

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC/SP- COGEAE

FLÁVIA PALMA RESENDE

DIVISÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS EM MATÉRIA AMBIENTAL

São Paulo, 2010.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC/SP - COGEAE

Flávia Palma Resende

Divisão constitucional de competências em matéria ambiental.

Monografia apresentada À PUC/COGEAE,
como exigência parcial para aprovação no
Curso de Pós-Graduação 'Lato Sensu' –
Especialização em Direito Ambiental sob
orientação do prof. Rodrigo Brandão Lex.

São Paulo, 2010.

RESUMO.

O meio ambiente foi inserido na Constituição brasileira de 1988 com o *status* de direito fundamental cuja proteção é dever de toda a sociedade e do Poder Público. O presente trabalho tem a finalidade de estudar a fórmula encontrada pela Constituição Federal para traçar o campo de atuação das entidades federativas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para a proteção do meio ambiente sem ferir o pacto federativo. Para tanto, abordaremos primeiramente o tratamento constitucional dado ao meio ambiente depois a forma de Estado adotada por nosso país para então delinear as competências dos entes federados. Em questões controversas serão apontadas as decisões dos tribunais sobre o tema.

ABSTRACT

The environment was inserted in the Constitution of 1988 with the status of a fundamental right the whole society and the Government have the duty to protect. The present work aims to study the formula found by the Federal Constitution in order to draw the playing field of federal entities (Federal, State, Federal District and municipalities) to protect the environment without hurting the federal pact. To this end, we discuss first the constitutional treatment given to the environment, secondly the form of government adopted by our country to then outline the responsibilities of counties. On controversial issues the decisions of the courts will be pointed out.

Sumário

1. Introdução.....	5
2. Direito ao meio ambiente na Constituição Federal.	7
3. Federalismo.	12
3.1. A federação brasileira.....	15
4. Distribuição de Competências na Constituição de 1988.	18
4.1. Classificação das competências.....	19
4.2. Competência dos Entes Federados em matéria ambiental.	20
4.2.1. As competências da União.	21
(a) Competência exclusiva.....	21
(b) Competência legislativa privativa.	22
4.2.2. A competência dos Estados.	23
(a) Competência executiva exclusiva.....	23
(b) Competência legislativa exclusiva.....	25
4.2.3. A competência dos Municípios.	26
(a) Competência executiva exclusiva.....	26
(b) Competência exclusiva legislativa.....	27
(c) Competência legislativa suplementar.	28
4.2.4. União, Estados e Distrito Federal.....	45
(a) Competência legislativa concorrente.....	45
4.2.5. União, Estados, Distrito Federal e Municípios.....	53
(a) Competência administrativa comum.....	53
5. Considerações conclusivas.	56
6. Bibliografia.....	58

1. Introdução.

A Constituição de 1988 inovou ao inserir um capítulo específico sobre o meio ambiente¹ e lhe conferir *status* de direito fundamental (isto significa que a norma protetiva ao meio ambiente tem aplicação imediata²). Inovou também ao dar tratamento holístico ao tema e ao protegê-lo de forma integral. Para isso trouxe a necessidade de toda propriedade cumprir sua função ambiental e instituiu princípios de primariedade do meio ambiente e da exploração limitada dos recursos ambientais.

O meio ambiente, além de ser um direito fundamental por sua estreita ligação com a saúde e a vida, é considerado um bem de uso comum do povo, motivo pelo qual há incumbência tanto da coletividade quanto do Poder Público em defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Deve o Poder Público assegurar, através de instrumentos adequados, a efetividade desse direito intergeracional.

Como toda norma deve ser interpretada e aplicada, neste estudo buscamos delinear as regras constitucionais de competência do Poder Público para termos discernimento de como e quem deverá zelar pela proteção ambiental. O termo “poder público” aqui abrange tanto os entes federados: União, Estados, Distrito Federal e Municípios quanto os Poderes do Estado: Legislativo, Executivo e Judiciário. Todos eles têm o dever de zelar por este bem. Neste trabalho, por uma divisão metodológica do estudo, traçamos apenas um panorama de como devem ser as atuações administrativas e legislativas.

O Brasil é uma federação, um “Estado de Estados”, formado pela união de ordens jurídicas independentes e autônomas que visam à concretização conjunta do bem comum, por isso as esferas de atuação estão claramente delineadas pela Constituição na forma das competências executivas e administrativas, regras que delimitam a esfera de atuação de cada um destes entes.

O mesmo ocorre com o dever de proteger o meio ambiente. A questão se apresenta pela constatação do fato de que os problemas ambientais não costumam respeitar as fronteiras traçadas para separar as unidades políticas da federação, frequentemente um problema ambiental em um estado é causado por procedimento ocorrido em outro. Como também

¹ Capítulo VI – do meio ambiente, artigo 225.

² A Constituição Federal em seu artigo 5º, §1º, determina: “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”.

porque alguns Estados podem se mostrar ineficientes para proteger o seu meio ambiente, enquanto outros o fazem de forma satisfatória.

Em nossa Constituição foi elaborada uma forma complexa de divisão de competências exatamente para responder a esses problemas, sem tolerar lacunas ou omissões pelo Poder Público. Quando tivermos que resolver as questões ambientais pelas regras de divisão de competência, poderemos encontrar o responsável para solucionar o problema.

Estudaremos como esta divisão de competências é feita pela Constituição. Para tanto abordaremos, em primeiro lugar, o tratamento constitucional dado ao meio ambiente; em segundo lugar, a forma de Estado adotada por nosso país; para, então, delinear as competências dos entes federados. Em questões controversas serão apontadas as decisões dos tribunais superiores sobre o tema.

2. Direito ao meio ambiente na Constituição Federal.

Nossa Constituição tratou de aspectos setoriais do meio ambiente, como a água, energia, fauna, florestas e poluição. Como também lhe atribuiu um capítulo próprio, com nítida intenção de atribuir unidade ao tema. Apesar de haver uma clara separação jurídica de setores do meio ambiente com regimes jurídicos próprios: o meio ambiente artificial (espaços urbano e do trabalho), o cultural e o natural ou físico³. Não devemos ter uma visão fragmentada do meio ambiente que é, na definição de José Afonso da Silva, “*a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas*”. A integração busca assumir uma concepção unitária do ambiente, compreensiva dos recursos naturais e culturais⁴, o meio ambiente é uma unidade cuja preservação, recuperação e revitalização constituem, por imperativo constitucional, uma preocupação da sociedade e um dever do Poder Público.

Conforme o delineado pela Constituição:

“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

³ Este é aspecto levado em consideração pela definição de meio ambiente encontrada no art.3º da Lei 6.938/81 (para os fins previstos na lei): “entende-se por meio ambiente o conjunto de condições, leis, influencias e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

⁴ *Direito Ambiental Constitucional*, São Paulo, Ed. Malheiros: 2007. P. 20.

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

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

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 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.

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º - As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.”.

O *caput* do artigo traz a *norma princípio* que revela o direito de todos ao meio ambiente. O § 1º traz *normas instrumentos* para a eficácia do princípio insculpido no *caput* e impõe deveres para sua preservação além de conferir ao Poder Público os princípios e

instrumentos fundamentais de sua atuação para garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Os demais parágrafos trazem um conjunto de determinações particulares em relação aos objetos e setores neles definidos. Estes objetos são apresentados como elementos sensíveis que requerem proteção imediata e regulamentação constitucional direta para que sua utilização seja feita sem prejuízo ao meio ambiente, como, também, porque *são áreas e situações de elevado conteúdo ecológico, é que o constituinte entendeu que mereciam, desde logo, proteção constitucional*⁵.

O direito ao meio ambiente é titularizado por *todos*, e tal expressão deve ser interpretada da maneira mais abrangente possível, ou seja, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é de todos, brasileiros ou estrangeiros, que integrem as gerações presentes ou futuras. Por isso se diz que este direito subjetivo é *transindividual* e oponível *erga omnes*, ou seja, todos podem dele desfrutar e ninguém pode dispor dele.

O direito ao meio ambiente consagrado na Constituição não é apenas ao meio ambiente, mas ao *meio ambiente ecologicamente equilibrado* que deve ser preservado para resguardar a *qualidade de vida*, ou seja, o constituinte adotou uma postura antropocêntrica⁶ na tutela do meio ambiente: este é tutelado não por si mesmo, mas para proteger a qualidade de vida (a saúde, o bem-estar e etc.) humana.

A qualidade do meio ambiente é convertida em um *bem*, tutelado como um todo que compõe o *patrimônio ambiental*, conceito que não se encaixa na clássica divisão feita pelo Código Civil que separa os bens em particulares e públicos (estes subdivididos em de uso comum do povo, dominiais e de uso especial⁷) porque eles estão subordinados a um regime jurídico especial em relação a seu gozo e disponibilidade e em relação a um particular regime de polícia, de intervenção e de tutela pública de modo que eles têm a circulação e o uso

⁵ Conf. Silva, op. Cit. P.53.

⁶ Alguns autores criticam a visão antropocêntrica do direito ambiental e afirmam que este deveria ser tutelado como objeto em si mesmo, mas esta não foi a postura adotada por nosso constituinte, posição ratificada pela Declaração do Rio de Janeiro de 1992, em seu princípio I. Paulo Afonso Leme Machado ressalta que apesar de o *caput* do artigo citado apresentar uma visão antropocêntrica, os seus parágrafos apresentam uma visão biocêntrica o que traduz o intuito de integrar os seres humanos e a biota. “Curso de Direito Ambiental”, São Paulo, Ed. Malheiros: 2007. P. 120.

⁷CC, art. 98: “São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem”.

Art. 99. “São bens públicos: I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades”.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado

controlados⁸. Conforme Morato Leite, o meio ambiente é um *macrobem* ambiental imaterial e incorpóreo composto por *microbens* (como florestas, rios e a propriedade de valor paisagístico) que deve ser tutelado como um todo único que é⁹.

Para José Afonso da Silva, a Constituição tutela:

*“meio ambiente qualificado, o direito que todos temos é à qualidade satisfatória, ao equilíbrio ecológico do meio ambiente. Essa qualidade é que se converteu em um bem jurídico. A isso é que a Constituição define como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida... São bens de interesse público, dotados de um regime jurídico especial, enquanto essenciais à sadia qualidade de vida e vinculados, assim, a um fim de interesse coletivo”.*¹⁰

Da definição podemos deduzir o caráter dúplice do direito ao meio ambiente: ele é um direito subjetivo (irrenunciável, imprescritível e inalienável) como também uma ordem de atuação dirigida aos Poderes Públicos que tem o dever específico de protegê-lo, para isto a própria Constituição enumerou uma série de medidas para efetivar a proteção pretendida.

Por Poder Público devemos entender não apenas a clássica tripartição de poderes (executivo, legislativo e judiciário) quanto os três níveis da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), ou seja, todas as entidades territoriais públicas estão obrigadas a intervir para a efetivação da tutela ambiental. Tal tutela poderá ser executiva, legislativa ou judicial. No presente trabalho, apenas trataremos das duas primeiras.

A Constituição de 1988 apresenta avanços ético-jurídicos inegáveis para a proteção do meio ambiente como o tratamento holístico da natureza, a ecologização do direito de propriedade e a instituição dos princípios de primariedade do meio ambiente e da exploração limitada dos recursos ambientais¹¹. Mas a norma constitucional deve ser interpretada e aplicada. Buscamos aqui delinear as regras constitucionais de competência do Poder Público

⁸ O conceito apresentado de meio ambiente foi ratificado pelo STF no julgamento da ADI-MC 3540.

⁹ LEITE, José Rubens Morato. *Sociedade de risco e Estado*. In. *Direito Constitucional Ambiental*. PP.136-198. São Paulo: Saraiva: 2007. P. 148.

¹⁰ *Direito ambiental constitucional*. P. 84. Grifo nosso.

¹¹ Antônio Herman Benjamin no seu artigo *Constitucionalização do meio ambiente e ecologização da Constituição brasileira* (In. *Direito Constitucional Ambiental*. PP.57-130) apresenta um erudito estudo sobre o tema ao qual nos reportamos.

para termos discernimento de como e quem deverá zelar pela proteção deste bem incorpóreo e imaterial de interesse público.

3. Federalismo.

Os Estados costumam optar na definição das formas de Estado entre os modelos do Estado unitário e o federativo. O primeiro é caracterizado por uma forma política em que o poder é concentrado em um único órgão que tem plena jurisdição nacional, com divisões internas puramente de ordem administrativa, enquanto o segundo é marcado pela descentralização do poder e divisão das competências entre os entes politicamente autônomos que participam da vontade daquele Estado.

A federação foi adotada como forma do Estado brasileiro desde a primeira Constituição Republicana de 1891. Com forte influência do modelo Constitucional dos Estados Unidos¹², optou-se por adotar o modelo de Estado federado conferindo aos Estados-Membros autonomia para gerir seus interesses particulares; o modelo da federação brasileira passou por momentos com mais ou menos autonomia dos entes locais até chegarmos à configuração dada pela Constituição de 1988. Antes de explicitarmos como a repartição de poder é feita aos Estados-membros pelo atual modelo traçaremos em breves linhas as características da federação.

A federação é caracterizada pela observância dos princípios da autonomia e da participação em que se articulam as vontades regionais para formar a vontade de toda a nação. Mouskhell o conceitua como: *“um Estado que se caracteriza por uma descentralização de forma especial de grau elevado; que se compõe de coletividades-membros dominados por ele, mas que possuem autonomia constitucional, bem como participam da formação da vontade federal, distinguindo-se desta maneira de todas as demais coletividades públicas inferiores”*¹³.

Os autores divergem sobre as características essenciais do Estado federal, como sintetiza, com maestria, Carrazza: *“Não entram em acordo os autores no apontar dos traços característicos do Estado Federal. Assim, v.g. Duguít nele vislumbra a existência de dois governos sobre o mesmo território e a impossibilidade de alterarem as competências de cada um deles, sem a anuência de ambos. Já Hauriou sustenta que, no federalismo, há diversidade de leis e várias soberanias secundárias, sob uma soberania comum. Jellinek, sempre*

¹² Os Estados Unidos foram o primeiro Estado a optar por esta forma de governo quando optaram pela união das treze colônias independentes e autônomas para constituir um único Estado em 1787.

¹³ CAMARA, Maria Helena Ferreira da. *O conceito moderno de federação*. In. Revista de informação legislativa n. 71 – julho/setembro de 1981. P. 25.

*rigoroso, aponta como essência do Estado Federal a autonomia, salvaguardada pela Constituição, das unidades federadas. Le Fur, de sua parte, considera existente uma Federação, quando as unidades federativas entram na formação da vontade do Estado. Kelsen, com sua visão formalista do Direito, distingue o Estado Federal dos demais pela existência, nele, de três ordens jurídicas: duas parciais (a União e as unidades federadas) e uma global (a Constituição que as domina, delimitando-lhes a competência e encarregando um órgão de fazê-la cumprir)”*¹⁴.

Os Estados ao formarem uma federação, resguardando alguma autonomia, renunciam à própria soberania e conferem-na ao Estado federado¹⁵ constituído pelo instrumento de uma constituição escrita (a base jurídica de uma federação) na qual as competências e as esferas de atuação dos entes são distribuídas e delimitadas cada qual terá sua renda própria, o poder político será compartilhado entre os membros da federação.

Podemos apontar como características essenciais da ordem federal: a unidade nacional, buscada através da diversidade regional cujas competências locais são mantidas; a comunidade de interesses políticos, econômicos, estratégico-militares e etc. (além de traços culturais comuns) entre o Estado central e os Estados-membros; a soberania própria do Estado central e autonomia dos Estados-membros; a distribuição de competências entre o Estado central e os Estados-membros se faz de modo que possibilite o funcionamento do Estado federal independentemente dos Estados-membros que também o são do Estado central, para a continuação da personalidade estatal das regiões; e, finalmente, as bases essenciais das relações federais se encontram fixas numa Constituição escrita¹⁶ cuja rigidez protege o pacto federativo ao impedir que o legislador abale a unidade federativa, além de prever a existência de um órgão de controle da constitucionalidade das leis e a possibilidade de intervenção para preservar o pacto federativo.

Câmara traz uma bela explicação do exposto: *“Estado federal é aquele cujo poder, em suas manifestações e nos termos de Constituição escrita, necessariamente se desdobra no poder central, ao qual, correspondendo à coletividade pública total (União). É atribuída uma certa superioridade, e em poderes locais, correspondentes à coletividade públicas parciais*

¹⁴CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. P. 22.

¹⁵ A soberania é titularizada pelo Estado Federal enquanto os Estados-membros são detentores de autonomia. Conforme Luccas: “O Estado Federal é pessoa jurídica de direito público externo e exerce sua soberania em âmbito externo. Internamente, é representado pela União, titular do exercício desse poder... Os Estados-membros, centros políticos dotados de autonomia, dispõe de órgãos governamentais próprios e posse de competências exclusivas”. Luccas, Fernanda Ribeiro Mattos. *Competências Ambientais na Constituição Federal*. Dissertação de Mestrado defendida na PUC-SP. São Paulo, 2005, p. 24.

¹⁶ Conf. Câmara, op.cit. P. 26.

naquele compreendidas (coletividades federadas) e, que, desfrutando de maior ou menor autonomia constitucional e administrativa, participam ainda, direta ou indiretamente, não só da atividade legislativa do poder central, como também, em concurso com a coletividade pública total, e de um modo decisivo, das reformas da referida Constituição, ao menos no que possa afetar-lhes as regalias na mesma reconhecidas.... Em suma, o Estado federal é uma organização formada sob a base de uma repartição de competências entre o governo nacional e os governos estaduais, de sorte que a União tenha supremacia sobre os Estados-Membros e estes sejam entidades dotadas de autonomia constitucional perante a mesma União”¹⁷.

O modelo de federalismo adotado pode ser o dual ou o de cooperação. O primeiro modelo (que foi o adotado no início desta forma de Estado) é caracterizado pela coexistência de mais de um campo de poder, ou seja, mais de um governo independente e autônomo: o da União e os dos Estados. Enquanto no cooperativo há a colaboração entre a União e os Estados-membros para o planejamento e desenvolvimento de atividades nacionais e solução de problemas econômicos e sociais. O federalismo de cooperação se sobrepõe ao dual por manifestar as novas tendências do Estado moderno, cuja intervenção em diferentes setores se tornou um imperativo da política contemporânea tanto no âmbito interno como no internacional. Deduz-se que o moderno conceito de regime federativo resulta da filosofia política adotado pelo Estado e que a intervenção do Estado nos diferentes setores é um fato de extrema importância que caracteriza a vida política, econômica e social do nosso tempo¹⁸.

O federalismo de cooperação subdivide-se nos modelos horizontal e vertical. Conforme Luccas, *“A cooperação horizontal tem natureza essencialmente executiva e envolve apenas as ordens locais, com o intuito de harmonizar as suas ações e protegê-las de uma eventual pretensão intervencionista do poder central. Já a cooperação vertical diz respeito à atuação conjunta do ente central e das comunidades federadas, apresentando também, o objetivo de harmonização, ao qual se soma a vontade de distribuir criteriosamente, os recursos financeiros”*¹⁹.

Os princípios da legalidade e da eficiência gozam de extrema importância no federalismo. O primeiro é observado tanto na observação das normas do Estado quanto na

¹⁷ Op.ct. ps. 27 e 29.

¹⁸ Conf. Câmara, op.cit., p. 25

¹⁹ Luccas, Fernanda Ribeiro Mattos. *Competências Ambientais na Constituição Federal*. São Paulo, 2005, 217 p. Dissertação (Mestrado em direito urbanístico) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. P. 18

norma que o fundamenta, na Constituição que inaugura a ordem jurídica deste Estado e determina os poderes de atuação dos entes federados. Enquanto o segundo deve ser almejado no cumprimento destas normas insculpidas na Lei Maior e no exercício das competências pelos mesmos²⁰.

3.1. A federação brasileira.

O Brasil é uma República Federativa cuja organização político-administrativa compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos do art. 18 da Constituição. A forma federativa de Estado é cerne fixo da Constituição e não pode ser alterada, nos termos do artigo 60, § 4º, I.

A *autonomia federativa* assenta-se em dois elementos básicos: *existência de órgãos governamentais próprios e posse de competências exclusivas*. Tais elementos são reconhecidos pela Constituição às entidades federativas²¹.

A federação brasileira apresenta as características típicas da federação, quais sejam: a existência de várias ordens jurídicas, dotadas de competências próprias e possibilidade de auto-organização político-administrativa e legislativa, por meio de uma constituição rígida (arts. 18, 20 a 32); a indissolubilidade do pacto federativo (arts. 1º, 34, II e 60 §4º); a representação isonômica no processo de elaboração de leis por meio de um Senado Federal (arts. 46 e 52); a criação de um órgão (jurisdicional, no modelo brasileiro) para a guarda da Constituição (art. 102); a possibilidade de intervenção federal para a manutenção do pacto federativo (art. 34); e dotação orçamentária própria aos entes federativos, atribuindo a cada um deles competência para a criação de arrecadação de tributos (arts. 145, 147, 153, 155 e 156)²².

Além disso, há normas constitucionais que pretendem dar unidade e equilíbrio à federação como às vedações dirigidas aos entes federados sobre a natureza laica do Estado, liberdade religiosa e de culto, credibilidade de documentos públicos, princípio federativo da unidade de nacionalidade de todos os brasileiros, princípio de paridade entre as entidades da federação e o princípio da igualdade (arts. 19 e 5º, XLI), “a paridade federativa encontra apoio

²⁰ SILVA, Pierry Novais. *Distribuição de competências no que tange ao licenciamento ambiental*. São Paulo, 2007. Dissertação de Mestrado – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Ps. 57 e ss.

²¹ Conf. SILVA, José Affonso da. *Direito Ambiental Constitucional*, p. 71.

²² Conf. Luccas, op. Cit. P. 33.

na vedação de criar preferências entre um Estado federado e outro ou outros, ou entre os Municípios de um Estado e os de outro ou do mesmo Estado, ou entre Estado e Distrito Federal”²³.

No Estado brasileiro há a inserção do Município como ente federado²⁴, o que para vários autores é uma particularidade e uma anomalia, como nos ensina Figueiredo:

*“A particularidade é – sem dúvida – a inclusão do Município na federação. E a anomalia reside no fato de o Município não ter, no Poder central, representatividade, vez que no sistema bicameral a Câmara dos Deputados é formada por representantes do povo, eleitos proporcionalmente em cada Estado, e pelo Senado Federal com representantes do Estado e do Distrito Federal. O Município não se faz, pois, representar. Pois bem, ainda que se possa dizer integrar o Município anomalmente o conceito de federação, em termos jurídicos positivos, é o Município ente da federação”*²⁵.

Adotou-se o modelo de federação cooperativa tendo nossa Constituição previsto as formas de repartição horizontal e vertical de poderes²⁶ no qual os entes devem cooperar para a construção de um objetivo comum. Neste sentido é o ensinamento de Ferraz Júnior: *“A federação brasileira, já pelo disposto no caput do art. 1º, já pela ênfase na solidariedade, na redução das desigualdades regionais, na garantia de um desenvolvimento nacional (art. 3º) aponta muito mais para um federalismo do tipo cooperativo que exige a colaboração dos entes federativos e confere, correspondentemente, menor importância à separação e independência recíproca entre eles”*²⁷.

²³ Silva, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 32ª ed. São Paulo, Malheiros, 2008. P. 476.

²⁴ O professor José Afonso da Silva discorda desta afirmação, ele entende que apesar de o Município integrar a federação (conforme o modelo sustentado por Hely Lopes Meirelles consagrado pela Constituição) ele não pode ser considerado um ente federado por, dentre outros, não participar da formação da vontade geral. Neste trabalho, cujo escopo não é esgotar o assunto, mas apenas indicar os traços gerais da federação brasileira partiu-se do pressuposto de que o Município integra a federação apenas porque lhe são conferidas competências ambientais (tema deste trabalho), como se verá adiante. Conf. SILVA, José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional positivo*. 32ª ed. São Paulo, Malheiros, 2008.

²⁵ FIGUEIREDO, Lúcia Valle, *Discriminação Constitucional das competências ambientais. Aspectos pontuais no regime jurídico das licenças ambientais*, p. 43.

²⁶ Na repartição horizontal há a atribuição a cada ente especificamente o que lhe cabe, enquanto na vertical, há atribuição de competências aos diferentes níveis, do geral ao particular, conforme o âmbito de atuação de cada ente. O assunto será mais bem explorado no próximo capítulo.

²⁷ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio, *Normas gerais de competência concorrente: uma exegese do artigo 24 da Constituição Federal*. Revista Trimestral de Direito Público, n. 7, pp. 16–20, 1994. P.19.

O federalismo brasileiro traz na partilha de poder o modelo de equilíbrio almejado entre as entidades federativas que devem conviver e se relacionar de modo pacífico em busca do bem comum, de forma que à União sejam reservados assuntos e matérias que reclamem uniformidade nacional, reservando-se às demais entidades políticas todas as demais questões que não se revistam de tal característica. Passemos agora a analisar a fórmula encontrada para a repartição de competências entre os entes federados.

A questão é relevante para o direito ambiental porque nosso modelo de repartição de competências pode permitir que aconteçam contradições na proteção ao meio ambiente uma vez que os problemas ambientais não respeitam as linhas divisórias entre os Estados, o fato que ocorre em um Estado pode afetar outro e isto não será, necessariamente, um problema nacional. Além do que um Estado pode ser mostrar mais eficiente em proteger este bem caro ao interesse público do que outro. A atividade regulada por um Estado pode evadir-se para outro onde não encontra restrições e etc. Veremos como este problema pode ser resolvido de modo a equilibrar a autonomia dos Estados e a proteção ao meio ambiente.

4. Distribuição de Competências na Constituição de 1988.

Competência é a delimitação constitucional do exercício do poder pelo Estado, ou melhor, pelos membros da federação. Tércio Sampaio Ferraz Júnior conceitua competência da seguinte maneira:

“Trata-se de uma forma de poder jurídico, isto é, de exercício impositivo de comportamentos e relação de autoridade regulado por normas. Estas normas segundo Alf Ross (Logica de las normas, 1968), são “normas de competência”, em oposição a “normas de conduta”. Ao estabelecer esta forma de poder jurídico, a norma de competência enuncia também (ou lhes alude) as condições necessárias para o exercício: as que delimitam qual o sujeito qualificado (competência pessoal), qual o procedimento (competência procedimental) e o alcance possível em face dos sujeitos passivos, sua situação e seu tema (competência material). Fora destes limites, os atos de exercício são nulos e a norma criada por força deles é inválida. As normas de competência estatuem as chamadas competências públicas criam um poder heterônomo, isto é, cujo exercício é um munus publicum qualificado, isto é, restrito para certos e determinados sujeitos, e, por ser qualificado, não-transferível, podendo apenas eventualmente ser delegado”²⁸.

A Constituição de 1988 estruturou um sistema que combina competências, exclusivas, privativas e principiológicas com competências comuns e concorrentes, buscando reconstruir o sistema federativo segundo critérios de equilíbrio ditados pela experiência histórica. Motivo pelo qual a técnica adotada pelo constituinte foi a da *enumeração de poderes da União* (arts. 21 e 22), com *poderes remanescentes para os Estados* (art. 25, § 1º) e *poderes definidos indicativamente para os Municípios* (art. 30), mas há combinação, com essa reserva de campos específicos (nem sempre exclusivos, apenas privativos), de possibilidades de delegação (art. 22, parágrafo único), áreas comuns em que se prevêm atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23) e setores concorrentes entre União e Estados em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas

²⁸ In. *Normas gerais de competência concorrente: uma exegese do artigo 24 da Constituição Federal*. Revista Trimestral de Direito Público, n. 7, pp. 16–20, 1994. P. 17.

gerais cabe à União, enquanto se defere aos Estados e até aos Municípios a competência complementar²⁹.

O princípio geral que norteia a divisão de competências entre as entidades que compõem o Estado federal é o *princípio da predominância de interesses*, segundo o qual caberá a cada entidade atuar segundo o papel que representa atuando na federação, ou seja, à União caberão as matérias de predominante *interesse geral, nacional*. Aos Estados as matérias e assuntos de predominante *interesse regional*. E aos Municípios cabem os assuntos de *interesse local*. Passemos à análise das espécies de competência³⁰.

4.1. Classificação das competências.

Em matéria ambiental as competências estabelecidas pela Constituição podem ser classificadas a partir de duas referências distintas: *natureza* e *extensão*.

Quanto à sua *natureza*, a competência pode ser *material* ou *legislativa*. A primeira é a competência para executar tarefas, é a que confere ao Estado a possibilidade de exercer a atividade administrativa, ou seja, a possibilidade de atuar concreta e imediatamente, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses coletivos³¹. Enquanto a competência *legislativa* é a em que se dá capacidade outorgada a um ente da federação para legislar.

Quanto à *extensão* as competências podem ser (a) *exclusiva* - exclui os demais entes federativos do seu exercício; (b) *privativa* - enumera como própria a uma entidade com a possibilidade de *delegação* e de competência *suplementar*³²; (c) *comum, cumulativa* ou *paralela* – faculdade de legislar ou praticar certos atos, em determinada esfera, juntamente e em pé de igualdade, consistindo, pois, num campo de atuação comum às várias entidades, sem que o exercício de uma venha a excluir a competência de outra, que pode assim ser exercida

²⁹ Conf. Silva, op.cit. ps. 477 e 479.

³⁰ Ressalte-se que não se pretende esgotar o assunto e as classificações usadas neste trabalho são apenas as que foram consideradas úteis para a apresentação da matéria. Utilizamos como exemplo a classificação usada por Helini Sivini Ferreira na obra *Competências ambientais*. In. Direito Ambiental brasileiro. José Joaquim Gomes Canotilho e José Rubens Morato Leite (organizadores). – São Paulo: Saraiva: 2007. Ps. 204 – 218.

³¹ Para um conceito mais aprofundado de atividade administrativa conf. Melo, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, 26ª. Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

³² Alguns autores, como Toshio Mukai (*Direito ambiental sistematizado*. 3ª ed. Rio de Janeiro: ed. Forense Universitária, 1998) não diferenciam estas espécies de competência. Mas as diferenciamos, conforme a orientação de José Afonso da Silva (Curso de direito constitucional positivo) que pelo fato de a competência privativa admitir complementaridade e delegação enquanto a exclusiva não.

cumulativamente³³; (d) *Concorrente* – cujo conceito compreende dois elementos: (d.1.) possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade federativa; (d.2.) primazia da União no que tange à fixação de normas gerais; e, finalmente temos a competência (e) *Suplementar* – correlativa da competência concorrente, e significa o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas.

Havendo a separação constitucional de competências em razão da natureza e em razão da extensão temos a seguinte divisão:

1) a *competência material*:

a) *exclusiva*: da União (art. 21), dos Estados, que extrai dos poderes remanescentes do art. 25, § 1º, e dos municípios (art. 30, III a VIII);

b) *comum*: da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23);

2) a *competência legislativa*:

a) *privativa* ou *exclusiva*: da União (art. 22), Estados (art. 25 §§ 1º. e 2º.) e dos Municípios (art. 30, I);

b) *concorrente* entre União, Estados e Distrito Federal (art. 24), onde a legislação da União é de normas gerais e a dos Estados e Distrito Federal de normas suplementares;

c) *suplementar* prevista para os Municípios (art. 30, II).

4.2. Competência dos Entes Federados em matéria ambiental.

Considerando que nem sempre é fácil distinguir o interesse geral do interesse local. Alguns problemas podem afetar mais de um Estado, não são rigorosamente considerados nacionais porque não afetam a nação como um todo, mas também não são particulares destes Estados como são os problemas da Amazônia, os do polígono da seca, os do Vale do São Francisco e do Vale do Paraná-Uruguai, são exemplos que se citam na federação brasileira³⁴.

Como também que todos os entes federados têm competência para a proteção ambiental de ordem material ou legislativa. Ao aplicarmos como critérios o princípio da

³³ Como é exercida de forma igualitária por todos os entes da federação, conforme as limitações territoriais e os seus interesses Toshio Mukai anota que esse tipo de competência, “*destina-se a servir de instrumental jurídico para a concretização efetiva do denominado federalismo cooperativo entre nós*”. Op.Cit. P. 17.

³⁴ Conf. Silva, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 478.

subsidiariedade³⁵ e a teoria dos poderes implícitos³⁶ poderemos traçar o seguinte panorama de repartição de competências em matéria ambiental.

4.2.1. As competências da União.

(a) Competência exclusiva.

O art. 21 da CF confere à União competência exclusiva para desempenhar algumas atividades de natureza executiva (cujo desempenho está condicionado às normas regulamentadoras da atividade, aqui a natureza executiva é preponderante). As que se relacionam com a matéria ambiental são: *“IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e desenvolvimento econômico e social de desenvolvimento econômico e social; XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos; c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária; d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; f) os portos marítimos, fluviais e lacustres; XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e inundações; XIX - instituir um sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso; XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; XXI - estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação; XXII - executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exerce o monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições: a) toda atividade*

³⁵ Princípio ligado ao da descentralização democrática pelo qual os poderes locais devem ter competências e autonomias próprias executar as matérias e tarefas das suas respectivas áreas territoriais, garantindo a “desburocratização” e a participação da população na defesa de seus interesses.

³⁶ Pela qual a concessão de um poder abrange os meios e faculdades para torná-lo efetivo, ressalvadas as restrições explícitas e implícitas pela própria Constituição.

nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional; b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais; c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas; d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa; XXV - estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa”.

Figueiredo³⁷ ressalta que dentre as matérias enumeradas nos incisos do art. 21 da Constituição as quatro primeiras são inerentes à soberania enquanto as restantes transcendem os interesses regionais e locais. Mas as relacionadas com os incisos IX (elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social), e XX (instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, *saneamento básico* e transportes urbanos) trazem alguma dificuldade por se imbricar com competências regionais (planos estaduais) ou municipais. Por isso a autora afirma que imbricar é sobrepor-se e não tomar o lugar de, invadir, intrometer-se, imiscuir-se. De forma que é necessário que a União se mantenha estritamente dentro do campo do interesse nacional quando tratar das matérias.

(b) Competência legislativa privativa.

Tem, este ente, *competência legislativa privativa* para, nos termos do art. 22 da CF: “I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico e do trabalho; II – desapropriação; IV – águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; IX – diretrizes da política nacional de transportes; X – regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial; XII - jazidas, minas e outros recursos minerais e metalurgia; XIV – populações indígenas; XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza; XXVIII – defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional”.

³⁷ FIGUEIREDO, Lúcia Valle, *Discriminação Constitucional das competências ambientais. Aspectos pontuais no regime jurídico das licenças ambientais*, Revista de Direito Ambiental, São Paulo, n. 35. p. 39-55, jul./set. 2004. P. 45.

Apesar do tema se fundamentar na predominância do interesse nacional há a possibilidade de autorização dos Estados a legislar sobre tais matérias desde que sejam autorizados por lei complementar nesse sentido, conforme o disposto pelo parágrafo único do artigo 22 da CF³⁸.

Essas competências são privativas da União, mas os demais entes federativos têm o dever de fiscalização.

4.2.2. A competência dos Estados.

(a) Competência executiva exclusiva.

A Constituição não se referiu expressamente à competência executiva dos Estados, ao mesmo tempo em que é explícita sobre a competência da União e dos Municípios, atribui aos Estados a matéria remanescente ou residual, ou seja, aquela matéria que não for de competência federal ou municipal será estadual. Anote-se que nossa Constituição adotou um sistema de distribuição de competências que “não tolera espaços vazios de responsabilidade, de modo que não se pode deixar de atribuir, a qualquer um dos níveis de governo, a responsabilidade pela solução de qualquer matéria de interesse coletivo. Quando essa responsabilidade não for, de alguma forma, imputável à União ou ao Município, ela será remetida ao Estado federado, detentor da chamada competência residual ou remanescente, por força do art. 25, § 1º, da Constituição Federal”³⁹. O mesmo ocorre com o Distrito Federal que exerce concomitantemente os poderes do Estado e Município.

Além da matéria residual, os Estados têm poderes exclusivos de natureza executiva para diretamente, ou mediante concessão, explorar os serviços locais e gás canalizado e instituir regiões metropolitanas, aglomerações e microrregiões⁴⁰.

A instituição de regiões metropolitanas é a possibilidade de se criar uma nova figura da administração regional, “no âmbito dos Estados, como um corpo jurídico-administrativo territorial (autarquia territorial, intergovernamental e plurifuncional), sem personalidade política - visto que não poderia ter um corpo legislativo próprio - para o qual se conferem

³⁸ “Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo”.

³⁹ ALVES, Alaôr Caffé, *Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro*. P.3.

⁴⁰ CF, art. 25, §§ 1º a 3º.

competências administrativas intergovernamentais, destinadas a integrarem a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (artigo 25, § 3º, da CF)”⁴¹. Integrada por Municípios que, apesar de continuarem com autonomia plena passam a integrar esta figura administrativa para atender ao interesse comum.

Decorrente da necessidade de integrar a administração da região que reúne interesses diversos, em que o que era classicamente considerado como interesse local pressupõe o regional e vice-versa em decorrência da complexa evolução da cidade que passa a integrar uma cidade-regional com múltiplos governos autônomos (Municípios, Estado e União), deverá ser tratada dentro de uma relação institucional orgânica que compreenda todos esses interesses que devem ser articulados em ações de coordenação e integração das atividades e ações públicas municipais, estaduais e federais, com relação a esta área de extrema complexidade que é a região metropolitana.

Para satisfazer o *interesse comum* metropolitano deverá ser observada a distribuição e o exercício das competências legislativas e comuns necessárias à prestação das funções públicas no âmbito de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões⁴².

Este *interesse comum* passa pela comunhão dos interesses de todos os entes envolvidos na região metropolitana, conforme Alves:

⁴¹ Conf. Alaôr Caffé Alves, op. Cit.

⁴² Conforme Alves: “... Em plano mais abrangente a União é competente para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (art. 21, XX da C.F.). Exerce também a competência material (comum) sobre condições habitacionais e de saneamento básico (idem, art. 23, IX). Aos Estados e aos Municípios também cabe esta última. Aos Municípios, de forma específica, cabe executar a política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182 da C.F.)... No plano da mediação urbano-regional, insere-se a competência estadual para legislar concorrentemente com a União sobre direito urbanístico (idem, art. 24, I). Isto permite ao Estado a capacidade para estabelecer normas diretoras visando a implantação e compatibilização de planos urbanísticos regionais em harmonia com os de caráter local, o que permitirá a realização institucional de objetivos e metas propostos para as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, e microrregiões... a autonomia dos Municípios metropolitanos, a par da remissão a matérias de competência local, tem sua configuração demarcada também e principalmente pela competência concorrente complementar da legislação federal e estadual (artigo 30, II, da C.F.), e pela competência comum (idem, artigo 23), perfazendo sua “autonomia relativa”, e em razão da qual poderá igualmente produzir normas jurídicas para suprir ou completar matéria ligada às funções pública de interesse comum. Isso quer dizer que, em matéria urbanística e em relação à prestação de serviços de interesse comum, de caráter regional, o Município metropolitano tem, pela atual Constituição, o poder de regulá-los em nível local, supletivamente, naquilo que couber em relação ao interesse local, obedecidas as diretrizes e parâmetros fixados em nível estadual e federal”.

“O interesse metropolitano, pelo que foi exposto, não se caracteriza apenas porque se distinga logicamente dos demais interesses em virtude de possuir alguma nota especial que estes não contenham, como, por exemplo, a de ser vinculado especificamente a problema urbano-regional. Ele se caracteriza também, e principalmente, porque exige a atuação coordenada de todos os entes governamentais para satisfazê-lo. Isso equivale a dizer que uma das características desse interesse é exatamente a de incluir, necessariamente, o interesse de todos os entes político-administrativos atuantes na região metropolitana. Não se deve surpreender aí um paradoxo, porque é perfeitamente possível, e até indispensável, admitir-se que o interesse metropolitano se diferencia e, ao mesmo tempo, se identifica com os demais interesses”.

O interesse comum, longe de ser a somatória dos interesses locais dos entes que compõem a região metropolitana será caracterizado pelas necessidades advindas da necessidade de se administrá-la conjuntamente, podemos citar o exemplo do metrô de São Paulo cujo bom funcionamento não passa por decisões isoladas que considerem apenas um município, pelo contrário, há integração de toda uma coletividade de interesses comuns a todos os interessados no bom funcionamento do serviço como um todo.

(b) Competência legislativa exclusiva

Ao reservar aos estados as competências que não lhe fossem constitucionalmente vedadas, a Constituição conferiu aos Estados, atribuições de natureza executiva e *legislativa*. Ou seja, para ambas as modalidades de competência toda matéria que não for atribuída à União e aos Municípios será, de forma remanescente, atribuída aos Estados. Assim sendo, é competência estadual legislar sobre qualquer tema, incluindo-se nesse rol as questões ambientais, desde que observados os princípios estabelecidos pelo texto constitucional.

A faculdade de instituir regiões metropolitanas reúne o conteúdo dos poderes executivo e legislativo para desempenhar a tarefa.

4.2.3. A competência dos Municípios.

(a) Competência executiva exclusiva.

Os Municípios têm *competência executiva exclusiva* para: promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, o que deve ser feito mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (tal competência vem somar-se ao disposto no inciso IX do art. 21 da CF, o qual atribui à União competência exclusiva para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território, para tanto devem ser observados os interesses geral e local a que estes entes estão vinculados). Também cabe, aos Municípios, exclusivamente, promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, com observância da legislação e da ação fiscalizadora da União e dos Estados⁴³.

A política urbana, prevista pelos artigos 182 e 183 da CF e materializada pela Lei 10.257/2001 deve ser executada pelos Municípios com observância dos instrumentos de atuação determinados por ambos os diplomas legais.

O Superior Tribunal de Justiça entende que o Município tem o dever de regularizar a ocupação do solo urbano e dele não pode se furtar sob pena de responsabilidade como é demonstrado pela seguinte ementa:

“RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REGULARIZAÇÃO DO SOLO URBANO. ART. 40 DA LEI N. 6.766/79. MUNICÍPIO. COMPETÊNCIA VINCULADA.

No que concerne à alegação de que a Lei n. 6.766/79 não se aplica aos conjuntos habitacionais de interesse social, o recurso não merece prosperar. Com efeito, como bem salientou o Ministério Público Federal, "a Lei 6.766/79 é aplicável a toda e qualquer forma de parcelamento do solo para fins urbanos (art. 1º da Lei), independentemente de haver vinculação ou não com os programas habitacionais de interesse social" (fl. 517).

Por outro lado, nos termos da Constituição Federal, em seu artigo 30, inciso VIII, compete aos Municípios "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do

⁴³ Constituição Federal, artigos 30, incisos, VIII e IX; e 182.

parcelamento e da ocupação do solo urbano." Cumpre, pois, ao Município regularizar o parcelamento, as edificações, o uso e a ocupação do solo, sendo pacífico nesta Corte o entendimento segundo o qual esta competência é vinculada.

Dessarte, "se o Município omite-se no dever de controlar loteamentos e parcelamentos de terras, o Poder Judiciário pode compeli-lo ao cumprimento de tal dever" (REsp 292.846/SP, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, DJ 15.04.2002).

No mesmo diapasão, sustentou o Ministério Público Federal que "o Município não pode se furtar do poder-dever de agir vinculado e constitucionalmente previsto com vistas à regularização do solo urbano, sob pena de responsabilização, como sucedeu no caso por intermédio da via judicial adequada que é a ação civil pública" (fl. 518).

Recurso especial improvido". (STJ, SEGUNDA TURMA, REsp 259.982/SP, Rel. Ministro FRANCIULLI NETTO, , julgado em 08/06/2004, DJ 27/09/2004 p. 287)

(b) Competência exclusiva legislativa.

Eles têm *competência exclusiva para legislar* sobre assuntos de interesse local⁴⁴, mas não há na Constituição qualquer explicação para o que seja interesse local. Conforme Roque Carrazza o "interesse local não se confunde com interesse privativo. O interesse do município que a Constituição protege é o peculiar, isto é, o próprio, o especial, o particular; não o exclusivo, que, em rigor, inexistente, já que, afinal de contas, tudo o que aproveita ao município também serve, de modo mais ou menos próximo, a todo o país"⁴⁵.

Podemos, para entender o *interesse local*, aplicar o princípio da predominância de interesse, ou seja, quando o interesse em questão afetar, predominantemente, o município dele será a competência para legislar sobre o assunto.

Em decorrência deste preceito e considerando o dever de proteger o meio ambiente que lhe é ordenado pela Constituição (art. 23, inciso V, principalmente e art. 225), o

⁴⁴ Constituição Federal, artigo 30, inciso I.

⁴⁵ CARRAZZA, Roque Antonio, *Curso de Direito Constitucional Tributário*, 7ª. Ed., São Paulo: Malheiros, 1995, p. 113.

Município poderá legislar em matéria ambiental desde que o faça para atender ao seu interesse local e com observância das normas federal e estadual. Isto é demonstrado pela seguinte decisão:

OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER. Riolandia. Agrotóxico. Área urbana. Dano ambiental CF, art. 225; CE, art. 191 e 195; LOM, art. 173. - 1. Meio ambiente. Competência legislativa. O município pode legislar sobre saúde pública e meio ambiente, nos termos do art. 23 II, VI e VII da Constituição Federal; mas desde que respeite as normas federais e estaduais e não aniquile as permissões e vedações nela constantes. - 2. Agrotóxicos. O art. 173 da Lei Orgânica de Riolandia, que veda o uso de agrotóxicos em um perímetro de 500 metros da zona urbana, cuida do interesse local, estabelece restrição de pequena expressão e não impede a atividade agropecuária nem o uso dos produtos licenciados pela União e pelo Estado. Constitucionalidade da vedação. - Procedência. Recurso dos réus desprovido. (TJ/SP. Câmara Reservada ao meio ambiente. Apelação nº 994.09.384655-4, rel. Des. Paulo de Faria, j. 04/02/2010, reg. 11/02/2010) ⁴⁶.

(c) Competência legislativa suplementar.

O Município tem *competência legislativa* para *suplementar* as normas federais e estaduais para preencher lacunas e as adaptar à sua realidade local. Pode-se falar em *competência supletiva* quando há preenchimento de lacunas existentes na lei federal ou estadual e, quando há simples detalhamento da norma federal ou estadual, fala-se em atuação

⁴⁶ No mesmo sentido é a decisão do STJ: “Constitucional. Meio ambiente. Legislação municipal supletiva. Possibilidade. Atribuindo, a Constituição Federal, a competência comum a união, aos estados e aos municípios para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, cabe, aos municípios, legislar supletivamente sobre a proteção ambiental, na esfera do interesse estritamente local. A legislação municipal, contudo, deve se restringir a atender as características próprias do território em que as questões ambientais, por suas particularidades, não contem com o disciplinamento consignado na lei federal ou estadual. A legislação supletiva, como e cediço, não pode ineficacizar os efeitos da lei que pretende suplementar. Uma vez autorizada pela união a produção e deferido o registro do produto, perante o ministério competente, e desfeito aos municípios vedar, nos respectivos territórios, o uso e o armazenamento de substâncias agrotóxicas, extrapolando o poder de suplementar, em desobediência a lei federal. A proibição de uso e armazenamento, por decreto e em todo o município constitui desafeição a lei federal e ao princípio da livre iniciativa, campo em que as limitações administrativas não de corresponder as justas exigências do interesse publico que as motiva, sem o aniquilamento das atividades reguladas. recurso conhecido e improvido. Decisão indiscrepante. (REsp 29299/rs, Rel. Ministro Demócrito Reinaldo, Primeira Turma, julgado em 28/09/1994, DJ 17/10/1994 p. 27861).”

complementar. Por isso, Ferraz Junior ressalta que os Municípios possuem competência suplementar não para editar *legislação concorrente*, mas sim para editar *legislação decorrente*. Portanto, segue o autor, inexistindo normas federais ou estaduais, os Municípios terão de recorrer a outros instrumentos jurídicos, tais como a analogia, os costumes e os princípios gerais do direito⁴⁷.

O Município quando integrar a região metropolitana continuará detentor de sua autonomia para legislar sobre interesse local, mas deverá respeitar o *interesse comum*, conforme supra-assinalado.

Como tem competência para legislar sobre assuntos de seu interesse local e implementar a política urbana, cabe ao Município dispor sobre ordenamento territorial, definição de zonas urbanas e de expansão urbana, tal posição é ratificada pelo parágrafo único do art. 2º do Código Florestal⁴⁸.

De forma que, para não extrapolar os seus limites de competência, o Município pode regulamentar sobre esta matéria desde que obedeça às normas federais e estaduais.

Há polemica sobre as resoluções 302 e 303 do CONAMA⁴⁹ que extrapolariam sua competência regulamentar ao definirem o que seria a chamada “área urbana consolidada” e determinar a área de proteção permanente em reservatórios artificiais de água invadindo a competência municipal para dispor sobre o ordenamento territorial e definir as zonas: urbana e de expansão urbana.

Os que defendem tais resoluções afirmam que elas são normas gerais federais que protegem o meio ambiente e, portanto, são de observância obrigatória pelos Municípios. Este

⁴⁷ FERRAZ Júnior, Tércio Sampaio. *Normas gerais e competência concorrente: uma exegese do art. 24 da Constituição Federal*. Revista Trimestral de Direito Público, n. 7, p. 16-20, 1994.

⁴⁸ Lei 4771/ 1965, “Art. 2º... Parágrafo único. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo”.

⁴⁹ Conselho Nacional do Meio Ambiente, Órgão consultivo e deliberativo, instituído Lei n. 6.938/1981, com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida; sua competência está delimitada pelo art. 8º da lei, cabendo-lhe, dentre outros: “I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA; II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis conseqüências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional. (...) VI - estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes; VII - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos...”

é o posicionamento da Câmara Especial do Meio Ambiente do Tribunal de Justiça de São Paulo que assim decidiu:

"MANDADO DE SEGURANÇA - Multa ambiental -edificação com 30m de distância da represa, referente à área de preservação permanente - Processo extinto - Exigência por parte da Resolução CONAMA 302/02 de 100m de distância - Competência municipal fica vinculada e limitada às disposições das normas federais, inclusive Resoluções do CONAMA, que são atos administrativos editados com base em lei • Mesmo à luz das normas vigentes, o CONAMA continua investido de competência para editar normas, tendo como limite a lei e a Constituição - Não há ilegalidade ou inconstitucionalidade na deliberação da distância de 100 metros, que deve ser considerada área ecológica, pois editada à luz da Emenda Constitucional 1/69 e em consonância com a competência que era outorgada por lei, não podendo os Municípios, ainda que em área urbana, dispor de forma diferente. - A Resolução 302/02 apenas reforçou o que já havia sido deliberado na 04/85 e o fez considerando a necessidade de regulamentar o art. 2º do Código Florestal no que concerne às áreas de preservação permanente no entorno dos reservatórios artificiais e responsabilidades assumidas pelo Brasil nas Convenções da Biodiversidade, Ramsar e Washington, e nos compromissos derivados da Declaração do Rio de Janeiro - Resolução que trata expressamente de proteção aos recursos hídricos, que não estão sujeitos ao princípio da reserva legal, não existindo nenhuma inconstitucionalidade - Suas cautelas não podem ser vistas como uma violação ao direito de propriedade, que não se sobrepõe ao interesse público que emana do meio ambiente e nem restrição à competência legislativa municipal -Recurso desprovido." (Apelação Cível nº 726.850.5/0-00, Relator Desembargador Samuel Júnior, julgada em 09.10.2008)⁵⁰.

Não concordamos com tal posicionamento porque a competência municipal para cuidar destes interesses foi fixada pela Constituição e apenas poderia ser restringida por leis federais ou estaduais. Consoante o princípio da legalidade um dos pilares do Estado de Direito

⁵⁰ No mesmo sentido são as decisões tomadas pelo órgão no Agravo de instrumento nº 994.09.2X149-3/50000, na apelação cível n. 938.849-5/7 nº 666.231.5/0, nº 444.896.5/4-, na Apelação Cível com Revisão nº 884.290-5/8-00, nº 407.034.5/0-00.

positivado no inciso II do art. 5º da nossa Constituição⁵¹, de observância obrigatória para a administração pública⁵², em conjunto com o princípio da tripartição dos poderes, apenas a lei⁵³ pode inovar no campo jurídico criando obrigações e impondo sanções. Ora, os decretos e regulamentos são instrumentos de adaptação ou organização do aparelho administrativo para garantir o fiel cumprimento da lei, como expresso na Constituição quando delimita os poderes do Presidente da República⁵⁴, ora, se o Presidente eleito democraticamente não pode, por esta via, inovar no ordenamento jurídico o que se dirá de um órgão consultivo.

Em um parecer sobre um caso relacionado com o tema, lecionou Celso Antonio Bandeira de Melo:

“Ninguém duvida que a fixação da área urbana do Município a ele mesmo compete. Trata-se do mero exercício de uma competência urbanística expressada no exercício da autonomia que lhe confere a Constituição, “in casu”, a de legislar sobre assuntos de interesse local, consoante previsto no inciso I, do art. 30 e na conformidade do art. 182, § 1º. Trata-se de questão mansa e pacífica, insuscetível, pois, de qualquer discussão. De resto, consoante o próprio Código Florestal, cujo artigo 2º o CONAMA pretendeu regulamentar, no parágrafo único explicitamente menciona esta obviedade de que áreas urbanas são as “compreendidas nos perímetros definidos por lei municipal”. Eis, pois, que a fixação de área urbana, à toda evidência, não é da alçada da União; vale dizer: não poderia ser juridicamente instaurada nem mesmo por lei federal. Que dizer, então, da criação de uma especial modalidade de área urbana efetuada por simples Resolução emitida por uma repartição intestina do Poder Executivo ?

⁵¹“Art. 5º (...) II – ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

⁵² Art. 37. “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...”.

⁵³ Lei aqui deve ser entendida como a proveniente do poder legislativo, com exceção das ressalvas feitas pela própria Constituição, único poder capaz de inovar na ordem jurídica criando obrigações e sanções, ressalte-se que este poder não pode ser delegado, fora das hipóteses previstas pela própria Constituição, sob pena de inconstitucionalidade .

⁵⁴ CF, art. 84 “Compete privativamente ao Presidente da República... IV: sancionar, promulgar e fazer publicar leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução”.

*“Dessarte, ao criar a figura de “área urbana consolidada”, a Resolução CONAMA 302/2002 praticou um ato até mesmo grotesco, absolutamente fora de sua esfera competencial”*⁵⁵.

O CONAMA tem competência apenas para expedir regulamentos visando à aplicação da lei e todo ato normativo que extrapolar esta competência será ilegal e inconstitucional. Quando definiu a “área urbana consolidada” o órgão usurpou do seu poder regulamentar, conforme o pronunciamento de Édis Milaré e Renata Castanho em parecer:

“Com efeito, o CONAMA foi além do que lhe competia, usurpando competência privativa de lei. Pior. Além de violar o princípio da legalidade, a aludida Resolução não observou a competência privativa dos Municípios para a matéria, sendo vedado a um órgão federal definir, de forma estanque e homogênea para o todo o País, o conceito de “área urbana consolidada”.

*“Por certo, a competência para promover o adequado ordenamento territorial é privativa dos Municípios, por expressa disposição constitucional, que atribuiu a estes entes federativos autonomia para tanto, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (artigo 30, VIII, c/c art. 182, CF)”*⁵⁶.

Outra questão polêmica relacionada à competência legislativa municipal refere-se à possibilidade ou não de o Município impor restrições à queima da palha da cana-de-açúcar como método facilitador do seu corte dentro do seu limite territorial.

No Estado de São Paulo é muito comum o uso fogo como método despalhador e facilitador do corte de cana-de-açúcar. Ocorre que tal prática é prejudicial à saúde da população que vive no entorno dos canaviais como também para o meio ambiente, na combustão são eliminados gases tóxicos que, além de serem nocivos para a saúde humana,

⁵⁵ Parecer jurídico elaborado face à consulta formulada pela empresa *Momentum de Empreendimentos Imobiliários Ltda.* Disponível do endereço eletrônico: <http://www.momentum.com.br/site/conteudo/pareceres/pbm.pdf>. Site consultado em 09/05/2010. P. 34.

⁵⁶ Parecer jurídico elaborado face à consulta formulada pela empresa *Momentum de Empreendimentos Imobiliários Ltda.* Disponível do endereço eletrônico: <http://www.momentum.com.br/site/conteudo/pareceres/dem.pdf>. Site consultado em 09/05/2010. Ps. 13 e 14.

contribuem para o efeito estufa, isto sem falar na grande quantidade de animais que se refugiavam nos canaviais são surpreendidos pela queima e, sem ter pra onde fugir, morrem⁵⁷.

O Código Florestal, em seu artigo Art. 27, proíbe a prática de queimadas e as permite de forma excepcional, conforme as peculiaridades locais ou regionais devendo ser precedidas de permissão pelo poder público. O dispositivo foi regulamentado pelo Decreto n. 2.661/98 que prevê como se dará a queima controlada além de, nos seus artigos 16 e 17, determinar a

⁵⁷ No voto n 12.309, proferido na ADI n. 125.060.0/5 o desembargador Renato Nalini trouxe estudos esclarecedores sobre nocividade da prática: "... O químico PAULO FINOTTI salienta que, "não bastasse isso, o aquecimento da matéria orgânica causado pela queimada produz um fenômeno chamado pirólise, que resulta em quase uma centena de substâncias químicas, muitas delas cancerígenas" (Em "Mais uma vez as queimadas", *Jornal Tribuna de Ribeirão Preto*, www.tribuanaribeirao.com.br, acesso em 19 9 2006).

... O Departamento de Saúde Ambiental da Faculdade de Saúde Pública da USP realizou uma pesquisa em que se apurou incidência maior de doenças respiratórias em regiões de queimadas em culturas canavieiras. Essa pesquisa resultou em dissertação de mestrado de FÁBIO SILVA LOPES, cujo título "A utilização de sistemas de informação geográfica no estudo da exposição humana aos produtos da queima da palha da cana-de-açúcar no Estado de São Paulo" não fornece a gravidade do conteúdo. Pois os dados de janeiro de 2000 a dezembro de 2004 evidenciaram a ocorrência de 22 mil internações ao ano por problemas respiratórios, detectados mais de 3 mil focos de queimadas ao ano em média naquele período (Disponível em www.usp.br, acesso em 19.9.2006).

É comprovado que ao serem aspirados pelas pessoas, os compostos emitidos pela queimada atingem os alvéolos e chegam até à corrente sanguínea. Desencadeiam processos inflamatórios e causam hipertensão. Estudos realizados pelos médicos MARCOS ARBEX, JOSÉ EDUARDO CANÇADO e FÁBIO LOPES, concluem no mesmo sentido: quando aumentam em 10% as partículas da queima do ar, sobem em 22% as internações de crianças e idosos. A poluição nessa região canavieira é muito maior do que a poluída megalópole da capital. E 80% das partículas suspensas no ar vêm da queima da palha de cana. (MARCOS ARBEX é um dos autores de estudo desenvolvido no Laboratório de Poluição Atmosférica Experimental da Faculdade de Medicina da USP, FÁBIO LOPES é pesquisador da Faculdade de Saúde Pública da USP e JOSÉ EDUARDO CANÇADO é pesquisador do Laboratório de Poluição Atmosférica Experimental da USP O estudo foi apresentado no **National Institute of Environmental Health Science** e publicado no periódico científico *Environmental Health Perspectives* Disponível em www.mackenzie.br/dhtm/assessoria, consulta em 19 9 2006).

O próprio Secretário do Meio Ambiente, o cientista JOSÉ GOLDEMBERG, já observou ser "um absurdo fazer inúmeras exigências ambientais às indústrias do Estado, tentar melhorar a disposição de lixo e resíduos tóxicos, multar os caminhões que emitem fumaça e inspecionar os automóveis para que estes emitam menos poluentes e, simultânea e paradoxalmente, permitir a queima descontrolada da cana-de-açúcar que, em certas épocas do ano, inferniza a população de parte do Estado" (Folha de São Paulo de 22 5 2002).

(...)

Em tese de doutorado defendida no Instituto de Biociências, Letras e Ciências Exatas da UNESP, em São José do Rio Preto, ROSA MARIA DO VALLE BOSSO constatou qualidades alarmantes de substância conhecida pela sigla HPA - hidrocarboneto policíclico aromático - na urina de cortadores de cana. Com evidências comprovadas de causar câncer, os HPAs constituem uma família de diversas substâncias. Entre elas o naftaleno, fluoreno, pireno e benzopireno. Esses compostos e seus derivados podem ser encontrados em todos os compartimentos ambientais (Disponível sob o título "A polêmica do carvãozinho. Queimar a palha de cana-de-açúcar é um sistema de cultivo poluente e prejudicial à saúde, aponta pesquisa da Faculdade de Saúde Pública da USP, SYLVIA MIGUEL, www.usp.br/iorusp/aquivo/2005/iusp738/pag.1011htm, consulta em 19 9 2006).

Um outro trabalho acadêmico, realizado por MARY ROSA MARCHI, do Instituto de Química da UNESP de Araraquara, detectou grande volume de HPAs em amostras de poeira suspensa no ar. Para conseguir detectar as substâncias, MARY utilizou um equipamento capaz de coletar partículas inaláveis com diâmetro menor que 10 microns - equivalente à milionésima parte do metro. Com a instalação do aparelho a 7 metros da altura do solo, num terreno situado a 5 quilômetros dos canaviais e a 10 quilômetros do centro da cidade, o estudo constatou um volume de HPAs quatro vezes superior durante o período das safras, comparado às entressafras".

gradativa eliminação do emprego de fogo como método despalhador e facilitador do corte da cana de açúcar⁵⁸.

O Estado de São Paulo regulamentou o assunto nas leis estaduais: 6.171/88, 8.421/93, 10.547/00 e 11.241/02. E nos decretos 41.719/97, 42.056/97 e 47.700/03. Que permitem o emprego de fogo em práticas agropastoris e florestais, mediante queima programada e prevê sua redução gradativa. A Lei 11.241/202, regulamentada pelo Decreto Estadual 47.700/2003:

“Artigo 1º - Esta lei dispõe sobre a eliminação do uso do fogo como método despalhador e facilitador do corte da cana-de-açúcar.

“Artigo 2º - Os plantadores de cana-de-açúcar que utilizem como método de pré-colheita a queima da palha são obrigados a tomar as providências necessárias para reduzir a prática, observadas as seguintes tabelas:

ANO	ÁREA MECANIZÁVEL ONDE NÃO SE PODE EFETUAR A QUEIMA	PERCENTAGEM DE ELIMINAÇÃO DA QUEIMA
1º ano (2002)	20% da área cortada	20% da queima eliminada
5º ano (2006)	30% da área cortada	30% da queima eliminada

⁵⁸ Lei 4771/1965. “Art. 27. É proibido o uso de fogo nas florestas e demais formas de vegetação. Parágrafo único. Se peculiaridades locais ou regionais justificarem o emprego do fogo em práticas agropastoris ou florestais, a permissão será estabelecida em ato do Poder Público, circunscrevendo as áreas e estabelecendo normas de precaução”.

Decreto n. 2.261/98. “Art. 16. O emprego do fogo, como método despalhador e facilitador do corte de cana-de-açúcar em áreas passíveis de mecanização da colheita, será eliminado de forma gradativa, não podendo a redução ser inferior a um quarto da área mecanizável de cada unidade agroindustrial ou propriedade não vinculada a unidade agroindustrial, a cada período de cinco anos, contados da data de publicação deste Decreto. § 1º Para os efeitos deste artigo, considera-se mecanizável a área na qual está situada a lavoura de cana-de-açúcar, cuja declividade seja inferior a doze por cento. § 2º O conceito de que trata o parágrafo anterior deverá ser revisto periodicamente para adequar-se à evolução tecnológica na colheita de cana-de-açúcar, oportunidade em que serão ponderados os efeitos sócio-econômicos decorrentes da incorporação de novas áreas ao processo de colheita mecanizada. § 3º As novas áreas incorporadas ao processo de colheita mecanizada, nos termos do parágrafo anterior, terão a redução gradativa do emprego do fogo como método despalhador e facilitador do corte da cana-de-açúcar conforme o caput deste artigo, contada a partir da publicação do novo conceito de área mecanizável. § 4º As lavouras de até cento e cinquenta hectares, fundadas em cada propriedade, não estarão sujeitas à redução gradativa do emprego do fogo de que trata este artigo” .

10° ano (2011)	50% da área cortada	50% da queima eliminada
15° ano (2016)	80% da área cortada	80% da queima eliminada
20° ano (2021)	100% da área cortada	Eliminação total da queima
ANO	ÁREA NÃO MECANIZÁVEL, COM DECLIVIDADE SUPERIOR A 12% E/OU MENOR DE 150há (cento e cinquenta hectares), ONDE NÃO SE PODE EFETUAR A QUEIMA	PERCENTAGEM DE ELIMINAÇÃO DA QUEIMA
10° ano (2011)	10% da área cortada	10% da queima eliminada
15° ano (2016)	20% da área cortada	20% da queima eliminada
20° ano (2021)	30% da área cortada	30% da queima eliminada
25° ano (2026)	50% da área cortada	50% da queima eliminada
30° ano (2031)	100% da área cortada	100% da queima eliminada

Artigo 8º - Os requerimentos para a queima devem ser protocolados até o dia 2 de abril de cada ano, na unidade do Departamento Estadual de Proteção de Recursos Naturais - DEPRN que atender a respectiva região.

§ 1º - A autorização será expedida:

1 - no prazo de 15 (quinze) dias úteis, a contar da data em que for protocolado o requerimento, salvo se houver exigência a ser cumprida, que deverá ser comunicada ao interessado por escrito, no prazo de 10 (dez) dias úteis, a contar da data do protocolo;

2 - no prazo de 15 (quinze) dias úteis, a contar da data do cumprimento da exigência a que se refere o item anterior;

3 - expirados os prazos constantes neste parágrafo, considera-se automaticamente concedida a respectiva autorização, independentemente de sua comunicação ou de qualquer outra manifestação da autoridade ao requerente.

§ 2º - O requerimento de que trata o "caput" deste artigo poderá ser enviado por meios de comunicação eletrônicos".

Após tal regulamentação várias cidades do Estado proibiram a queimada nos seus territórios o que levou ao questionamento sobre a competência municipal para legislar sobre direito ambiental e proibir o que as normas federal e estadual teoricamente teriam permitido.

A discussão foi levada ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que se dividiu em duas posições.

O primeiro posicionamento entende que o Município ao legislar sobre a matéria o teria feito sem ter competência para tanto uma vez que a Constituição Federal apenas confere ao Município, em seu artigo 23, a competência administrativa comum para, em conjunto com o Estado e a União proteger o meio ambiente e permite, em seu artigo 24, apenas à União, ao Distrito Federal e aos Estados legislar sobre o tema. Além do mais a Constituição estadual⁵⁹

⁵⁹ Os artigos citados da Constituição do Estado de São Paulo são os 192 e 193, *in verbis*:

“Artigo 192 - A execução de obras, atividades, processos produtivos e empreendimentos e a exploração de recursos naturais de qualquer espécie, quer pelo setor público, quer pelo privado, serão admitidas se houver resguardo do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

§ 1º - A outorga de licença ambiental, por órgão, ou entidade governamental competente, integrante de sistema unificado para esse efeito, será feita com observância dos critérios gerais fixados em lei, além de normas e padrões estabelecidos pelo Poder Público e em conformidade com o planejamento e zoneamento ambientais.

§ 2º - A licença ambiental, renovável na forma da lei, para a execução e a exploração mencionadas no "caput" deste artigo, quando potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, será sempre precedida, conforme critérios que a legislação especificar, da aprovação do Estudo Prévio de Impacto Ambiental e respectivo relatório a que se dará prévia publicidade, garantida a realização de audiências públicas.

Artigo 193 - O Estado, mediante lei, criará um sistema de administração da qualidade ambiental, proteção, controle e desenvolvimento do meio ambiente e uso adequado dos recursos naturais, para organizar, coordenar e integrar as ações de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, assegurada a participação da coletividade, com o fim de:

I - propor uma política estadual de proteção ao meio ambiente;

II - adotar medidas, nas diferentes áreas de ação pública e junto ao setor privado, para manter e promover o equilíbrio ecológico e a melhoria da qualidade ambiental, prevenindo a degradação em todas as suas formas e impedindo ou mitigando impactos ambientais negativos e recuperando o meio ambiente degradado;

III - definir, implantar e administrar espaços territoriais e seus componentes representativos de todos os ecossistemas originais a serem protegidos, sendo a alteração e supressão, incluindo os já existentes, permitidas somente por lei;

IV - realizar periodicamente auditorias nos sistemas de controle de poluição e de atividades potencialmente poluidoras;

V - informar a população sobre os níveis de poluição, a qualidade do meio ambiente, as situações de risco de acidentes, a presença de substâncias potencialmente nocivas à saúde, na água potável e nos alimentos, bem como os resultados das monitoragens e auditorias a que se refere o inciso IV deste artigo;

VI - incentivar a pesquisa, o desenvolvimento e a capacitação tecnológica para a resolução dos problemas ambientais e promover a informação sobre essas questões;

VII - estimular e incentivar a pesquisa, o desenvolvimento e a utilização de fontes de energia alternativas, não poluentes, bem como de tecnologias brandas e materiais poupadores de energia;

VIII - fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação genética;

IX - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais das espécies e dos ecossistemas;

X - proteger a flora e a fauna, nesta compreendidos todos os animais silvestres, exóticos e domésticos, vedadas as práticas que coloquem em risco sua função ecológica e que provoquem extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade, fiscalizando a extração, produção, criação, métodos de abate, transporte, comercialização e consumo de seus espécimes e subprodutos;

XI - controlar e fiscalizar a produção, armazenamento, transporte, comercialização, utilização e destino final de substâncias, bem como o uso de técnicas, métodos e instalações que comportem risco efetivo ou potencial para a qualidade de vida e meio ambiente, incluindo o de trabalho;

XII - promover a captação e orientar a aplicação de recursos financeiros destinados ao desenvolvimento de todas as atividades relacionadas com a proteção e conservação do meio ambiente;

XIII - disciplinar a restrição à participação em concorrências públicas e ao acesso a benefícios fiscais e créditos oficiais às pessoas físicas e jurídicas condenadas por atos de degradação do meio ambiente;

XIV - promover medidas judiciais e administrativas de responsabilização dos causadores de poluição ou de degradação ambiental;

XV - promover a educação ambiental e a conscientização pública para a preservação, conservação e recuperação do meio ambiente;

XVI - promover e manter o inventário e o mapeamento da cobertura vegetal nativa, visando à adoção de medidas especiais de proteção, bem como promover o reflorestamento, em especial, às margens de rios e lagos, visando à sua perenidade;

XVII - estimular e contribuir para a recuperação da vegetação em áreas urbanas, com plantio de árvores, preferencialmente frutíferas, objetivando especialmente a consecução de índices mínimos de cobertura vegetal;

XVIII - incentivar e auxiliar tecnicamente as associações de proteção ao meio ambiente constituídas na forma da lei, respeitando a sua autonomia e independência de atuação;

XIX - instituir programas especiais mediante a integração de todos os seus órgãos, incluindo os de crédito, objetivando incentivar os proprietários rurais a executarem as práticas de conservação do solo e da água, de preservação e reposição das matas ciliares e replantio de espécies nativas;

XX - controlar e fiscalizar obras, atividades, processos produtivos e empreendimentos que, direta ou indiretamente, possam causar degradação do meio ambiente, adotando medidas preventivas ou corretivas e aplicando as sanções administrativas pertinentes;

teria expressamente determinado que a legislação relativa ao controle ambiental fosse editada pelo Estado, o qual exerceria sua competência legislativa na matéria impondo normas de controle e fiscalização de obras, atividades, processos produtivos e empreendimentos que possam causar degradação do meio ambiente e único responsável pelo planejamento regional e zoneamento ambiental. Não bastasse isso, o uso de fogo para colheita da cana-de-açúcar é prática disseminada em todo o Estado e cujos malefícios podem ser sentidos em mais de um município por isso configura um problema regional e não apenas municipal, caso pudesse legislar sobre o assunto, o Município só o poderia fazer ou para atender a interesse local (o que não seria o caso, uma vez que o dano é regional) ou para suplementar a legislação estadual (não podendo contrariá-la, segundo o entendimento da corte). Como a matéria foi regulamentada nas esferas federal e estadual o município não poderia contrariar tais normas. Os defensores desta corrente entendem que suplementar a legislação é a completá-la, adaptá-la ao interesse local e como o constituinte apenas faculta ao legislador municipal suplementar a legislação federal e estadual *no que couber* e isto torna impossível qualquer contrariedade às normas estaduais e federais. Ressaltam a importância deste entendimento para evitar disparidade na legislação e uniformizar as práticas referentes ao tema.

Este entendimento foi externado nos julgamentos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n.º. 124.976.0/8, 125.060.0/5, 125.132-0/4, 163.415-0/4-00, 163.815-0/00, 176.019-0/7-00, dentre as quais citamos:

Ação direta de inconstitucionalidade - Lei n. 3.81ZV3, art. 3º, I, do município de Americana - Dispositivo que proíbe a queima de palha de cana-de-açúcar no território municipal - Competência concorrente para legislar sobre meio ambiente conferida apenas à União, Estados e Distrito Federal - Municípios que podem somente atuar na defesa ambiental, não lhes sendo dado legislar nessa matéria - Ofensa aos artigos 23, parágrafo único, n. 14, 192 e §1º, 193, XX e XXI da Constituição Estadual - Procedência da ação. (ADI 125.132-0/4, rel. Des. Corrêa Viana, j. em 03/05/06).

XXI - realizar o planejamento e o zoneamento ambientais, considerando as características regionais e locais, e articular os respectivos planos, programas e ações;

Parágrafo único - O sistema mencionado no "caput" deste artigo será coordenado por órgão da administração direta que será integrado por:

a) Conselho Estadual do Meio Ambiente, órgão normativo e recursal, cujas atribuições e composição serão definidas em lei;

b) órgãos executivos incumbidos da realização das atividades de desenvolvimento ambiental”.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 1 911, de 28 de agosto de 2007, do Município de Cedral, que proíbe a queima da palha da cana-de-açúcar em todo o seu território – Incompetência legislativa do município para disciplinar questão afeta ao meio ambiente, podendo a edilidade desenvolver tão-somente atividade legislativa suplementar, sendo que esta deve seguir os mesmos passos da norma federal e ou da estadual, mas nunca contrariá-la, pois, se assim o fizer, tornará ineficaz a norma principal suplementável

Ação procedente - Inconstitucionalidade declarada. (ADI 163.415-0/4-00, rel. Des. José Reynaldo, j. em 26/11/2008).

Os que defendem o outro posicionamento argumentam que o Município, por força dos artigos 23 e 225 da CF, é competente para zelar pelo meio ambiente saudável; além do mais tem competência legislativa sobre os assuntos de interesse local e pode suplementar a legislação federal ou estadual no que couber (CF, art. 30, I e II) o que lhe dá a legitimidade para legislar sobre direito ambiental desde que o faça de acordo e os limites de tais competências. Ora, como é o maior afetado pelos problemas gerados pela queimada da cana-de-açúcar é o maior conhecedor das conseqüências dele e, portanto, o maior interessado e detentor das melhores de fazê-lo, conforme os seus interesses, e deve, desta maneira, suplementar as legislações estaduais e federais para proteger o meio ambiente com maior eficácia. Além disso, o Município, ao proibir a queimada da cana-de-açúcar em seu território, não contrariou as normas porque ambas proíbem a prática (a permissão é excepcional e, em ambos os diplomas, visa-se à erradicação da mesma) o Município apenas as adaptou para melhor atender ao seu interesse, teria contrariado se tivesse permitido o que foi proibido ou o contrário. Ou seja, ao Município compete, no âmbito do seu território, consideradas suas peculiaridades, suplementar aquilo que foi tratado genericamente pela União e, regionalmente pelo Estado a que pertence, estabelecendo normas que afirmem o equilíbrio do meio ambiente local, assegurando aos munícipes um lugar ambientalmente saudável. Quando houver dúvidas devemos dar à legislação que seja mais protetiva ao meio ambiente. Não bastasse isto, não haveria na Constituição do Estado de São Paulo proibição para iniciativa legislativa municipal, mas apenas teria sido dada a competência para o Estado legislar sobre a matéria e instituir um sistema de proteção ambiental do qual os municípios fariam parte.

O voto do Desembargador Gilberto de Passos Freitas, proferido na ADI nº 125.060.0/5, é esclarecedor, vejamos:

“... A Constituição brasileira de 1988 estabeleceu expressamente no artigo 225 que "todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações".

“Quando fala em Poder Público refere-se ao Governo Federal, Estadual e Municipal. Portanto, tem os municípios obrigação de agir na defesa do meio ambiente, combatendo a poluição. Tanto é, que no artigo 23 da Magna Carta incluiu entre as matérias de competência comum da União, dos Estados e dos Municípios, itens relativos à proteção do meio ambiente. E se deferiu esta competência de natureza administrativa às três esferas de poder, conforme bem anota Francisco Van Acker, "conferiu-lhes, implicitamente, competência para legislar sobre a mesma matéria sempre que for necessário "" (O Município e o Meio Ambiente na Constituição de 1988, in Revista de Direito Ambiental, n 1, p 97- 98).

“Aliás, na lição de Celso Antônio Pacheco Fiorillo "Não se deve perder de vista que aos Municípios é atribuída a competência legislativa suplementar, determinando o art. 30, II, competir a eles suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Além disso, a competência concorrente dos Estados e supletiva dos Municípios revela-se importante, porquanto aqueles e estes, em especial estes, encontram-se mais atentos e próximos aos interesses e peculiaridades de uma determinada região, estando mais aptos a efetivar a proteção ambiental reclamada pelo Texto Constitucional” (Curso de Direito Ambiental Brasileiro, Saraiva, 2006, p 277/278).

“No mesmo sentido anota Luís Paulo Sirvinskas "Não há dúvidas que a competência dos Municípios, em matéria ambiental, faz-se necessária, especialmente por se tratar de seu peculiar interesse, não podendo ficar a mercê das normas estaduais e federais Registre-se ainda que os Municípios poderão até restringir as normas estaduais e federais, tornando-as mais protetivas” (Manual de Direito Ambiental Saraiva, 2006, p 95).

“Outro não é o entendimento de Paulo Bessa Antunes, para o qual "Está claro que o meio ambiente está incluído entre o conjunto de atribuições legislativas e administrativas municipais e, em realidade, os Municípios formam um elo fundamental na complexa cadeia de proteção ambiental. A importância dos Municípios é evidente por si mesma, pois as populações e as autoridades locais reúnem amplas condições de bem conhecer os problemas e mazelas ambientais de cada localidade, sendo certo que são os primeiros a localizar e identificar o problema. É através dos Municípios que se pode implementar o princípio ecológico de agir localmente, pensar globalmente " (Direito Ambiental Lúmen Júris, RJ, 1996, p 57).

“Aliás, no dizer de Paulo Affonso Leme Machado "Na distribuição de poderes dos entes públicos temos que primeiramente enxergar os seres humanos, as pessoas, Lima Vaz/1988, acentua que o poder público existe para atender às pessoas e não o contrário. Só as pessoas fundam absolutamente a história. O Estado é subsidiário na medida em que é uma expressão relativa e, portanto, historicamente condicionada às pessoas. O Estado deve ser a expressão mais ampla e eficaz do bem comum e da sua força personalizante, num plano em que a eficácia limitada dos indivíduos e das comunidades intermediárias não alcança" (A saúde humana, o município e a queimada da palha da cana de açúcar Artigo publicado no Jornal de Piracicaba, 18 11 2005, p 3).

“Realmente, considerando-se que os Municípios detêm melhores condições para detectar as agressões ao meio ambiente e adotar com mais eficácia as medidas protetivas cabíveis, de inteira aplicação o princípio da subsidiariedade pelo qual, segundo José de Oliveira Baracho, "as decisões serão tomadas ao nível político mais baixo, isto é, por aqueles que estão, o mais próximo possível das decisões que são definidas, efetuadas e executadas" (O princípio da subsidiariedade conceito e evolução, *in* Revista de Direito Administrativo, vol. 200, abr/jun , RJ, Renovar, 1995).

“Em suma, tenho para mim, que é do interesse local do Município de Ribeirão Preto esta questão relativa à queima de cana, motivo porque afastou a inconstitucionalidade formal arguida pelos proponentes, rejeitada a preliminar e cassada a liminar”.

Este entendimento foi externado nos julgamentos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n.º. **126.780/8-0, 129.132.0/3, 146.999-0/3, 147.007-0/5 e 157.126-0/6-00**, dentre as quais citamos:

“Ação direta de inconstitucionalidade de dispositivos de lei municipal - Suposta antinomia destes com regras da Constituição estadual e de Lei também do Estado de São Paulo - Questão de queimadas, proibidas pela cidade - Conflito aparente de autonomias – Solução em favor das regras municipais de proteção do meio ambiente equilibrado e da saúde da população, segundo o interesse local - Ação improcedente” (ADI 129.132.0/3, rel. Des. José Geraldo de Jacobina Rabello, j. em 21/03/2007).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – lei municipal que proibiu a queima da palha de cana-de-açúcar em território do Município - matéria de interesse local que autoriza o Município a legislar no interesse da preservação da segurança e saúde de seus munícipes - prática da queima da palha de cana-de-açúcar que tem conseqüências desastrosas para o ambiente e para o ser humano, a quem acarreta problemas de saúde - arts. 30, II da Constituição Federal e 191 da Constituição Estadual que são permissivos da edição da lei atacada - ação improcedente”. (ADI 147.007-0/5, re. Des. Ruy Camilo, j. em 16/04/2008)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE PROÍBE A QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR E O USO DO FOGO EM ATIVIDADES AGRÍCOLAS. COMPETÊNCIA MUNICIPAL RECONHECIDA APÓS A ÊNFASE CONFERIDA AO MUNICÍPIO PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988. INTERESSE LOCAL DO MUNICÍPIO QUE NÃO DIFERE DO PECULIAR INTERESSE CONSAGRADO NA ORDEM JURÍDICA. AÇÃO IMPROCEDENTE. QUEIMA DE PALHA DE CANA-DEAÇÚCAR. MÉTODO RUDIMENTAR E PRIMITIVO, QUE PODE SER VANTAJOSAMENTE SUBSTITUÍDO PELA MECANIZAÇÃO. EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL DO ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE

JUSTIÇA. PRECEDENTES QUE EVIDENCIAM ESSA EVOLUÇÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE IMPROCEDENTE.

QUEIMA DE PALHA DE CANA-DEAÇÚCAR. AVANÇO DECORRENTE DE NOVA POSTURA DO ÓRGÃO ESPECIAL DO TJSP QUE LEVOU O SETOR A ADMITIR REDUÇÃO DO PRAZO PREVISTO PARA ELIMINAÇÃO DAS QUEIMADAS. CONSTATAÇÃO DE QUE MÉTODOS ARCAICOS E ANTIAMBIENTAIS CONSTITUIRÃO BARREIRAS AO INGRESSO DO ETANOL NO PRIMEIRO MUNDO. MUDANÇA DE RUMO INSPIRADA POR REAÇÃO DO ESTADO-JUIZ E POR OPÇÃO PRAGMÁTICA. DE QUALQUER FORMA, A BENEFÍCIO DO MEIO AMBIENTE.

Os usineiros lúcidos e conscientes não desconhecem de que o método rudimentar, primitivo e nefasto da queima da palha de cana-de-açúcar é fator dissuasivo da aceitação do etanol no Primeiro Mundo. As barreiras ambientais poderão conseguir aquilo que a educação ecológica e uma Constituição pioneira no trato do meio ambiente ainda não obteve em termos de efetiva tutela à natureza na pátria brasileira.

Não basta produzir etanol, combustível verde e obtido a partir de fontes renováveis, se ele chegar ao mercado do mundo civilizado eticamente contaminado pela fuligem das queimadas ou obscurecido pela acusação de que o setor sucroalcooleiro dos países emergentes ainda se utiliza de mão-de-obra análoga à de patamares inferiores aos das conquistas laborais do século XX". (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI 126.780.0/8-00, rel. Des. Renato Nalini, j. em 24/10/2007).

O assunto chegou ao Supremo Tribunal Federal por intermédio do Recurso Extraordinário nº 586.224, em que se discute a decisão proferida pelo TJ/SP na ADI nº 126.780.0/8-00 que reconheceu a competência do Município de Paulínia para legislar sobre o tema, a repercussão geral foi reconhecida em onze de dezembro de 2008, a ação ainda não foi julgada e os recursos análogos deverão ser sobrestados até o julgamento do mérito pelo plenário da Corte Constitucional, conforme o disposto pelo art. 543-B do STF (de acordo com a decisão monocrática do relator, o Ministro Eros Grau, publicada em 11/04/10). Em ação

cautelar⁶⁰ foi deferida medida liminar para suspender a decisão impugnada e a lei municipal até o julgamento do recurso extraordinário. À comunidade jurídica só resta esperar pelo desfecho da situação que será dado pelo STF.

Com certeza só se pode afirmar que os tribunais têm caminhado para o entendimento de que o Município é competente para legislar sobre assuntos de interesse local desde que observe as normas federais e estaduais:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO RESCISÓRIA. LEGITIMIDADE DO MUNICÍPIO PARA ATUAR NA DEFESA DE SUA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL. NORMAS DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR. EDIFICAÇÃO LITORÂNEA. CONCESSÃO DE ALVARÁ MUNICIPAL. LEI PARANAENSE N. 7.389/80. VIOLAÇÃO.

1. A atuação do Município, no mandado de segurança no qual se discute a possibilidade de embargo de construção de prédios situados dentro de seus limites territoriais, se dá em defesa de seu próprio direito subjetivo de preservar sua competência para legislar sobre matérias de interesse local (art. 30, I, da CF/88), bem como de garantir a validade dos atos administrativos correspondentes, como a expedição de alvará para construção, ainda que tais benefícios sejam diretamente dirigidos às construtoras que receiam o embargo de suas edificações. Entendida a questão sob esse enfoque, é de se admitir a legitimidade do município impetrante.

2. A teor do disposto nos arts. 24 e 30 da Constituição Federal, aos Municípios, no âmbito do exercício da competência legislativa, cumpre a observância das normas editadas pela União e pelos Estados, como as referentes à proteção das paisagens naturais notáveis e ao meio ambiente, não podendo contrariá-las, mas tão somente legislar em circunstâncias remanescentes.

3. A Lei n. 7.380/80 do Estado do Paraná, ao prescrever condições para proteção de áreas de interesse especial, estabeleceu medidas destinadas à execução das atribuições conferidas pelas legislações constitucional e federal,

⁶⁰ AC 2071, Relator. Min. EROS GRAU, julgado em 10/11/2008, publicado em DJe-217 DIVULG 14/11/2008 PUBLIC 17/11/2008.

daí resultando a impossibilidade do art. 25 da Constituição do Estado do Paraná, destinado a preservar a autonomia municipal, revogá-la. Precedente: RMS 9.629/PR, 1ª T., Min. Demócrito Reinaldo, DJ de 01.02.1999.

4. A Lei Municipal n. 05/89, que instituiu diretrizes para o zoneamento e uso do solo no Município de Guaratuba, possibilitando a expedição de alvará de licença municipal para a construção de edifícios com gabarito acima do permitido para o local, está em desacordo com as limitações urbanísticas impostas pelas legislações estaduais então em vigor e fora dos parâmetros autorizados pelo Conselho do Litoral, o que enseja a imposição de medidas administrativas coercitivas prescritas pelo Decreto Estadual n. 6.274, de 09 de março de 1983. Precedentes: RMS 9.279/PR, Min. Francisco Falcão, DJ de 9.279/PR, 1ª T., Min. Francisco Falcão, DJ de 28.02.2000; RMS 13.252/PR, 2ª T., Min. Francisco Peçanha Martins, DJ de 03.11.2003.

5. Ação rescisória precedente”. (STJ, PRIMEIRA SEÇÃO, AR 756/PR, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, julgado em 27/02/2008, DJe 14/04/2008)⁶¹.

4.2.4. União, Estados e Distrito Federal

(a) Competência legislativa concorrente

Tais entes têm *competência legislativa concorrente* para legislar sobre: florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa dos solos e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; e responsabilidade por dano ao meio ambiente e bens de direitos de valor artísticos, estético, histórico, turístico e paisagístico^{62,63}.

⁶¹ No mesmo sentido: TJMG - Ap. Civ. nº 1.0024.02.811167-2/001, Rel. Des. Eduardo Andrade, j. 18.7.06; Ap. Civ. nº 1.0024.03.894796-6/001, REL. Des. Edílson Fernandes, j. 22.6.04; Ap. Civ. nº 1.0024.02.809247-6/001, Rel. Des. Alberto Vilas Boas, j. 02.09.09. TJSP – ADI 12472 0, Rel. Des. Álvaro Cury.

⁶² Constituição Federal, artigo 24, incisos VI, VII e VIII.

⁶³ Silva faz uma importante ressalva a respeito do inciso VII, “embora seja prevista a competência concorrente para legislar sobre a responsabilidade pelo dano ecológico (art. 24, VIII), o que, nos termos dos parágrafos desse artigo, supõe o estabelecimento de normas gerais da União e suplementares dos Estados, encontramos aí uma fonte de dúvidas e controvérsias, à vista do disposto no art. 22, I, da Constituição, que dá àquela a competência privativa para legislar sobre Direito Penal e Civil (art. 22, I)”. Silva, p. 78. Tal ressalva só vem a ressaltar a tese

Disso se pode entender que a União tem competência para editar normas gerais e os Estados o Distrito Federal para suplementá-las.

De acordo do Ferraz Júnior, a expressão “normas gerais” deve ser interpretada em conformidade com a forma de Estado adotada pela Constituição, o Brasil adotou o federalismo de tipo cooperativo que exige a *colaboração* dos entes federados e confere, correspondentemente, menor importância à separação e independência recíproca entre eles com a necessidade de uniformizar certos interesses para a colaboração recíproca entre eles modo que:

“toda matéria que extravase o interesse circunscrito de uma unidade (estadual, em face da União; municipal, em face do Estado) ou porque é comum (todos têm o mesmo interesse) ou porque envolve tipologias, conceituações que, se particularizadas nem âmbito autônomo, engendrariam conflitos ou dificuldades no intercâmbio nacional, constitui matéria de norma geral”⁶⁴.

Por isso as normas gerais caracterizam-se por: “1. *aplicabilidade uniforme geral* (em todo território nacional ou em áreas e matérias de interesse nacional); 2. *generalidade de conteúdo*, cabendo-lhe *estabelecer princípios, bases e diretrizes gerais* e deixando espaço para a legislação suplementar dos Estados, do DF e dos Municípios”⁶⁵.

Estas normas estabelecem princípios, diretrizes, linhas mestras e regras jurídicas gerais e não devem detalhar ou esgotar o assunto legislado. São normas editadas pela União, no uso de sua competência concorrente limitada que devem ser aplicadas uniformemente a todos os entes públicos, por tratar de questões fundamentais. Estas disposições, uma vez detalhadas, podem ser aplicadas indireta e imediatamente às relações e situações concretas em seus respectivos âmbitos políticos⁶⁶.

Segundo Lúcia Valle Figueiredo os principais efeitos da norma geral são: “1) legislação homogênea geral, não particularizante para as pessoas políticas; 2) o cumprimento, ainda, dos princípios constitucionais expressos implícitos; 3) o coarctamento da legislação dos

defendida por muitos juristas que o Estado brasileiro, apesar de ser uma federação abre muitas margens e tem tendências para centralizar o poder.

⁶⁴ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Normas gerais de competência concorrente: uma exegese do artigo 24 da Constituição Federal*. P. 19.

⁶⁵ YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. *Jurisdição e competência em matéria ambiental*. In. Leituras complementares de Direito Ambiental, pp. 29 – 55. Salvador: Podivm, 2008. p. 36.

⁶⁶ LUCCAS, op.cit. p. 103.

entes federativos no que deve ser preservado homoganeamente, para obter segurança e certeza jurídica”. É um fator de segurança e certeza jurídicas, uma vez tendem a igualdade e certeza na aplicação uniforme de dados princípios⁶⁷.

As normas gerais podem ter aplicação em todo o território nacional ou em determinadas áreas delimitadas como, por exemplo, a Mata Atlântica, prevista pelo § 4º do art. 225 da Constituição Federal como patrimônio nacional.

Dessa forma, cabe à União editar normas gerais sobre a matéria ambiental e os Estados e Distrito Federal as poderão complementar conforme os seus interesses regionais.

Anotamos, com fundamento no parecer citado de Celso Antônio Bandeira de Melo, que a norma federal apta para ser considerada norma geral e suspender a eficácia de lei estadual deve ser *Lei federal* e não ato normativo emanado do poder executivo ou de algum órgão como o CONAMA, sob pena de ferir os princípios da legalidade e da repartição de poderes⁶⁸.

Quando a União não se manifestar sobre um determinado assunto, o Estado, autorizado pelo § 4º do art. 24, poderá legislar sobre o mesmo. Neste caso ele terá plena liberdade de legislar na função de colmatar a lacuna, ou seja, só poderá legislar na medida necessária para suprir a falta e na medida necessária para exercer sua função de legislador sobre normas particulares, de forma que estas normas estaduais só podem ser gerais quanto ao seu conteúdo e não quanto aos seus destinatários uma vez que só obrigam nos limites da autonomia estadual. Na superveniência de norma federal a estadual terá sua eficácia suspensa naquilo que a contrariar, nos termos do diploma constitucional citado.

Como não havia norma federal regulamentando o plantio de eucalipto⁶⁹ o Estado do Espírito Santo editou uma lei proibindo o plantio da árvore para a finalidade de produção de celulose em seu território até a adoção pelo órgão ambiental estadual de uma série de medidas dentre as quais a elaboração do zoneamento agro-ecológico do Estado e o licenciamento ambiental das propriedades e da atividade. Quando o assunto chegou ao Supremo Tribunal

⁶⁷ FIGUEIREDO, op.cit. ps. 50 e 51.

⁶⁸ Op. Cit. Ps. 30 e 31.

⁶⁹ **Eucalipto**: *s. m.* Árvore mirtácea, originária da Austrália, muito alta, de folhas lanceoladas, pendentes, aromáticas, medicinais e casca taninosa. Cujo cultivo no Brasil é questionado do ponto de vista da sustentabilidade porque a planta, teoricamente, utiliza muita água e provoca ressecamento do solo e exala uma substância tóxica que impede o crescimento de outras plantas ao seu redor.

Federal o órgão entendeu que a norma capixaba trazia limitações ao exercício da propriedade, e desse modo, não se teria, no caso, situação para o exercício de competências concorrentes, mas sim de competência exclusiva da União para legislar sobre Direito Civil (CF, art. 22, I):

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL. PROIBIÇÃO DE PLANTIO DE EUCALIPTO PARA FINS DE PRODUÇÃO DE CELULOSE. DISCRIMINAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. AFRONTA AOS POSTULADOS DA ISONOMIA E DA RAZOABILIDADE. DIREITO DE PROPRIEDADE. TEMA DE DIREITO CIVIL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. 1. Vedação de plantio de eucalipto no Estado do Espírito Santo, exclusivamente quando destinado à produção de celulose. Ausência de intenção de controle ambiental. Discriminação entre os produtores rurais apenas em face da destinação final do produto da cultura, sem qualquer razão de ordem lógica para tanto. Afronta ao princípio da isonomia. 2. Direito de propriedade. Garantia constitucional. Restrição sem justo motivo. Desvirtuamento dos reais objetivos da função legislativa. Caracterizada a violação ao postulado da proporcionalidade. 3. Norma que regula direito de propriedade. Direito civil. Competência privativa da União para legislar sobre o tema (CF, artigo 22, I). Precedentes. Presença dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*. Pedido cautelar deferido”. (ADI 2623 MC, Relator: Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 06/06/2002, DJ 14-11-2003 PP-00011 EMENT VOL-02132-13 PP-02472).

Ou seja, como a matéria não foi considerada, pelo Tribunal, como ambiental o Estado não poderia ter exercido sua competência legislativa plena para legislar sobre o assunto.

Quando o Estado exerce a sua competência legislativa para complementar a norma geral federal podem ocorrer três possibilidades de conflitos de competência entre União e Estados: “a) pode ocorrer que, mesmo observando os seus campos de atuação, União e Estados legislem de forma conflitante. Nesse caso, entende-se que deverá predominar a regra mais restritiva, uma vez que se busca a satisfação de um interesse público; b) uma segunda possibilidade consiste na inobservância dos limites constitucionais da lei, seja ela federal, seja ela estadual; c) finalmente, pode ainda o conflito entre leis resultar na impossibilidade de definir precisamente o que são normas gerais e especiais”. Tais Conflitos devem ser

solucionados pelo princípio: *in dubio pro natura*, devendo prevalecer a norma que melhor defenda o direito fundamental tutelado, ou seja, o meio ambiente⁷⁰.

A matéria teve repercussão no Supremo Tribunal Federal em ações em que se discutia a possibilidade de os Estados restringirem a comercialização de certos produtos com o intuito de protegerem o meio ambiente e a saúde dos cidadãos. É o caso da ação em que se discutiu a constitucionalidade de leis estaduais que proibiram a fabricação, o ingresso, a comercialização e a estocagem do amianto⁷¹ ou de produtos à base de amianto destinados à construção civil, em seu território. A lei federal nº 9.055/1995 regulamenta a questão ela proíbe o uso de algumas espécies de amianto e restringe e regulamenta a possibilidade de uso da modalidade crisotila em situações específicas. Ou seja, há proibição estadual em matéria regulamentada, porém não proibida no âmbito nacional.

O Tribunal tem entendido que neste caso é vedado aos Estados proibirem o que a União permitiu, sua argumentação restringe a competência complementar estadual à possibilidade de suplementar lacunas ainda não reguladas pela União, desde que de forma compatível com a legislação, ou seja, por este raciocínio, ao Estado caberia apenas respeitar o determinado pela norma federal e, adaptá-la para a sua realidade, desde que não a contrarie.

Vejamos:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI PAULISTA. PROIBIÇÃO DE IMPORTAÇÃO, EXTRAÇÃO, BENEFICIAMENTO, COMERCIALIZAÇÃO, FABRICAÇÃO E INSTALAÇÃO DE PRODUTOS CONTENDO QUALQUER TIPO DE AMIANTO. GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS. LEGITIMIDADE ATIVA. INVASÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO. 1. Lei editada pelo Governo do Estado de São Paulo. Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Governador do Estado de Goiás. Amianto crisotila. Restrições à sua comercialização imposta pela legislação paulista, com evidentes reflexos na economia de Goiás, Estado onde está localizada a maior reserva natural do minério. Legitimidade ativa do Governador de Goiás para iniciar o processo de

⁷⁰ Conf. FERREIRA, op.cit. p.215.

⁷¹ Amianto é silicato natural hidratado de cálcio e magnésio com textura fibrosa, composta de fibras finíssimas e sedosas, em geral brancas e brilhantes, refratárias, dificilmente fusíveis e com as quais se fabricam tecidos, torcidas placas, etc., resistentes ao fogo. A modalidade de amianto encontrada no Brasil é a crisotila, é um produto muito perigoso que pode causar câncer. A OIT recomenda que ele não seja usado e ele foi banido da França. Conf. Machado, Paulo Affonso Leme, *Federalismo amianto e meio ambiente: julgado sobre competência*. Op.cit. ps.219 e seguintes.

controle concentrado de constitucionalidade e pertinência temática. 2. Comercialização e extração de amianto. Vedação prevista na legislação do Estado de São Paulo. Comércio exterior, minas e recursos minerais. Legislação. Matéria de competência da União (CF, artigo 22, VIII e XIII). Invasão de competência legislativa pelo Estado-membro. Inconstitucionalidade. 3. **Produção e consumo de produtos que utilizam amianto crisotila. Competência concorrente dos entes federados. Existência de norma federal em vigor a regulamentar o tema (Lei 9055/95). Conseqüência. Vício formal da lei paulista, por ser apenas de natureza supletiva (CF, artigo 24, §§ 1º e 4º) a competência estadual para editar normas gerais sobre a matéria.** 4. **Proteção e defesa da saúde pública e meio ambiente. Questão de interesse nacional. Legitimidade da regulamentação geral fixada no âmbito federal. Ausência de justificativa para tratamento particular e diferenciado pelo Estado de São Paulo.** 5. Rotulagem com informações preventivas a respeito dos produtos que contenham amianto. Competência da União para legislar sobre comércio interestadual (CF, artigo 22, VIII). Extrapolação da competência concorrente prevista no inciso V do artigo 24 da Carta da República, por haver norma federal regulando a questão”. (ADI 2656, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 08/05/2003, DJ 01-08-2003 PP-00117 EMENT VOL-02117-35 PP-07412). Grifos nossos.

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.210/01, DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. OFENSA AOS ARTIGOS 22, I E XII; 25, § 1º; 170, CAPUT, II E IV; 1º; 18 E 5º CAPUT, II E LIV. INEXISTÊNCIA. AFRONTA À COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS REFERENTES À PRODUÇÃO E CONSUMO, À PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE E CONTROLE DA POLUIÇÃO E À PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE. ARTIGO 24, V, VI E XII E §§ 1º E 2º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. **Não cabe a esta Corte dar a última palavra a respeito das propriedades técnico-científicas do elemento em questão e dos riscos de sua utilização para a saúde da população. Os estudos nesta seara**

prosseguem e suas conclusões deverão nortear as ações das autoridades sanitárias. Competência do Supremo Tribunal Federal circunscrita à verificação da ocorrência de contraste inadmissível entre a lei em exame e o parâmetro constitucional. Sendo possível a este Supremo Tribunal, pelos fatos narrados na inicial, verificar a ocorrência de agressão a outros dispositivos constitucionais que não os indicados na inicial, verifica-se que ao determinar a proibição de fabricação, ingresso, comercialização e estocagem de amianto ou de produtos à base de amianto, destinados à construção civil, o Estado do Mato Grosso do Sul excedeu a margem de competência concorrente que lhe é assegurada para legislar sobre produção e consumo (art. 24, V); proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI); e proteção e defesa da saúde (art. 24, XII). A Lei nº 9.055/95 dispôs extensamente sobre todos os aspectos que dizem respeito à produção e aproveitamento industrial, transporte e comercialização do amianto crisotila. **A legislação impugnada foge, e muito, do que corresponde à legislação suplementar, da qual se espera que preencha vazios ou lacunas deixados pela legislação federal, não que venha a dispor em diametral objeção a esta. Compreensão que o Supremo Tribunal tem manifestado quando se defronta com hipóteses de competência legislativa concorrente.** Precedentes: ADI 903/MG-MC e ADI 1.980/PR-MC, ambas de relatoria do eminente Ministro Celso de Mello. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do artigo 1º e de seus §§ 1º, 2º e 3º, do art. 2º, do art. 3º e §§ 1º e 2º e do parágrafo único do art. 5º, todos da Lei nº 2.210/01, do Estado do Mato Grosso do Sul”. (ADI 2396 / MS, Relatora, Ministra ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, Julgamento: 08/05/2003, Publicação DJ 01-08-2003 PP-00100). Grifos nossos.

Nos casos em tela o STF entendeu a competência suplementar de maneira restrita à possibilidade de suplementar lacunas sem poder inovar na ordem jurídica (exceto no caso de inexistência de legislação nacional, hipótese prevista pelo §3º do art. 24 da CF ao qual há referência expressa no relatório do voto da ADI 2396/MS). Com isto a autonomia dos Estados é muito reduzida o que reduziria o federalismo brasileiro ao mínimo, que ignora os interesses locais e os subordina aos interesses nacionais sem respeitar suas individualidades.

Ignorou-se que a norma geral federal deve conter princípios e ser usada para unificar a legislação nos casos em que haveria prejuízos decorrentes do reconhecimento das diferenças regionais. Tal norma não deve ser completa, ela deve deixar espaços para que possa ser complementada, suplementada pelos outros entes federativos, conforme suas peculiaridades, sob pena de se converter em normas exclusivas ou privativas⁷². Ressalte-se que a suplementação não tem apenas a finalidade de preencher lacunas, mas também a de aperfeiçoar ou complementar a norma geral. Conforme Paulo Affonso Leme Machado:

“Suplementar não é desunir. Suplementar é somente ornamentar uma norma geral, como se essa competência representasse uma superfluidade. Adicionar, completar e aprimorar a norma geral federal faz parte de um federalismo participativo e cooperativo. O contrário é participar de um federalismo “consentido”, em que as autonomias estaduais não são desejadas, mas somente toleradas.

“Não se deseja um federalismo em que se proliferem divergências de posições entre União e os Estados. Mas a diversidade é própria do federalismo; admitir o contrário é retroceder ao regime unitário imperial. “As atividades econômicas existem para valorizar o homem e o meio ambiente e não para dominá-los e escravizá-los, a partir de decisões centralizadoras”⁷³.

No caso da Lei do Estado do Mato Grosso do Sul o Estado complementou a norma geral federal banindo de seu território qualquer forma de amianto. Paulo Affonso Leme Machado entende que, no caso, o Estado agiu dentro de sua competência suplementar e o fez em conformidade com a Constituição ao legislar para proteger de maneira mais restritiva e eficaz o meio ambiente e a saúde de seus cidadãos. Seria vedado ao Estado se omitir em relação ao risco causado pelo uso da substância. O doutrinador ressalta que neste Estado há presença de um ecossistema especialmente protegido pela Constituição, o Pantanal (CF, art. 225,§4º), cuja proteção exige normas específicas e mais severas.

⁷²Aquelas que devem ser editadas pela União no exercício de sua competência exclusiva e privativa, enumeradas nos arts. 21 e 22 da CF. Conf. Machado, Paulo Affonso Leme, *Federalismo amianto e meio ambiente...* p. 226.

⁷³ *Federalismo, amianto e meio ambiente: julgado sobre competência*. In: Direito Constitucional Ambiental Brasileiro, CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato (organizadores) pp. 218 – 230. São Paulo: Saraiva, 2007. P. 229.

Ao ser chamado para conciliar os objetivos de proteção ao meio ambiente com as atribuições dos Estados e suas condições reais de participarem do processo cooperativo (concorrente) de produção legislativa o Supremo Tribunal Federal optou por lhes conferir um significado bastante restritivo: a atuação estatal é limitada pela possibilidade de colmatar lacunas sem poder ser mais protetivo ao meio ambiente, o que implica em prejuízo para o desenvolvimento de condições concretas de proteção ambiental. Ayala aponta que em casos como este o órgão “tende a privilegiar, dentre diversas possibilidades de avaliação do caso concreto, aquela que limita as soluções materiais e que se baseia, em uma rígida interpretação, que é responsável, ao menos até este momento, pela substancial subtração das capacidades legislativas dos entes estaduais em matéria ambiental”⁷⁴.

4.2.5. União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

(a) Competência administrativa comum.

Tais entes terão *competência administrativa comum* para, de forma cooperativa: proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico e cultural; proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; preservar as florestas, a fauna e a flora; e, por fim, registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios⁷⁵.

O parágrafo único do art. 23 estabelece a necessidade da existência de uma lei complementar para fixar as normas de cooperação entre os entes. Ocorre que tal lei federal ainda não foi editada e, conforme Costa⁷⁶, há dois projetos de lei (um de 2003 e outro de 2007) em trâmite no Congresso Nacional.

A doutrina entende que como ainda tal lei ainda não foi editada a norma constitucional insculpida no art. 23 terá eficácia plena e os entes federados deverão atuar conjuntamente,

⁷⁴ AYALA, Patrick de Araújo. O novo paradigma constitucional e a jurisprudência ambiental no Brasil. P. 371.

⁷⁵ Constituição Federal, artigo 23, incisos , III, IV, VI, VII e XI.

⁷⁶ COSTA, Karina Pinto. *Competências: (in) efetividade, conflito de normas e casos concretos*. Cit. Ps. 98 e 99.

conforme seus limites territoriais e interesses, mesmo que a cooperação não se configure pela pendência da referida lei complementar⁷⁷.

Para o exercício de tais competências devemos ter em mente o Princípio da subsidiariedade que, ao lado do princípio da predominância de interesse, é um dos preceitos informadores da repartição de competências e verdadeira ferramenta de execução do federalismo flexível. Segundo tal princípio, as entidades estatais superiores somente deverão assumir as atribuições que os entes menores não podem cumprir de maneira eficiente. No caso do exercício da competência comum, isso significa dizer que só serão atribuídas à União e aos Estados as tarefas que não podem ser executadas com eficiência pelos Municípios⁷⁸.

A Constituição prevê situações em que os entes federados deverão atuar de forma conjunta em matéria ambiental, observando as regras da competência administrativa comum. Nesse sentido atribui ao Poder Público algumas tarefas específicas, que deverão ser cumpridas de acordo com o sistema de responsabilidades compartilhadas, visando a garantir a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Em outra oportunidade conferiu ao poder público e à coletividade o dever de promover e proteger o patrimônio cultural brasileiro, como pode ser comprovado pela leitura dos artigos 225, §1º e 226, §1º, da Norma Fundamental brasileira.

Note-se que ao Estado-membro é conferida competência material para agir administrativamente, mesmo nos casos em que a legislação seja da União ou do Município. Como se demonstra no REsp. 52666 em que o Superior Tribunal de Justiça entendeu legítima a imposição de sanção administrativa por vazamento de óleo pela Fazenda do Estado de São Paulo com fundamento na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (nº 6.938, de 31.8.1981), vejamos:

“CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E TRIBUTÁRIO. PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. COMPETENCIA CONCORRENTE ENTRE UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL (CF., ART, 24, VI). ORGÃO ESTADUAL. COBRANÇA DE MULTAS POR ELE IMPOSTA NO AMBITO DE SUAS ATRIBUIÇÕES. LEGALIDADE. CORREÇÃO MONETARIA. UFESP. UTILIZAÇÃO DO IPC/FIPE. IMPOSSIBILIDADE. COMPETENCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO (ART. 22, VI DA CF).

⁷⁷ Con. FIGUEIREDO, Lúcia Valle, *Discriminação Constitucional das competências constitucionais. Aspectos pontuais no regime jurídico de licenças ambientais*. Cit. P. 46.

⁷⁸ Conf. Ferreira, op.cit. p. 217.

COMPETE CONCORRENTEMENTE A UNIÃO, AOS ESTADOS E AO DISTRITO FEDERAL LEGISLAR SOBRE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE, CONFORME DICÇÃO DO ARTIGO 24 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

É LÍCITO AO ORGÃO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE COBRAR AS TAXAS E MULTAS POR ELE IMPOSTAS NO AMBITO DE SUAS ATRIBUIÇÕES LEGAIS A LEI FEDERAL N. 8.005/90 NÃO CONFERE EXCLUSIVIDADE AO IBAMA PARA ZELAR PELA PROTEÇÃO AMBIENTAL, MAS SOMENTE A PRERROGATIVA DE COBRAR AS MULTAS QUE O PROPRIO ORGÃO IMPUSER.

...

RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO POR MAIORIA”. (STJ, PRIMEIRA TURMA, REsp 52666 / SP, Relator: Ministro DEMÓCRITO REINALDO, Data do Julgamento 16/11/1994 Data da Publicação/Fonte DJ 19/12/1994 p. 35275).

Foi positiva a inovação jurisprudencial que permitiu a um ente da federação aplicar a norma que não foi de si emanada para concretizar a proteção ao meio ambiente e dar efetividade à norma constitucional.

Anote-se que a União é unidade soberana no trato das questões relacionadas à proteção ambiental, e é responsável por elaborar a nacional do meio ambiente cujo objetivo é a preservação, melhoria, e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana⁷⁹.

Reitere-se que conforme o disposto nos arts. 23 e 225 da CF a proteção ao meio ambiente, o combate à poluição, a preservação das florestas, fauna e flora incumbe à União, Estados, Distrito Federal e Municípios e a toda população, com vistas ao desenvolvimento sustentável.

⁷⁹ Lei 6.938/81, art. 2º.

5. Considerações conclusivas.

O meio ambiente é tutelado pelo ordenamento jurídico como um bem uno imaterial e incorpóreo que compõe o patrimônio de interesse público que deve ser protegido por todos os cidadãos como também pelo Poder Público em todas as suas esferas de atuação.

A forma de governo adotada pelo Estado brasileiro é o federalismo do tipo cooperativo em que há divisões verticais e horizontais de separação de poder entre os entes federados.

Todos os entes federados têm o dever de zelar pelo meio ambiente e o fazem conforme as regras delineadas pela Constituição, cada ente federado o fará conforme o seu interesse predominante, à União caberá estabelecer normas para unificar a tutela ambiental enquanto aos Estados caberá a tutela dos interesses regionais e comuns (na instituição das regiões metropolitanas) e aos Municípios cabe a tutela dos seus interesses locais, a atuação do Distrito Federal será a que couber ao Estado ou Município conforme o papel que desempenhe.

As legislações estaduais deverão condizer com as normas gerais editadas pela União não as podendo contrariar. Se não houver norma geral o Estado poderá legislar plenamente sobre o tema, na superveniência de norma geral a estadual terá seus efeitos suspensos no que a contrariar. Porém quando um Estado legislou sobre direito ambiental e impôs restrições ao cultivo do eucalipto o STF entendeu a matéria era relacionada a restrições ao uso da propriedade, Direito Civil, e, portanto, assunto de competência legislativa privativa da União.

A doutrina entende que as normas que estaduais se forem mais protetivas ao meio ambiente deverão prevalecer sobre as normas gerais federais, porém tal não foi o entendimento do STF no caso em que entendeu não ser possível aos Estados membros proibirem, com o escopo de proteger a saúde e o meio ambiente, o uso de um produto.

Os Municípios têm a função de, observando a legislação federal, ordenar seu território. Porém, seu campo de atuação também é restrito, uma vez que o ente deve observância obrigatória às normas federais e estaduais. O mesmo entendimento doutrinário sobre a prevalência de normas mais protetivas ao meio ambiente quando houver conflito entre as legislações municipais, estaduais e federais. A jurisprudência algumas vezes acompanha este entendimento e outras não, os tribunais tendem a privilegiar as normas municipais que não confrontem com as estaduais e federais com a finalidade de se ter um ordenamento jurídico com poucas discrepâncias.

Todos os entes têm competência administrativa para proteger o bem ambiental e, segundo precedente do STJ, podem, inclusive, aplicar legislações uns dos outros quando desempenham a função fiscalizadora.

Como tanto nossa democracia quanto a consciência sobre a importância da proteção ao meio ambiente estão engatinhando ainda temos situações de abusos pelos atores jurídicos que ainda não encontraram um meio termo entre os posicionamentos a favor ou contra o meio ambiente, ou seja, algumas vezes, para se efetivar a proteção ambiental ignoram-se todos os outros bens e princípios de nosso ordenamento jurídico (como aconteceu quando os princípios da legalidade e da separação de poderes foram preteridos em uma decisão pro meio ambiente na qual se permitiu que um decreto de um órgão deliberativo e consultivo regulamentasse o uso do solo urbano) enquanto outras vezes o meio ambiente sequer é mencionado para proteção de outros interesses juridicamente tutelados (como aconteceu no caso em que a fixação de normas sobre o plantio de uma cultura teoricamente prejudicial ao meio ambiente foi tratada como simples caso de Direito Civil). Ambos os posicionamentos permitem a prática de abusos, por esse motivo entendemos que o meio ambiente saudável (direito fundamental) deve ser tutelado da maneira mais efetiva possível, mas para sua proteção as normas devem ser ponderadas para se evitar situações que maculem a ordem democrática e o Estado de Direito. Do mesmo modo que não podemos tolerar agressão ao meio ambiente não podemos tolerar o desrespeito aos princípios orientadores da ordem jurídica, como o princípio da legalidade, por exemplo. Por isso o interprete e o aplicador do direito devem sempre ter em vista a ponderação de valores e interesses.

Bibliografia

- ALVES, Alaôr Caffé, *Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro*. Artigo cedido pelo autor para aula por ele ministrada em março de 2008.
- ANDRADE, Ricardo Rangel de; OLIVEIRA, Larissa Pultrini Pereira. *Áreas consideradas de preservação permanentes de reservatórios d'água artificiais e ao redor de lagos e lagoas naturais. Competência legislativa suplementar municipal: abrangência e limites sob a ótica do direito ambiental e urbanístico*. In. Revista de Direito Ambiental. São Paulo, ano 12, n. 46, pp. 146-163, abril-junho de 2007.
- AYALA, Patrick de Araújo. *O novo paradigma constitucional e a jurisprudência no Brasil*. In. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro, CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato (organizadores) pp. 363-402. São Paulo: Saraiva, 2007.
- BENJAMIN, Antônio Herman. *Constitucionalização do meio ambiente e ecologização da Constituição brasileira*. In. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro, CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato (organizadores) pp. 55-130. São Paulo: Saraiva, 2007.
- CÂMARA, Maria Helena Ferreira da. O conceito moderno de federação. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 18, n. 71, pp. 23-42, julho/setembro de 1981.
- CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 7ª. Ed. São Paulo: Malheiros, 1995.
- COSTA, Karina Pinto. *Competências ambientais: (in) efetividade, conflitos de normas e casos concretos*. São Paulo, 2009. Dissertação de Mestrado – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

- FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Normas gerais de competência concorrente: uma exegese do artigo 24 da Constituição Federal*. Revista Trimestral de Direito Público, n. 7, pp. 16–20, 1994.
- FERREIRA, Heline Sivini. *Competências ambientais na Constituição de 1988: aspectos gerais*. In. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro, CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato (organizadores) pp. 204–218. São Paulo: Saraiva, 2007.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Discriminação constitucional das competências ambientais: aspectos pontuais do regime jurídico das licenças ambientais*. In. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, ano 9, n. 35, pp. 39-55, julho-setembro de 2004.
- FINK, Daniel Robert; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo. *Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental*. – 3ª. Ed. – Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
- LEITE, José Rubens Morato. *Sociedade de risco e Estado*. In. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro, CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato (organizadores) pp. 136-204. São Paulo: Saraiva, 2007.
- LUCCAS, Fernanda Ribeiro de Mattos. *As competências Ambientais na Constituição Federal*. São Paulo, 2005. Dissertação de Mestrado (Direito Urbanístico) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 15ª. Ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
-
- Federalismo, amianto e meio ambiente: julgado sobre competência*. In. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro, CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato (organizadores) pp. 218 – 230. São Paulo: Saraiva, 2007.

Competência comum, concorrente e supletiva em matéria de meio ambiente. In. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 33, n. 131, pp. 167-174. Julho/setembro de 1996.

MAGALHÃES, Vladimir Garcia. *Competência concorrente em matéria ambiental: proteção ao meio ambiente e justiça.* In. Revista Brasileira de Direito Constitucional n. 2, pp. 139 a 163, julho – dezembro de 2003.

MATOS NETO, Antonio José de. *Competência legislativa municipal sobre meio ambiente.* In. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, ano 4, pp.120 – 133, abril-junho de 1999.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário.* 5ª. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MUKAI, Toshio. *Direito ambiental sistematizado.* 3ª ed. Rio de Janeiro: ed. Forense Universitária, 1998.

SARNO, Daniela Libório di. *Competências urbanísticas.* In. Estatuto da Cidade, comentários à Lei Federal 10.255/2001. Coordenadores Dallari, Adilson de Abreu e Ferraz, Sérgio. São Paulo: Ed. Malheiros, 2003.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional.* 6ª. Ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

Curso de direito constitucional positivo. 32ª ed. São Paulo, Malheiros, 2008.

SILVA, Pierry Novais. *Distribuição de competências no que tange ao licenciamento ambiental.* São Paulo, 2007. Dissertação de Mestrado – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

SIRVINKAS, Luís Paulo. *Tutela constitucional do meio ambiente. Interpretação e aplicação de normas constitucionais ambientais no âmbito dos direitos e garantias*

fundamentais. São Paulo, 2006. Tese de Doutorado (Direito Ambiental) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

VITTA, Heraldo Garcia. *Divisão de competências das pessoas políticas e o meio ambiente*. In. Revista de Direito Ambiental n. 10, ano 3, Ed. RT ps.93 a 101, abril-junho de 1998.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. *Jurisdição e competência em matéria ambiental*. In. Leituras complementares de Direito Ambiental, pp. 29 – 55. Salvador: Podivm, 2008.