemplo.

Então, se um povo valoriza a individualidade, as leis vão refletir isso, garantindo a supremacia dos direitos individuais sobre os direitos coletivos. Se outra sociedade valoriza a coletividade, suas leis facilitarão a associação entre pessoas, estabelecerão a supremacia do coletivo sobre o individual, restringirão direitos individuais. E pode acontecer de, em uma mesma sociedade, em um momento, a individualidade ser mais valorizada e, posteriormente, passar-se a valorizar mais a coletividade. E isso não impede revisitas sucessivas de valores tidos como superados, com ligeiras mudanças, geralmente. Tudo isso, se



Profa. Dra. WILGES BRUSCATO
Noções de Direito Ambiental

refletirá nas leis e no direito daquela sociedade. Assim acontecerá com todos os assuntos de interesse humano, pois o direito *é uma construção humana*.

Essa construção vem sendo aprimorada ao longo da história. Por isso, alguns estudiosos usam a expressão *gerações de direito* para se referir à evolução de direitos fundamentais. Assim, os direitos de *primeira geração* (final do séc. XVIII) são os ligados à liberdade, em oposição aos Estados Absolutistas: direito à vida, à liberdade, à propriedade, à liberdade de expressão, à liberdade de religião, à participação política, à liberdade de associação *etc.* Os direitos de *segunda geração* (final do séc. XIX e início do séc. XX) estão ligados ao princípio da igualdade material entre os homens e se traduzem no que conhecemos como direitos sociais, culturais, econômicos e coletivos. Os direitos de *terceira geração* (final do séc. XX) se baseiam nos valores *universais* da fraternidade e solidariedade entre os homens, e se expressam na forma de direito à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento, ao meio ambiente sadio e equilibrado, de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade, direito à paz e transindividuais. Direitos de *quarta geração* (início do séc. XXI) seriam aqueles surgidos com a globalização: direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo.

Percebe-se que o reconhecimento de direitos vai sendo conquistado pelos povos, de acordo com a evolução dos valores. Garantida uma espécie de direito, novas necessidades surgem e obrigam à revisão dos valores e das leis.

A ressalva que se faz ao uso dessa expressão é que as *gerações* de pessoas vão se substituindo umas às outras, já que o ser humano é mortal, e, nas gerações de direito não ocorreria essa superação, mas a acumulação, a somatória, a complementação de um direito com o próximo direito surgido. Outros estudiosos dão a esse fenômeno de evolução do direito o nome de *dimensões*, por esse motivo.



Profa. Dra. WILGES BRUSCATO
Noções de Direito Ambiental

Todos os povos têm um sistema jurídico, seja não-escrito e elementar ou bastante elaborado e refinado e uma autoridade para instituí-lo e cobrar seu cumprimento.

Feita essa breve introdução, voltamos a questão inicial do conceito de direito. O que é direito?

A resposta a isso pode variar no tempo e no espaço, de acordo com os valores do sistema em que estiver inserido aquele direito, portanto.

Numa abordagem mais pragmática e objetiva, *direito é o conjunto de normas que regula a conduta humana em determinada sociedade*. Não são consideradas questões como a legitimidade da autoridade que o elabora e faz cumprir, nem se o direito vai promover o bem geral. Por isso, nessa abordagem, o direito estabelecido por um traficante de drogas no morro, é direito. Não se entra no mérito da *qualidade* do direito. Direito é a norma estabelecida com caráter obrigatório. Normalmente, o direito nessa concepção se altera de acordo com a vontade ou o interesse do poderoso do momento.

Noutra forma de ver, de concepção mais humanista, *não se consegue entender o direito dissociado do elemento do justo*. Para essa concepção, o direito deve promover o ser humano, buscar o bem-estar humano e o ideal do justo. Por isso está permanentemente em evolução, de acordo com a evolução humana e social. É a concepção mais avançada de direito que temos.

É natural, então, que surja a dúvida do que seria o ideal do justo. O justo, em caráter concreto, varia no tempo e no espaço, inclusive de pessoa para pessoa: o que é justo para mim, pode não ser justo para você; o que era justo ontem, pode não ser justo hoje (e vice-versa); o que é justo aqui, pode não ser justo em outro país. Quando mencionamos o ideal do justo, nos referimos ao justo em caráter abstrato, à nossa mais alta aspiração. Assim, justo é tudo aquilo que permite a realização *ontológica* do ser humano, ou seja, tudo aquilo que permite ou incentiva que cada pessoa possa cumprir aquilo para o que o humano existe, sua natureza comum que é inerente a todos e a



Profa. Dra. WILGES BRUSCATO
Noções de Direito Ambiental

cada um dos seres humanos e apenas por esse fato. Uma norma é tão mais justa quanto mais permite que o ser humano, genericamente considerado, desenvolva suas potencialidades, sem afetar o desenvolvimento da potencialidade dos demais. Isso é muito complexo e profundo e exige uma boa dose de reflexão filosófica. Por isso, é difícil de alcançar.

Há um jus-filósofo brasileiro que entendeu que o direito seria a somatória do *fato* social que precisa ser regulado em nome da harmonia social; do *valor* social que deve ser levado em conta, pois a regulação de determinado fato se dará conforme o que a sociedade valorize naquele momento; e da *norma*, ou seja, do processo de criação da regra com autoridade de imposição a todos (teoria tridimensional do direito: fato+valor+norma; Miguel Reale).

Nós trabalharemos com a concepção ideal de direito, que é aquela que o entende como o conjunto de normas de conduta, relação e organização social que *se inspiram na ideia do justo*, dotadas de força impositiva.

Como o homem não vive de modo isolado – “não vive: convive!” -, é preciso garantir o menor potencial de conflito entre os membros da sociedade. Para perseguir essa harmonia social é que se constrói o direito, que vem externar as faculdades de cada um e as limitações a elas, criando obrigações e deveres, para permitir a coexistência pacífica.

Vivendo em grupos, reconhece-se a necessidade de algum tipo de estrutura de coordene ou dirija o bem-estar comum, de um *governo* comum, encarregado de gerir, administrar, direcionar os cidadãos a objetivos comuns, preservando a segurança do grupo. Para isso, adota-se um sistema político. Desde vários séculos, os povos se organizam politicamente na forma de Estados, que tem por elementos básicos um povo, um território e um poder político.

Então, o direito, além de regular a convivência e as relações das pessoas entre si, dos grupos de pessoas entre si, também regula a estrutura política e as relações recíprocas entre cidadão e Estado.



Profa. Dra. WILGES BRUSCATO
Noções de Direito Ambiental

Para que isso funcione, cada um abre mão de parte de sua liberdade em nome de tornar a convivência social pacífica. A extensão do comprometimento da liberdade individual vai depender da ideologia política adotada, podendo ser maior (num Estado mais liberal) ou menor (num Estado mais centralizador).

Como nem todos pensam da mesma forma, têm os mesmos valores e condutas, é preciso que aquilo que seja estabelecido como norma de conduta tenha *força impositiva*, ou seja, tenha caráter de cumprimento obrigatório, para preservar o sistema que, por sua vez, quer preservar a coexistência pacífica e harmônica.

Para que as regras sejam impostas a todos, é preciso que sejam estabelecidas pela autoridade dotada de poder para isso e é necessário, na grande maioria das vezes, que a infração à norma, o desrespeito a lei posta, acarrete uma pena, uma *sanção*, um castigo, que possa ser imposto ao infrator de modo coercitivo, ou seja, mesmo contra sua vontade. Assim, na atualidade, a coerção é a força que emana da soberania do Estado e é capaz de impor o respeito à norma legal.

Então, já vimos que um *conceito* possível de direito é o conjunto de normas de conduta, relação e organização, inspiradas no ideal do justo, para a harmonia social, dotadas de força impositiva.

E *por que* precisamos do direito? Já entendemos que o direito é uma construção humana, necessária para viabilizar a vida em coletividade. Quando o mínimo existencial é atingido por uma sociedade – ao menos, formalmente – o direito tem, ainda, a missão de tornar a vida mais cômoda e justa, individual e coletivamente. Num plano ainda hipotético e utópico, dia virá que o direito não precisará ser dotado de força coercitiva, porque todos os cidadãos estarão convencidos das vantagens individuais e coletivas de cumprir as leis, que serão muito aperfeiçoadas e justas. E, talvez, num grau de evolução humana máxima, as sociedades possam mesmo abrir mão das estruturas jurídicas que



Profa. Dra. WILGES BRUSCATO
Noções de Direito Ambiental

conhecemos, porque a ninguém ocorrerá agir de forma a causar perturbações na harmonia social.

Enquanto isso, temos que saber *como* o direito opera. É através da imposição de normas pela autoridade e da coerção. Daí a importância da estruturação político-ideológica das sociedades para a construção de seu direito. As normas podem ser escritas (direito posto, a *lei*) ou não-escritas (direito *natural*).

O direito posto, escrito, chamado *direito positivo*, é aquele elaborado pelas autoridades do país e expresso em textos escritos (por isso direito *posto*: posto por escrito). Normalmente, passam por processos legislativos descritos também em leis que regulam a criação das normas escritas, os diversos tipos de normas, a sua forma, a competência para redigi-las *etc.* O direito positivo é o que, em geral, o leigo entende por direito: a *lei*.

Mas há normas que nem precisam ser escritas para que sejam adotadas. É o que se chama de direito *natural* ou, até, de direito *intuitivo*. Essas normas estariam acima do direito positivo e serviram de modelo para ele. Seu conteúdo está intimamente ligado à ética e à ideia do justo. As bases para o direito natural poderiam ter origem em Deus, em um *contrato social* ou na legitimidade de resistência à injustiça, porque se baseia no *sentimento* do justo. O direito natural é mais invocado, normalmente, em épocas de crise das sociedades, que acaba determinando uma crise do próprio direito posto, que se torna insuficiente para responder aos anseios sociais nesses momentos. Assim, o conteúdo do direito natural acaba influenciando o conteúdo do direito positivo. Atualmente, no Brasil, há uma tendência de se positivizar normas de direito natural, traduzidas em *princípios*.

O direito, então, é composto de mais do que apenas de leis. Há diversos tipos de normas escritas (decretos, decretos-lei, leis ordinárias, leis complementares, portarias, normas regulamentadoras, súmulas vinculantes *etc.*), originadas por diversas autoridades da estrutura política do Estado, do



Profa. Dra. WILGES BRUSCATO
Noções de Direito Ambiental

governo. Elas são complementadas por normas não-escritas, como os *princípios* e interpretações de normas escritas, como a *doutrina* (opinião fundamentada de juristas) ou a *jurisprudência* (conjunto de decisões reiteradas do poder judiciário num mesmo sentido sobre determinada questão).

É fácil perceber, então, que temos *direito* em todo lugar, se entendemos o direito como um conjunto de regras: temos direito no trânsito, nas *empresas*, nas escolas, nas religiões, nos hospitais, nas famílias, nas casas das pessoas, nas repúblicas de estudantes, entre um casal e, até mesmo, conosco mesmo, normas pessoais.

O maior ou menor grau de flexibilidade das normas vai depender da sua abrangência: quanto maior o número de pessoas atingidas por uma norma, mais difícil ela é de ser modificada ou flexibilizada. Quanto menor o número de pessoas atingidas por determinadas regras, mais flexíveis elas podem ser. Por isso, mudar uma regra pessoal é mais fácil, porque só depende de mim comigo mesma querer alterá-la ou flexibilizá-la. Mudar a Constituição de um país, que é a lei máxima, é bem mais difícil. Isso é importante para trazer a sensação de segurança jurídica às pessoas, que precisam acompanhar e estar cientes das mudanças, para poderem cumprir as leis. Por isso, para elaborar uma lei ou modificar uma lei, é preciso seguir um processo previamente determinado em lei. Porque é o grande *combinado* entre as pessoas.

As normas jurídicas variam, então, tanto em quantidade, como em qualidade.

É importante para a vida em sociedade que o direito tente garantir o máximo possível que as coisas aconteçam de uma determinada forma *predefinida* e conhecida de todos.



Profa. Dra. WILGES BRUSCATO
Noções de Direito Ambiental

A SOBERANIA

Portanto, já há vários séculos, se reconhece que um povo, fixado num território, com uma organização política tem *soberania*, ou seja, *poder absoluto de autodeterminação*, que não reconhece poder concorrente (internamente) ou superior (externamente). Todo Estado é soberano para estabelecer o direito dentro de seu território.

Nos regimes democráticos, esse poder de autorregulação se dá com base no interesse da nação: o governo é mandatário do povo e deve exercer a soberania em seu nome e interesse.

Assim, a todo Estado (Povo+Território+Poder) se reconhece, modernamente, soberania. Os Estados, independentemente do número de habitantes, de sua extensão territorial ou de sua opção de organização política, são considerados *iguais* nas relações internacionais. Teoricamente, um Estado de pequeno território e baixa população teria o mesmo peso nas relações com seus pares, pelo fato de ser Estado, assim como todo ser humano tem direitos básicos apenas pelo fato de ser humano. Cada pessoa natural é também um centro de poder soberano sobre sua própria existência. Dependendo do regime adotado pelo Estado em que vive, esse poder individual é maior (em regimes mais liberais) ou menor (em regimes mais centralizados).

A dimensão interna da soberania se justifica no interesse de organizar a vida comunitária de determinada sociedade, tornando viável a coexistência de pessoas em determinado espaço físico. Internamente, se o Estado não fosse dotado de soberania, não teria autoridade para estabelecer leis e normas de conduta para a harmonia social. Nesse aspecto, representa o *poder supremo* dentro de seu território.

A dimensão externa da soberania é explicada no reconhecimento mútuo de autodeterminação, na representação dos interesses internos perante outros



Profa. Dra. WILGES BRUSCATO
Noções de Direito Ambiental

Estados, pressupondo *igualdade* entre os integrantes da ordem internacional, com respeito recíproco e abstenção de interferências uns nos outros. Nesse aspecto, representa o *poder independente* dos demais Estados.

Para tanto, foi preciso que a ideia de Estado evoluísse para sua concepção como *sujeito de direito*, do que falaremos mais adiante.

No entanto, embora se reconheça soberania aos Estados Nacionais, pressupõe-se a existência de uma ordem internacional, em razão da necessidade dos países relacionarem-se uns com os outros. Essas relações se dão sob diversos aspectos, como mencionado.

E, do mesmo modo que o ser humano com poder de autodeterminação de sua vida tem de abrir mão de certa parcela de sua soberania pessoal para relacionar-se com outros seres humanos (na família, na escola, nas entidades religiosas, no trabalho, no trânsito, na política, na sociedade...), os Estados acabam por reconhecer, de maneira recíproca, determinados arranjos internacionais, passando a adotá-los, em nome de relacionar-se internacionalmente, numa convivência harmoniosa e pacífica. Por isso, os Estados mantêm estruturas *diplomáticas* com o objetivo de relacionarem-se, defendendo seus interesses internos perante os demais.

Nesse contexto, embora, teoricamente, todo Estado tenha o mesmo *valor* na ordem mundial, que lhes reconhece igualdade, o fato é que alguns países conseguem ter mais destaque e peso para suas decisões, detendo, portanto, mais poder de influência, geral ou setorial, podendo chegar até o *status* de potência mundial.

A relação que, na teoria, é estritamente equilibrada, na prática não encontra essa mesma estabilidade. Na vida dos Estados também há fortes e fracos e isso dependerá da situação a ser enfrentada e dos elementos de *troca* que os Estados detenham.

Portanto, o aspecto jurídico de soberania, que é, de certa forma, estático, é constantemente desafiado pelo cotidiano de situações práticas em



Profa. Dra. WILGES BRUSCATO
Noções de Direito Ambiental

que os Estados estão envolvidos e seus interesses internos, que acabam, muitas vezes, determinando certa dose de renúncia de soberania para que possa obter tais interesses. Do ponto de vista prático, a soberania é mais flexível.

Quando um Estado, espontaneamente, decide assinar um acordo ou tratado internacional para reconhecê-lo como lei dentro de seu próprio território, embora não tenha sido produzido pelo legislativo local, exerce sua soberania nessa decisão, *flexibilizando-a*: de maneira voluntária, abre mão de seu poder supremo de autodeterminação em nome de harmonizar seus interesses com os demais.

Há, portanto, outros fatores de maior peso, como a economia, especialmente, a política, fatores religiosos *etc.*, do que a ideia jurídica de soberania a dirigir o curso da vida dos Estados na atualidade.

Hoje as ideias de soberania e *interdependência* devem ser trabalhadas em conjunto.

Uma experiência que vem trabalhando a ideia de soberania, agregando-lhe inovações, que a um tempo a relativizam e fortalecem, é a União Europeia, 1993, tratado entre países do continente europeu que evoluiu de acordos econômicos (Comunidade do Carvão e do Aço, 1952; Comunidade Econômica Europeia, 1967) para englobar também uma união política, na qual os países-membros mantêm sua independência, criando e adaptando-se, porém, a uma estrutura supranacional que estabelece normativas conjuntas e negociadas a serem seguidas por todos, com por objetivo de garantir a livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais, de legislar assuntos comuns no campo jurídico e manter políticas comuns para atividades econômicas (comércio, agricultura, pesca, indústria, energia e desenvolvimento), defesa e relações exteriores. Essa é uma experiência inédita, nessa dimensão e profundidade, pois os países-membros podem adotar moeda única e voluntariamente submetem-se a instituições comuns (Parlamento Europeu, Comissão Europeia,



Profa. Dra. WILGES BRUSCATO
Noções de Direito Ambiental

o Conselho da União Europeia, o Conselho Europeu, o Tribunal de Justiça da União Europeia e o Banco Central Europeu, entre outras).

O ESTADO COMO FIGURA DE AUTORIDADE

No atual estágio da humanidade, os povos têm se organizado na forma de Estados. Os Estados Nacionais, ou simplesmente Estados, são o fruto de uma evolução histórica da humanidade na forma em que os povos se organizam. Esse termo passou a ser usado com essa significação a partir do século XV. Refere-se à forma de organização política dos países, às nações politicamente organizadas.

Nessa acepção, o Estado é formado por três elementos básicos: povo, território e poder.

Povo é o conjunto de indivíduos que falam a mesma língua, têm costumes e hábitos idênticos, afinidade de interesses, história e tradições comuns.

Território é a base geográfica sobre a qual um Estado exerce sua soberania (solo, rios, lagos, mares interiores, águas adjacentes até 22 km do litoral, golfos, baías e portos, espaço aéreo até 100 km de altitude e navios de guerra).

Poder se refere à organização administrativa de um povo em seu território, exercendo sua soberania, de acordo com suas opções políticas (forma, regime e sistema de governo).

Desse modo, a maior figura de autoridade que se reconhece hoje é o Estado. Não haveria nada acima dele.

De acordo com a organização político-administrativa de um povo haverá as figuras de representação do poder, que assumem a *competência* (no sentido de poder para a prática de determinado ato) para elaborar o direito daquele povo e fazê-lo cumprir em seu território. Já há vários séculos se reconhece que



Profa. Dra. WILGES BRUSCATO
Noções de Direito Ambiental

um povo, fixado num território, com uma organização política tem *soberania*, ou seja, poder absoluto de autodeterminação, que não reconhece poder concorrente ou superior. Todo Estado é soberano para estabelecer o direito dentro de seu território, como vimos.

Na atualidade, a maioria dos Estados se organiza combinando formas, regimes e sistemas, citados abaixo. Não há uma regra fixa, tendo em vista que cada povo é soberano para estabelecer seu arranjo e estrutura político administrativa.

FORMAS	REGIMES	SISTEMAS
MONARQUIA	ABSOLUTA	
		ESTAMENTAL
	LIMITADA	CONSTITUCIONAL
		PARLAMENTAR
REPÚBLICA	ARISTOCRÁTICA	
	DEMOCRÁTICA	PRESIDENCIALISTA
		PARLAMENTARISTA
	AUTORITÁRIA	
	TOTALITÁRIA	

A *monarquia* é a forma de governo que tem, tradicionalmente, como características básicas a autoridade centrada em uma única pessoa, a vitaliciedade do poder em que essa pessoa está investida e a hereditariedade na sucessão de pessoas investidas no poder. Essas características estão mais presentes na monarquia *absoluta*, em que todo o poder se concentra nas mãos



Profa. Dra. WILGES BRUSCATO
Noções de Direito Ambiental

de uma única pessoa, que exerce todas as funções do Estado: é o legislador, o administrador e o julgador.

A *monarquia limitada* se subdivide nos sistemas estamental, constitucional ou parlamentar. A *monarquia estamental* foi usada na época feudal, quando o monarca dividia seu poder, em alguma de suas funções, com potentados ou membros da nobreza, como a cobrança de impostos, p.e.. Na *monarquia constitucional*, o monarca exerce a função executiva, de modo vitalício, nos limites da Constituição, havendo um legislativo e um judiciário. Esse foi o tipo de monarquia que tivemos no Brasil. A *monarquia parlamentar* é caracterizada pelo fato do monarca não exercer funções de *governo*, de administração do país. A função executiva é centralizada num primeiro-ministro ou chanceler, mantidos autônomos o legislativo (parlamento) e o judiciário. O monarca exerce um poder *moderador*, também designado por *prerrogativa real*, de influência moral sobre o povo e o governo, que só é utilizado em casos específicos, em funções protocolares, cerimoniais e representação diplomática ou, mais abrangentes, como a convocação de eleições em caso de dissolução do parlamento. As reais funções desse poder são variáveis de país para país.

A *república aristocrática* deixou de ser utilizada a partir da Idade Média. Era o governo exercido por determinada classe privilegiada, em razão de direitos de nascimento ou conquista.

Na *república democrática*, os membros do executivo, do legislativo e, em alguns casos, do judiciário são eleitos pelo povo para exercer suas funções por tempo determinado, em processo eleitoral direto ou indireto, podendo adotar o sistema *presidencialista* (o presidente é chefe de governo e chefe de estado, com rígida separação entre os poderes executivo, legislativo e judiciário) ou *parlamentarista* (chefia de governo e chafia de estado em duas figuras distintas; executivo precisa da sustentação do legislativo para se formar e governar).



Profa. Dra. WILGES BRUSCATO
Noções de Direito Ambiental

República autoritária seria a popular ditadura, geralmente, apoiada em força militar, em que o grupo dominante quer garantir a sua manutenção no poder. Normalmente, os membros do legislativo são designados por processos autocráticos.

Na *república totalitária*, os direitos fundamentais do cidadão subordinam-se ao interesse do Estado, cujo poder encontra-se preponderantemente no executivo, centralizado numa figura única de poder, acima dos demais, quando existem. Normalmente se apoia em força militar e há um nível rigoroso de censura e policiamento ideológico.

Na atualidade, a maioria dos Estados adota regimes democráticos de governo, seja como república ou como monarquia, embora ainda existam muitos Estados autoritários ou totalitaristas. A comunidade internacional tem, gradualmente, sinalizado a preferência por regimes democráticos.

Nos Estados democráticos, normalmente, a organização se dá em uma estrutura que separa as suas funções: legislativa, executiva e judiciária. Assim, cada poder de Estado tem sua função típica. A competência do legislativo é, genericamente, formular *leis*; a do executivo é governar e administrar os interesses do país, de acordo com as leis; e a do judiciário é resolver os conflitos de interesse entre particulares e entre entes do Estado e particulares, de acordo com as leis.

O Brasil é um Estado democrático de direito, sob a forma de república federativa presidencialista, organizando-se administrativamente de modo vertical com três entes federativos (União, Estados e Municípios), nas esferas federal, estaduais e municipais.

O poder estatal na República Federativa do Brasil é repartido em três *funções*: Legislativa, executiva e judiciária. Não é incomum encontrarmos referência à repartição dos *Poderes do Estado*. A própria Constituição da República usa o termo *poder* para se referir às funções do Estado: Poder legislativo, poder executivo e poder judiciário. No entanto, é preciso lembrar



Profa. Dra. WILGES BRUSCATO
Noções de Direito Ambiental

que o poder político é uno, característico do Estado soberano. O que se divide, efetivamente, são as funções administrativo-governamentais, por necessidade prática, inclusive.

Então, as funções do Poder Estatal no Brasil são assim organizadas:

LEGISLATIVO	EXECUTIVO	JUDICIÁRIO
FEDERAL: Congresso Nacional – Senado Federal + Câmara dos Deputados	FEDERAL: Presidência da República, seus Ministérios e Secretarias	FEDERAL: Tribunais Superiores, Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral, Justiça Militar
ESTADUAL: Assembleias Legislativas dos estados	ESTADUAL: Governo de Estado e suas secretarias	ESTADUAL: Tribunais de Justiça dos Estados
MUNICIPAL: Câmaras de Vereadores	MUNICIPAL: Prefeitura Municipal e suas diretorias ou departamentos	

Nesse contexto, cada *poder* tem sua competência (atribuição legal para a prática de algum ato) material e territorial.

A competência material se refere, propriamente, à função do poder. Assim, a competência do legislativo é, genericamente, formular *leis*; a do executivo é governar e administrar os interesses do país, de acordo com as leis; e a do judiciário é resolver os conflitos de interesse entre particulares e entre entes do Estado e particulares, de acordo com as leis.

Os poderes do Estado conservam independência e autonomia entre si. Por isso, em regra, o legislativo deveria se limitar a elaborar leis, o executivo a gerir os interesses nacionais e o judiciário a julgar conflitos, que é o que chamamos de *funções típicas*. Porém, há previsões legais que autorizam que os poderes exerçam, atipicamente, funções que não lhes seriam próprias. Assim, o legislativo pode, atipicamente, administrar (organização interna) e julgar (CPIs); o executivo pode, atipicamente, legislar (decretos, portarias, instruções



Profa. Dra. WILGES BRUSCATO
Noções de Direito Ambiental

regulamentadoras *etc.*) e julgar (inquéritos administrativos e sindicâncias) e o judiciário pode, atipicamente, administrar (organização interna) e legislar (normas internas e súmulas vinculantes).

Além disso, para preservar o equilíbrio entre as funções, entre os *poderes*, para que nenhum deles seja absoluto, adotam-se algumas medidas que permitem o controle recíproco de atos (sistema de *freios e contrapesos*). Assim, por exemplo, o poder legislativo tem autonomia e independência para formular leis. Mas, feita a lei, ela deve ser encaminhada ao chefe do poder executivo para *sanção*, ou seja, para que expresse a concordância com o texto da lei. O chefe do executivo tem o poder de vetar leis ou trechos de leis que forem contrários aos interesses comuns, opondo-se a sua entrada em vigor. O judiciário, por sua vez, tem o poder de declarar uma lei inválida por inconstitucionalidade, por exemplo.

Essa é a repartição da competência material de cada função do Estado.

A competência territorial diz respeito à área geográfica alcançada por um ato de cada poder. Então, falamos das esferas de governo: federal, estadual ou municipal. Um ato de um poder federal valerá em todo o território brasileiro. Um ato de um poder estadual tem exigência apenas no território daquele estado. E um ato de um poder municipal, apenas no território do município.

É importante, nesse ponto, falar sobre a competência legislativa: quem tem poder para legislar, se são três os entes legislativos no Brasil (congresso, assembleias, câmaras de vereadores). É óbvio que o que a câmara de vereadores estabelecer só vale no território do município. O que a assembleia legislativa estabelecer, vale só no território do estado, em todos os seus municípios. O que o congresso nacional estabelecer vale no país todo, em todos os estados e municípios.

Por isso, para organizar a elaboração de leis, a Constituição da República *reparte* a competência dos legislativos das três esferas por assuntos. Há assuntos sobre os quais apenas o legislativo federal pode dispor (competência



Profa. Dra. WILGES BRUSCATO
Noções de Direito Ambiental

privativa ou exclusiva), por exemplo. Há outros, sobre os quais o legislativo federal e os estaduais podem fazer leis ou, ainda, matérias que podem ser reguladas pelas três esferas de legislativo (competência concorrente).

Embora não haja hierarquia entre os três entes, em razão da forma como foi estabelecido o nosso pacto federativo, quando a competência é concorrente entre os três legislativos, cria-se uma hierarquia de regulamentação, exigindo que o ente de menor abrangência observe a legislação posta pelo de maior abrangência antes de legislar, de tal modo que não contrarie leis superiores. Assim, quando o município tem autorização para legislar sobre determinado assunto que o estado e a federação também tenham, ele não pode contrariar lei estadual nem federal, sob pena de invalidade. Por outro lado, quando todos podem legislar sobre um mesmo assunto, o ente de maior abrangência, que é a federação, deverá se limitar a estabelecer as diretrizes gerais, o estado poderá complementar essa norma geral, regulando o que seja de interesse regional e o município poderá complementar as legislações superiores naquilo que seja caracterizado como interesse local.

Toda essa disciplina se encontra nos artigos 22, 24 e 30, incisos I e II da Constituição da República.

Para encerrar essas breves noções, é importante ter em mente a estrutura hierárquica das normas no ordenamento jurídico brasileiro. A norma mais importante e superior a todas as demais é a Constituição, seguida pelas demais, assim:

- Constituição da República;
- Leis Federais e Tratados Internacionais Ratificados;
- Constituições Estaduais;
- Leis Estaduais;
- Leis Orgânicas de Municípios;
- Leis Municipais.



Profa. Dra. WILGES BRUSCATO
Noções de Direito Ambiental

Essas são normas elaboradas pelo poder típico, o legislativo. Mas, além delas, existe um sem número de normas expedidas pelos entes do poder executivo nas três esferas: decretos, portarias, instruções normativas, orientações normativas, resoluções *etc.*

Também compõem o direito, como mencionado, a produção do poder judiciário, como enunciados, súmulas, súmulas vinculantes.

Ainda que exista certa polêmica entre os estudiosos do direito, é preciso considerar que os princípios jurídicos, assim como a doutrina – interpretação, avaliação e proposições dos estudiosos do direito - também compõem o direito, dando-lhe sentido, valor e fazendo-o evoluir.