

Competências Ambientais Na Federação Brasileira

Cláudia Alves de Oliveira ¹

Sumário: Introdução; 1. O sistema federativo brasileiro. 2. O meio ambiente. 3. Competência ambiental. 4. Quadro de repartição de competências ambientais. 5. Competência para dispor sobre meio ambiente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. 6. Conclusão. 7. Referências.

Resumo: A Constituição brasileira consagra o sistema federalista, tendo adotado em 1988 a forma tripartite, com a inserção dos Municípios como entes federativos autônomos, ao lado dos Estados e Distrito Federal e da União. A temática ambiental quase sempre gira em torno da utilização e preservação dos recursos naturais, sendo comum identificar-se nos trabalhos de especialistas ambientais o estudo dos problemas relacionados à utilização da água potável, à preservação das áreas verdes, à diminuição das fontes poluidoras e outras proposições estritamente ligadas à natureza. Nesse cenário, emergem do texto constitucional vigente as competências da União, Estados e Municípios no que se refere à função legislativa, bem como administrativa em matéria ambiental.

Palavra-Chave: Sistema federalista - temática ambiental –função legislativa.

Abstract: The Brazilian Constitution establishes the federal system, having adopted the tripartite form in 1988 with the inclusion of Municipalities as federative entities alongside the states and the Federal District and the Union. The environmental issue often revolves around the use and conservation of natural resources, it is common to identify the work of environmental experts to study the problems related to use of potable water, the conservation of green areas, the reduction of pollutant sources and other propositions closely linked to nature. In this scenario, emerge from the current text of the constitutional powers of the federal government, states and municipalities with regard to the legislative function, as well as administrative in environmental matters.

Keyword: federalist system - environmental-themed legislative function.

¹ Doutora em Direito da Cidade pela Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Professora da Pós-Graduação em Direito da Fundação Getúlio Vargas – RJ; Professora de direito ambiental do LLM em Direito Corporativo do Ibmecc e do Centro de Estudos e Pesquisas no Ensino do Direito – Ceped, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ; Procuradora do Município do Rio de Janeiro.

Introdução

A Constituição brasileira historicamente consagra o sistema federalista, tendo adotado em 1988 a forma tripartite, com a inserção dos Municípios como entes federativos autônomos, ao lado dos Estados e Distrito Federal e da União.

A longa tradição federalista brasileira, contudo, não dissipou as incongruências resultantes da repartição de poderes. Se, na atualidade, vivencia-se uma fase de descentralização, com a transferência da execução das políticas públicas para os Municípios, não se pode falar propriamente em redução de poder da União.

O texto da Constituição, conforme fora promulgado, previu o aumento de competências dos entes locais que se fez acompanhar de uma modificação no sistema tributário para aumentar a arrecadação dos Municípios. Todavia, desde então, as várias emendas constitucionais foram bastante eficazes no sentido de garantir o incremento da arrecadação da União, sem que disso resultasse qualquer redistribuição de verbas aos demais entes federativos, ou implicasse a redução dos serviços a serem prestados pelos entes subnacionais.

As incoerências do sistema federativo brasileiro se fazem sentir também na enorme dificuldade em se delimitar, com a devida clareza, os espaços de atuação da União, dos Estados e dos Municípios, na defesa do meio ambiente equilibrado e da sadia qualidade de vida da sociedade.

Com o intuito de sistematizar as competências legislativas e administrativas constitucionalmente distribuídas, foram delineadas as áreas de atuação da União, Estados e Municípios em matéria ambiental incluindo-se o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal.

1. O sistema federativo brasileiro

A federação brasileira criada em 1891, com o surgimento do regime republicano, não resultou de um movimento de união de Estados independentes ou de uma estratégia política de províncias para se fortalecerem no cenário internacional. De forma diferenciada do modelo norte-americano, a solução federalista foi apresentada como opção administrativa do novo poder nacional para manter a coalizão de um país de dimensões continentais e lidar com as acentuadas diferenças regionais.

Ao longo da história republicana brasileira, sempre fundada no sistema federativo, houve momentos de concentração e descentralização do poder central, de acordo com os movimentos políticos de cada época.

O federalismo sempre ocupou um lugar de destaque na história política brasileira, verificando-se períodos em que ocorreram adaptações ao pacto federativo para atender aos regimes ditatoriais implantados, e momentos de retomada do processo de descentralização nas fases mais democráticas.

Na República Velha, entre 1891 e 1930, o poder central se apresentava bastante enfraquecido em contraposição aos governos estaduais, sobretudo do Estado de São Paulo, que detinha grande fatia da receita resultante das exportações agrícolas. A participação da União na despesa pública era bastante reduzida, o que fortalecia o poder regional.

No período posterior à grande depressão, de 1930 a 1946, deu-se o fortalecimento do poder central, iniciando-se um ciclo de centralização, cujo ápice foi o Estado Novo da era Vargas. A União concentrou poderes, implantando políticas responsáveis pela unificação do mercado interno e pelo estabelecimento de bases sólidas para o processo de industrialização nacional.

No pós-guerra, em 1946, em plena fase de democratização, foi promulgada a mais democrática, se comparada com as anteriores, Constituição brasileira, aumentando-se o nível de descentralização em favor dos governos regionais.

Com o golpe de 1964, inaugurou-se uma nova época de centralização, que perdurou por todo o regime militar. A concentração das receitas, bem como da execução de políticas públicas, aos cuidados da União demonstrava a nova feição do país. O regime de exceção abominava a participação popular, exercendo forte controle político e social, preocupando-se em implantar projetos de cunho nacional, de suma relevância para a política desenvolvimentista, norte do governo central da época.

A inevitável abertura do regime militar, nos anos 1980, marcou o processo de redemocratização que se fez acompanhar pelo movimento de descentralização fiscal e de enfraquecimento do poder central. A Constituição de 1988, a “Constituição Cidadã”, como celebrizou Ulysses Guimarães, fortaleceu o federalismo brasileiro, alçando o Município à condição de ente da Federação e transferindo parcela considerável das receitas e competências para esses novos entes federados.

Apesar das críticas de que, no Brasil, o modelo teórico de regime federativo não implica, na prática, uma autêntica autonomia dos Estados-membros e Municípios, dada a dilargada gama de competências do poder central – aliás, em muito ditadas pelo gosto dos governos ditatoriais e influências deles herdadas –, a travestir, a bem da verdade, uma concepção oblíqua de Estado unitário,² fato é que a Constituição da República de 1988, enquanto fonte primária e exclusiva das competências dos entes políticos, malgrado os inegáveis avanços conquistados pelo constituinte, reserva ainda para a União Federal um papel marcadamente hegemônico no cenário da Federação.

Nesse sentido a lição de Celso Ribeiro Bastos:

O sistema de partilha das competências constitucionais foi razoavelmente alterado ante o texto anterior. Este mantinha maiores escrúpulos com relação ao modelo clássico de federação, ao permitir que ainda guardasse alguma significação o princípio de que os poderes não ressalvados expressamente na Constituição como da União pertencem aos Estados. Tratava-se do § 1º, do art. 13 da Constituição:

² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 1979.

“Aos Estados são conferidos todos os poderes que, explícita ou implicitamente, não lhes sejam vedados por esta Constituição”.

Não obstante artigo de igual índole manter-se na atual Constituição, é forçoso reconhecer que já agora ele ganha ares de verdadeira irrisão, provocando mesmo galhofa. Isso porque são tão inúmeras as competências atribuídas a títulos diversos à União, que a participação do Estado se torna evanescente.

Há, portanto, uma verdade inquestionável: a regra de ouro da nossa Federação tornou-se a de que a União cumpre um papel hegemônico na atividade legislativa em todos os níveis. Destarte, trata-se de mudança substancial de critério em face da lei maior precedente. Nesta ainda havia a preocupação de se apartarem competências de maneira mais ou menos nítida, permitindo que os Estados e Municípios desfrutassem de uma competência privativa, exclusiva, apesar de sabermos que a técnica da competência supletiva já era conhecida na Constituição anterior. (grifo nosso)³

Malgrado a tradição centralizadora do federalismo brasileiro, a Constituição de 1988 acrescentou um traço peculiar ao sistema federativo ao estabelecer a nova autonomia de que desfrutam os Municípios, com atributos similares àqueles detidos pelos Estados-membros, que se acha refletida nas capacidades que a Constituição lhes reconhece para auto-organização, autogoverno, autolegislação e auto-administração.⁴

A mencionada autonomia dos Municípios, como se sabe, é relativa, pois subordinada aos princípios estabelecidos na Constituição da República e limitada pelas matérias cujas competências privativa e concorrente são cometidas com exclusividade à União e aos Estados.

Cabe destacar, dentro do sistema federativo brasileiro, o tratamento conferido às regiões metropolitanas.

No final da década de 1960 e, portanto, em pleno regime militar, o Governo Federal assumiu a tarefa de organizar políticas supramunicipais para controlar o desenvolvimento de regiões altamente povoadas que passavam por intensa transformação urbana. Foram, então, criadas agências intermediadoras de recursos federais para os Municípios e órgãos estaduais encarregados de executar as políticas públicas comuns à região metropolitana, sempre sobre o controle da União, com reduzidíssimo espaço para a autonomia dos Municípios envolvidos.⁵

O movimento de democratização nacional conferiu nova feição ao tratamento das regiões metropolitanas, agora, constitucionalmente, sob a administração dos Estados-membros.⁶

³ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 259.

⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 621.

⁵ Um exemplo é a Fundrem – Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana, criada no Estado do Rio de Janeiro.

⁶ Constituição Federal, art. 43: “Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais. § 1º Lei complementar disporá: I – as condições para integração de regiões em desenvolvimento; II – a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes. BRASIL, *Constituição Federal*. 1988, art. 43.”

A despeito da previsão constitucional, a questão metropolitana ainda não mereceu a devida atenção do legislador federal, inexistindo, até hoje, quase vinte anos após a promulgação da Constituição, regras claras que viabilizem o planejamento integrado e a coordenação das ações dos entes federados.

Verifica-se, entretanto, uma nova feição conferida ao pacto federativo brasileiro, com o fortalecimento do poder local, voltando-se o poder central, cada vez mais, ao exercício de sua função principal, qual seja a diminuição das disparidades regionais por meio de transferências tributárias, incentivos fiscais e medidas redistributivas na área social.

Uma das maiores críticas que se faz ao sistema federativo brasileiro consiste na forma em que se dá a descentralização das políticas públicas entre os entes federados; sem definição específica dos limites de atuação e de responsabilidade de cada um.

Em verdade, delegou-se à legislação infraconstitucional o estabelecimento das regras de funcionamento do sistema federativo no que respeita à execução das políticas públicas de competência comum, o que tem sido feito casuisticamente, após longas negociações, que envolvem, sempre, grandes discussões acerca da autonomia financeira e administrativa de cada ente, bem como as condições de participação da sociedade no estabelecimento e na fiscalização dessas políticas públicas.

Apesar da precariedade de um sistema legal que defina a atuação coordenada dos entes federados, podemos destacar importantes iniciativas relacionadas à descentralização de políticas públicas básicas, em que a União define alguns programas de caráter nacional e transfere verbas aos Municípios para atendimento direto do cidadão, como nas áreas de saúde e educação.

Ainda que se façam críticas às normas regulamentadoras do Sistema Único de Saúde, que impõem várias obrigações aos Municípios, independentemente da previsão de receita para arcar com os custos dessa descentralização – o que pode, inclusive, ser entendido como uma ofensa à autonomia municipal – fato é que, com essa experiência, estamos vivenciando um modelo diferenciado de descentralização cooperativa.

Em matéria ambiental, incluindo-se aí as questões urbanísticas relacionadas às políticas de habitação e saneamento básico, a necessária sistematização das normas e formas de atuação dos entes federados ainda não foi objeto da devida atenção por parte do legislador federal, no que concerne ao estabelecimento de normas claras de descentralização e cooperação, apesar da criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama,⁷ do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC⁸ e do Estatuto da Cidade.⁹

2. O meio ambiente

⁷ Criada pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

⁸ Criado pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

⁹ Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

Ao se falar em meio ambiente, surge imediatamente a imagem da natureza, grandes áreas verdes, rios de águas claras, impressionantes quedas d'água e praias paradisíacas.

Essa noção idílica do ambiente começa a ter sentido quando o ser humano se descobre poderoso e consegue dominar, ainda que minimamente, as forças da natureza para sobreviver. Com a evolução da espécie, passa a adotar determinados comportamentos e a desenvolver técnicas específicas para tornar sua vida mais confortável e segura.

Com o desenvolvimento da sociedade, sobretudo após a Revolução Francesa, o relacionamento do ser humano com o meio ambiente se altera marcadamente, embalado pela euforia das grandes descobertas, passa a se relacionar com a natureza de modo a exercer poder sobre seu semelhante. Assim, se apossa de terras para se beneficiar de seus frutos, enfim, utiliza os bens da natureza como instrumento para acumulação de riqueza e poder. Depois de incutida sua feição econômica, o meio ambiente agora significa recursos naturais.

Da Revolução Industrial até a era da globalização, a cultura consumista avançou descontroladamente na certeza de que o ser humano conseguiria descobrir a solução para qualquer problema que surgisse nesse processo de evolução. Afinal, a ciência já fizera grandes avanços debelando doenças, produzindo poderosas armas de guerra e paz, conquistando o espaço sideral.

Contudo, os estudos sobre alguns fenômenos da natureza, principalmente sobre o “efeito estufa”, bem como a dolorosa constatação, através de perdas humanas e financeiras resultantes de acidentes climáticos e dos efeitos de atividades altamente poluidoras, revelaram quão potente se tornou o relacionamento do ser humano com o ambiente que lhe abrigava.

A sociedade atual, experimentando um sentimento de culpa e impotência, começa a reconhecer que os avanços tecnológicos não conseguem evitar as desigualdades. A busca humana por conforto e segurança produz efeitos incontroláveis. O ser humano descobre, então, que não domina integralmente a natureza e, mais, que depende dela para sobreviver.

Nesse contexto o direito assume papel fundamental, posto que é chamado a instrumentalizar formas de proteção do meio ambiente, a fixar normas para resguardar a qualidade de vida das gerações futuras, limitar a exploração econômica, bem como definir responsabilidades e prevenir danos resultantes das atividades, além de preservar a biodiversidade, a beleza e a identidade.

Não se cuida simplesmente de estabelecer um conjunto de leis e normas para a proteção de um novo bem jurídico. Em verdade, a sociedade contemporânea experimenta uma nova realidade, na qual as redes de relacionamento ultrapassam as barreiras nacionais e se exige a proteção de um bem que não pertence a um indivíduo ou a um grupo, mas a todos de forma difusa. Essa é peculiaridade do direito ambiental, que rege atos específicos para proteção de um bem que não comporta limitação.

Consagra-se o meio ambiente equilibrado como direito fundamental, cuja titularidade é exercida pela sociedade, alcançando inclusive gerações futuras, posto que é atribuído de forma genérica a todos os integrantes da coletividade.

3. Competência ambiental

A temática ambiental quase sempre gira em torno da utilização e preservação dos recursos naturais, sendo comum identificar-se nos trabalhos de especialistas ambientais o estudo dos problemas relacionados à utilização da água potável, à preservação das áreas verdes, à diminuição das fontes poluidoras e outras proposições estritamente ligadas à natureza.

Mas fato é que a questão ambiental perpassa várias matérias aparentemente alheias ao conceito ortodoxo de natureza. Ao dispor sobre comercialização ou fabricação de mercadorias, por exemplo, se está indiretamente editando normas de cunho ambiental, ao controlar produtos nocivos à saúde pública ou ao meio ambiente. De igual modo, ao se estabelecer determinada política energética, deve-se considerar suas implicações ambientais.

A Constituição de 1988 é considerada uma das mais avançadas no que respeita ao tratamento conferido ao meio ambiente, com artigos que se referem objetivamente ao direito ambiental e, ainda, com alusões ao direito urbanístico.¹⁰

Nesse cenário, emergem do texto constitucional vigente as competências da União, Estados e Municípios no que se refere à função legislativa, bem como administrativa em matéria ambiental.

A análise do texto constitucional se impõe por ser a fonte originária das competências dos entes federados. Todavia, o pouco apuro técnico do constituinte resultou em normas pouco precisas, que exige ao aplicador da legislação que proceda a sua interpretação sistemática pautada no espírito federalista que inspirou a organização do Estado brasileiro.

No dizer de Luís Roberto Barroso:¹¹

A tutela dos interesses ambientais enfatiza certas peculiaridades do federalismo brasileiro, por envolver o exercício de competências político-administrativas comuns e competências legislativas concorrentes entre a União, os Estados e os Municípios. Os balizamentos constitucionais da esfera de atuação de cada entidade nem sempre são objetivamente aferíveis e caberá ao Judiciário dirimir os conflitos, que se afiguram inevitáveis.

3.1. Competência legislativa

À União é conferida competência privativa para legislar sobre direito civil, comercial, penal, processual, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial, do trabalho e desapropriação, bem como sobre águas, energia, jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia, e ainda sobre atividades nucleares de qualquer natureza, nos termos do art. 22, incisos I, II, IV, XII e XVII, respectivamente, da Constituição Federal.

¹⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Constituição e revisão: temas de Direito Político e Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

¹¹ A proteção do meio ambiente na Constituição Brasileira. In: *Cadernos de Direito Constitucional e Ciências Políticas* 1/115-140, citado por MACHADO, Paulo Affonso Leme. *direito ambiental brasileiro*, 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

Aos Estados, por sua vez, a Constituição Federal reservou a competência residual. Ao ente regional não é conferida competência legislativa própria, cabe-lhe apenas atuar por exclusão, quando não se tratar de matéria afeta à competência privativa da União ou dos Municípios, ou de forma concorrente, quando à União é atribuída a tarefa de estabelecer as normas gerais, restando aos Estados a competência residual para fixar normas que atendam às peculiaridades regionais.

No entanto, nos termos dos §§ 1º a 4º, do art. 24, da Constituição Federal,¹² fixou-se um sistema segundo o qual os Estados poderão, em caráter complementar, legislar sobre matérias de competência concorrente, desde que atendam às normas gerais editadas pela União sobre a matéria. Contudo, na hipótese de inexistir legislação federal sobre o tema, os Estados exercerão plenamente sua competência legislativa para atender à demanda regional, até que seja editada norma geral pela União, que suspenderá a eficácia da lei estadual no que lhe for contrária.

Quanto à competência concorrente da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, prevista no art. 24 da Constituição Federal, alerta Diogo de Figueiredo Moreira Neto, que essa modalidade de partilha de poderes, embora denominada genericamente de concorrente, não se confunde com sua versão clássica, também denominada de cumulativa.

A competência concorrente limitada, adotada pelo legislador constitucional de 1988 (art. 24), como fórmula generalizada, abrangendo dezesseis incisos, alguns deles contemplando hipóteses múltiplas, como é o caso do direito ambiental (art. 24, VI), limita tanto o poder da União quanto o dos Estados. À União, cabe, apenas, estabelecer normas gerais (art. 24, §1º) e, aos Estados, suplementá-las ao nível de normas específicas ou particularizantes (art. 24, §2º) ou, apenas, no caso de não ser exercida a competência da União, legislar plenamente.¹³

Aponte-se do rol constitucional de competências legislativas concorrentes deferidas à União e aos Estados as seguintes matérias: direito urbanístico, florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico, responsabilidade por dano ao meio ambiente e a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (art. 24, incisos I, VI, VII, VIII. CF).

Por fim, em tema de competência legislativa apresenta-se a competência exclusiva dos Municípios para legislar sobre **assunto de interesse local, aí incluídos todos os matizes da questão urbano-ambiental** (art. 30, I, CF).

¹² “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.[...] § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.[...] § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.[...] § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.”

¹³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Constituição e revisão: temas de direito político e constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

Note-se que o Constituinte de 1988 substituiu a expressão “peculiar interesse”, já consagrada em Constituições anteriores, para adotar “interesse local” como elemento definidor do âmbito de atuação exclusiva dos Municípios.

A expressão, embora possa parecer suficientemente clara ao conferir ao Município competência exclusiva para cuidar daqueles temas que interfiram diretamente no funcionamento da administração municipal e no dia-a-dia dos moradores da cidade, configura, em verdade, expressão pouco precisa, que permite superposição de normas municipais com a legislação federal e estadual editadas com fundamento nas competências discriminadas nos arts. 22 e 24 da Constituição Federal.

Isso porque, como alertado anteriormente, a Constituição Federal, ao estabelecer o quadro de competências dentro da federação adotou sistemática pouco técnica para delimitar os contornos da atividade legiferante de cada ente federado, ensejando a elaboração de normas eventualmente conflitantes, o que ocasiona dificuldades para a Administração Pública, bem como para o controle social de temas de grande relevância, submetidos ao crivo do Judiciário, que, em última instância, decidirá qual dos interesses públicos disciplinados pelas normas em confronto deverá prevalecer.

Paulo Affonso Leme Machado, Celso Bastos, Hely Lopes Meirelles e José Cretella Júnior entendem que a competência municipal para legislar em matéria de interesse local se caracteriza pela preponderância do interesse local sobre o regional e o nacional, e não em virtude de sua exclusividade.

As Leis Orgânicas dos Municípios definem a abrangência e o conteúdo do seu interesse local. De igual modo, as Constituições Estaduais, ao declararem que os Municípios são competentes para determinadas tarefas, reconhece, ainda que de forma indireta, que estes não são interesses regionais, sendo, portanto, facultado aos Municípios editar legislação própria nessas áreas.¹⁴

O Município também poderá legislar em caráter suplementar à legislação federal e estadual, no que couber, de acordo com o inciso II, do art. 30, da Constituição Federal. Por óbvio, essa competência não se confunde com aquela contida no inciso I desse mesmo artigo.

O exercício dessa competência suplementar se verificará quando norma municipal dispuser sobre tema inserido na competência concorrente da União e dos Estados (art. 24 CF). Em outras palavras, o Município não está autorizado a suplementar legislação federal em matéria cuja competência seja exclusiva da União.

Note-se, porém, que à norma local é vedado contrariar o conteúdo da legislação federal ou estadual, sendo-lhe permitido, apenas, preencher as lacunas para atender a características próprias de seu território.

Assim temos que a norma municipal não poderá dispor contrariamente às leis federais e estaduais, quer no exercício de sua competência exclusiva para legislar sobre assunto de

¹⁴ KRELL, Andreas J. Autonomia municipal e proteção ambiental: critérios para a definição de competências legislativas e das políticas locais. In: KRELL, Andreas J. (org.) *A aplicação do direito ambiental no Estado federativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 179.

interesse local, quer para suplementar a legislação federal ou estadual editadas com base na competência concorrente. Estará restrito a agir no espaço lacunoso da lei federal ou estadual apenas para impor restrições específicas ao atendimento às peculiaridades locais.

3.2. Competência administrativa

A distribuição de competências administrativas segue a lógica adotada para as competências legislativas, com a definição de serviços e poderes exclusivos para a União (art. 21), atribuindo-se ao Município expressamente o exercício de atividades ligadas ao cotidiano das cidades (art. 30), restando aos Estados as competências residuais, além de listar várias competências comuns (art. 23).

A Constituição Federal de 1988, pela primeira vez atribuiu separadamente competências administrativas que antes eram automaticamente derivadas das competências legislativas correspondentes. Assim, o art. 23 regulamenta a competência material que abrange a prestação de serviços referentes àquelas matérias, bem como à tomada de providências para sua realização.

Na linha de entendimento adotada por Krell,¹⁵ não se deve conferir interpretação extensiva ao art. 23 para entender que além de dispor sobre as competências administrativas, estaria, também, atribuindo outra competência legislativa suplementar.

A dificuldade em definir os limites de exercício da competência administrativa comum dos entes federados tentou ser evitada pelo Constituinte quando, no parágrafo único do art. 23, previu a edição de lei complementar para fixar as normas de cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

No entanto, passados quase 20 anos de sua promulgação, essa lei complementar, fundamental para possibilitar a execução eficiente da política ambiental, ainda não foi editada.

Aliás, vale registrar que a Emenda Constitucional nº 53/2006, reconhecendo a impossibilidade política e técnica, alterou o parágrafo único do art. 23, para prever a edição de não apenas uma **Lei Complementar** organizando o exercício das competências administrativas comuns aos três níveis de entes federados, mas de “Leis Complementares”. Assim, é que normas específicas vão disciplinar a cooperação federativa, em temas como saúde, educação e meio ambiente.

Nesse sentido, em janeiro de 2007, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional Projeto de Lei que fixa normas de cooperação nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, previstas no art. 23, incisos III, VI e VII, da Constituição.

Registre-se que, conforme o encaminhamento feito pelo Ministério do Meio Ambiente, o Projeto de Lei Complementar, que recebeu o nº 388/2007, resultou de um processo de discussão dos entes responsáveis pela execução da política ambiental na federação brasileira, posto que foi elaborado no âmbito do Ministério do Meio Ambiente de acordo com os

¹⁵ *Ibidem*, p.173.

resultados de um grupo de trabalho formado com representantes também do Instituto Brasileiro de Recursos Naturais Renováveis – Ibama, da Agência Nacional de Águas – ANA, da Associação Brasileira de entidades Estaduais de Meio Ambiente – Abema e da Associação Nacional dos Municípios e Meio Ambiente – Anama.

A atuação conjunta dos entes federados é prevista através dos seguintes instrumentos: Conselhos de Meio Ambiente, consórcios públicos ou convênios de cooperação, convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos semelhantes e Fundos de Meio Ambiente (art. 4º).

Embora de forma genérica, são listadas de modo exemplificativo as ações administrativas da União, dos Estados e dos Municípios, respectivamente nos arts. 6º, 7º e 8º.

No que respeita à tentativa de tornar mais claro e ágil o processo de licenciamento ambiental, foram estabelecidas as atribuições da União, dos Estados e Municípios, de acordo com os impactos diretos que a atividade possa causar em âmbito nacional, regional ou local, conforme definido no art. 9º.

O aspecto do referido projeto que merece maior destaque está em reconhecer expressamente o entendimento, já consagrado pela doutrina e pacificado na jurisprudência, da preponderância de interesses para definir a competência dos entes federados, mantendo a atuação subsidiária dos demais.

Art. 3º. As ações administrativas decorrentes da competência comum de que trata esta Lei Complementar deverão observar o critério da predominância do interesse nacional, regional e local na proteção ambiental.

Parágrafo único. O disposto no caput não afasta a atuação subsidiária dos demais entes federativos, de acordo com o disposto nesta Lei Complementar.

Assim é que existe previsão expressa de atuação da União para desempenhar ações administrativas estaduais na hipótese de inexistir órgão ambiental estadual, bem como de atuação do Estado ante a inexistência de órgão ambiental municipal. (art. 12)

Por fim, note-se que, reafirmando o poder-dever de atuação do poder público em defesa do meio ambiente, numa espécie de solidariedade dos entes federados, o art. 13 prevê:

Art. 13. No caso de eminência ou ocorrência de dano ambiental o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá agir para evitar ou cessá-lo.

Parágrafo único. O ente que atuou para evitar ou cessar o dano comunicará imediatamente o ente federativo responsável, para as providências devidas.

4. Quadro de repartição de competências ambientais



COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS	
Exclusiva	
Concorrente	
Suplementar	
Residual	
COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS	
Exclusiva	
Residual	
comum	

5. Competência para dispor sobre meio ambiente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

Verificam-se na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal algumas decisões sobre os limites de competência legislativa e executiva dos entes federados para dispor sobre matérias que de alguma forma estão relacionadas ao meio ambiente urbano.

5.1. Exercício e regulamentação das competências comum e concorrente

A previsão de competências comuns aos três entes da Federação pressupõe a existência de um sistema integrado de atuação, constitucionalmente previsto para ser editado através de lei complementar.

Ante a falta de tal regulamentação muitas dúvidas surgiram, como, por exemplo, se o poder de polícia e o licenciamento ambiental previsto pelo Sistema Nacional de Meio Ambiente – Sisnama,¹⁶ poderiam, por si só, ensejar a atuação administrativa de qualquer ente da federação. Esse questionamento é quanto à legalidade da aplicação de normas federais por órgãos ambientais estaduais e municipais. O entendimento doutrinário¹⁷ caminha no sentido de que somente seria possível na hipótese de o ente estatal não dispor de legislação própria aplicável.

¹⁶ Lei nº 6.938/1991.

¹⁷ KRELL, *op. cit.*, p. 137.

A Constituição, no art. 225, ao atribuir ao poder público a responsabilidade para proteger o meio ambiente, mais do que a competência comum prevista no art. 23 para atuar em defesa do patrimônio ambiental, impõe verdadeiro poder-dever de todos os entes federativos, que não admite exclusão por norma infraconstitucional.

Assim, o Supremo Tribunal Federal julgou a inconstitucionalidade de lei do Estado do Rio Grande do Sul, que conferia a proteção, a guarda e a responsabilidade pelos sítios arqueológicos e seus acervos, aos Municípios onde se localizassem.

No Tribunal Pleno restou vencedor o entendimento de que não pode o Estado pretender regulamentar o exercício da competência comum prevista no art. 23, da Constituição Federal, pois essa é tarefa determinada à lei complementar federal. Ademais, ao expressamente responsabilizar os Municípios pela proteção do patrimônio cultural, a lei estadual estaria ofendendo o comando constitucional que atribui poder/dever aos três entes da Federação para zelar pelo meio ambiente.

Federação: competência comum: proteção do patrimônio comum, incluído o dos sítios de valor arqueológico (CF, arts. 23, III, e 216, V): encargo que não comporta demissão unilateral.

1. L. est. 11.380, de 1999, do Estado do Rio Grande do Sul, confere aos Municípios em que se localizam a proteção, a guarda e a responsabilidade pelos sítios arqueológicos e seus acervos, no Estado, o que vale por excluir, a propósito de tais bens do patrimônio cultural brasileiro (CF, art. 216, V), o dever de proteção e guarda e a conseqüente responsabilidade não apenas do Estado, mas também da própria União, incluídas na competência comum dos entes da Federação, que substantiva incumbência de natureza qualificadamente irrenunciável.

2. **A inclusão de determinada função administrativa no âmbito da competência comum não impõe que cada tarefa compreendida no seu domínio, por menos expressiva que seja, haja de ser objeto de ações simultâneas das três entidades federativas:** donde, a revisão, no parágrafo único do art. 23 CF, **de lei complementar que fixe normas de cooperação** (v. sobre monumentos arqueológicos e pré-históricos, a Lei nº 3.924/1961), cuja edição, porém, **é da competência da União** e, de qualquer modo, não abrange o poder de demitirem-se a União ou os Estados dos encargos constitucionais de proteção dos bens de valor arqueológico para descarregá-los ilimitadamente sobre os Municípios.

3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(Ação direta de inconstitucionalidade 2.544-9 Rio Grande do Sul, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j 28/06/2006, DJ de 17/11/2006) (grifos nossos).

Todavia, entendo que o voto vencido do Ministro Marco Aurélio melhor apreciou a questão, posto que, ressaltando a existência da competência comum dos entes federativos na tutela do patrimônio cultural e ambiental, afasta a interpretação de que a lei estadual estivesse conferindo responsabilidade exclusiva aos Municípios para proteger determinados bens ambientais.

No dispositivo atacado, não há menção ao vocábulo “exclusividade”, mas, de qualquer forma, peço vênia para divergir do Colegiado – e a divergência não é de extensão maior –, para acolher parcialmente o pedido e dar interpretação conforme ao texto, ou seja, para assentar que a Constituição Federal encerra a responsabilidade dos Municípios quanto aos sítios arqueológicos situados na respectiva área geográfica, sem excluir, no entanto, a proteção – repito: também atribuída aos Municípios – da União, dos Estados e do Distrito Federal – se bem que, no Distrito Federal, não se tem Município.

Em outra decisão, a Suprema Corte reconheceu, por maioria, a constitucionalidade de lei do Distrito Federal que instituiu serviço de inspeção veicular para controle da poluição, com fundamento em sua competência comum para atuar na defesa do meio ambiente. O fato de, aparentemente, interferir em matéria relacionada ao trânsito de veículos não afasta a atuação distrital para proteção ambiental através da via suplementar, como forma de preservar seus interesses.

Lei Distrital: Inspeção Veicular e Proteção Ambiental

O Tribunal, por maioria, julgou improcedente pedido formulado em ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral da República contra a Lei distrital nº 3.460/2004, que dispõe sobre o programa de inspeção e manutenção de veículos em uso no Distrito Federal. Entendeu-se que a norma impugnada não versa sobre matéria de trânsito, mas **apenas institui serviço para viabilizar a inspeção veicular relativa ao controle de emissão de gases poluentes e ruídos, visando, assim, à proteção do meio-ambiente, de competência comum (CF, art. 23, VI). Vencidos, integralmente, o Min. Joaquim Barbosa, relator, que declarava a inconstitucionalidade da lei em questão por considerar configurada a ofensa à competência privativa da União para legislar sobre trânsito (CF, art. 22, XI), e, em parte, o Min. Marco Aurélio que, embora afastando a apontada violação a este último dispositivo, julgava procedente o pedido ao fundamento de ser inconstitucional a delegação, a terceiros, da referida inspeção, já que esta seria indispensável ao exercício do poder de polícia.**

(ADI nº 3.338/DF, Rel. orig. Min. Joaquim Barbosa, Rel. p/ acórdão Min. Eros Grau, 31/08/2005. (ADI-3338) – Brasília, 29 de agosto a 2 de setembro de 2005 – Sumário nº 399, Data (páginas internas): 8 de setembro de 2005).(Grifos nossos.)

A jurisprudência é pouco precisa no que tange ao limite de atuação dos Estados em matéria concorrente, sobretudo quanto às normas editadas com fundamento no princípio da precaução, que restringem o exercício de determinada atividade econômica em território estadual.

A competência comum para legislar em sede ambiental enseja a superposição de normas federais, estaduais e municipais. O entendimento consagrado no sentido de ser aplicável a norma mais restritiva deve ser interpretado de acordo com os limites constitucionais. Os Estados ou Municípios poderão suplementar a legislação federal, ou no caso dos Municípios também a estadual, para adequá-la à sua realidade, todavia não poderá afastar sua incidência no território estadual ou municipal, contrariando a política nacional ou estadual existente.

O mesmo entendimento também é aplicável às hipóteses de competência concorrente prevista no art. 24 da Constituição Federal. Se houver lei federal dispendo sobre o tema, não poderá o Estado, de forma suplementar, afastar a incidência de norma federal em seu território.

Em dois casos o Supremo Tribunal Federal entendeu que os Estados extrapolaram sua competência concorrente ao restringirem norma geral editada pela União de modo que a tornaria inaplicável em seu território.

Na primeira decisão, cuja relatora foi a Ministra Ellen Gracie, foi declarada a inconstitucionalidade da lei do Estado de Mato Grosso do Sul que proibia a produção e consumo de bens que contenham amianto, conforme ementa:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 2.210/2001, do Estado de Mato Grosso do Sul. Ofensa aos arts. 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.** Art. 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 9.055/1995 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 nº 903/MG-MC e ADI nº 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 art. 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 2.210/2001, do Estado do Mato Grosso do Sul.

(ADI nº 2.396/MS – Mato Grosso do Sul, Ação Direta de Inconstitucionalidade, Rel. Min. Ellen Gracie, Julgamento: 08/05/2003, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicação, DJ 01-08-2003 PP-00100, Ement. vol. 2.117-34 p. 7.204).

A decisão não reconheceu ofensa aos arts. 22, I e XII, e 25 § 1º, da Constituição Federal, posto que a lei contestada não dispõe sobre direito civil, Comercial, Penal, Processual, Eleitoral, Agrário, Marítimo, Aeronáutico, Espacial ou do Trabalho. De igual modo, não trata a norma de legislar sobre matéria reservada à competência privativa da União, qual seja, jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia.

Da mesma forma, não se vislumbrou ofensa ao art. 170, *caput* e inciso II e IV da Constituição Federal, uma vez que esses dispositivos não são aplicáveis isoladamente, senão de forma conjugada para assegurar a ordem econômica, assegurando a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social.

Por fim, não foi acolhida a alegação genérica de agressão aos arts. 1º e 18, da Constituição Federal, que cuidam da autonomia estadual em que se funda a República dentro do princípio federativo, bem como de ofensa ao art. 5º, *caput*, II e LIV, referentes à propriedade, liberdade e ao devido processo legal.

Considerando a ampla cognição da Corte Suprema, apreciou-se o pedido sob o enfoque da repartição das competências constitucionais outorgadas aos Estados-membros e à União, nos termos dos art. 22 e 24 da Constituição, para concluir 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).

Na outra decisão selecionada, funcionou como relator na Corte Suprema o Ministro Gilmar Mendes, sendo igualmente declarada a inconstitucionalidade da lei do Estado do Paraná que estabeleceu vedação ao cultivo, à manipulação, à importação, à industrialização e à comercialização de organismos geneticamente modificados, nos termos da ementa:

Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada contra a lei estadual paranaense de nº 14.162, de 27 de outubro de 2003, que estabelece vedação ao cultivo, a manipulação, a importação, a industrialização e a comercialização de organismos geneticamente modificados. 2. Alegada violação aos seguintes dispositivos constitucionais: art. 1º; art. 22, incisos I, VII, X e XI; art. 24, I e VI; art. 25 e art. 170, *caput*, inciso IV e parágrafo único. 3. **Ofensa à competência privativa da União e das normas constitucionais relativas às matérias de competência legislativa concorrente.** 4. Ação julgada procedente.

(ADI nº 3.035/PR – Paraná, Ação Direta de Inconstitucionalidade, Rel. Min. Gilmar Mendes, Julgamento: 06/04/2005, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicação: DJ 14/10/2005 p. 7, Ement. v. 2.209-1 p. 152, LEXSTF v. 27, nº 323, 2005, p. 53-64).

Em sede de juízo cautelar, o ministro relator vislumbrou que a lei impugnada ofenderia potencialmente a competência privativa da União para legislar sobre comercialização, importação e exportação, bem como sobre regime de portos, nos termos do art. 22, incisos I, VIII, X da Constituição Federal.

Todavia, seguindo o precedente do acórdão proferido no julgamento da ADI nº 2.396/MS, citado anteriormente, entendeu cuidar-se, em verdade, de ofensa ao regime da competência concorrente, uma vez que a norma se relaciona à produção, ao consumo, à proteção do meio ambiente e à proteção e defesa da saúde, fixada no art. 24, V, VI, XII, da Constituição Federal. Assim, de acordo com o voto do Sr. Ministro Relator:

já existe uma legislação federal que se superpõe à disciplina estadual impugnada. De fato, considerada apenas a Lei nº 8.974, tem-se um ato federal com regramento que abrange toda a matéria tratada no ato estadual impugnado. **Nesse contexto, não parece razoável admitir a existência de um ato estadual que, ao fixar disciplina de caráter nitidamente geral, acaba por afastar a aplicação daquele ato federal.**(Grifos nossos.)

Como bem observa Bessa Antunes,¹⁸ em sede de competência concorrente, difícil é saber qual a lacuna que poderá ser preenchida pelo ente estadual sem ferir as normas gerais fixadas pela União que, via de regra, esgotam os principais aspectos a serem regulados, quase que esvaziando a função complementar.

5.2. O interesse local como limite da competência municipal

O exercício das competências municipais enfrenta a difícil tarefa de delimitar o interesse local, sobretudo no campo ambiental, em que as questões não respeitam barreiras territoriais. A doutrina adota como regra que somente representam tarefas do âmbito local aquelas que o Município é capaz de cumprir e decidir independentemente.¹⁹

Vale destacar, também, o entendimento da jurisprudência sobre os limites para exercício da competência suplementar conferida aos Municípios com base no art. 30, inciso II, da Constituição Federal.

O Acórdão proferido pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, na Representação por Inconstitucionalidade nº 59/2002, cujo relator foi o Desembargador Sylvio Capanema de Souza, ao examinar a inconstitucionalidade de lei do Município de Volta Redonda, que proibia o uso de amianto nas construções situadas em seu território, concluiu pela competência municipal para legislar em matéria de interesse local, em sentido oposto ao decidido pelo Supremo Tribunal Federal quanto à competência concorrente dos Estados para dispor sobre o mesmo tema.

Julgou-se constitucional a referida lei, por entender que seguindo a orientação federal sobre o uso de amianto, a norma municipal se limitava a tratar de matéria de interesse local, qual seja a saúde de seus moradores, conforme se verifica da ementa adiante transcrita.²⁰

Representação por Inconstitucionalidade. Lei nº 3.726/2002 do Município de Volta Redonda. Proibição do uso de amianto em construção civil. Inconstitucionalidade face à

¹⁸ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Federalismo e competências ambientais no Brasil*, p. 214.

¹⁹ *Ibidem*, p. 187.

²⁰ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, 2002.

Constituição Federal. Falta de indicação expressa do dispositivo afrontado. Conhecimento, rejeita-se a preliminar de não conhecimento, já que os dispositivos afrontados, segundo o representante, estão referidos nas razões do veto, reproduzidas na inicial. Igualmente se rejeita a tese de não conhecimento, já que argüi o representante violação de competência municipal para legislar sobre meio ambiente. No mérito, julga-se improcedente a representação, por não se vislumbrar qualquer afronta às Constituições Federal e Estadual ou à legislação federal, **sendo competente o Município para legislar sobre matéria de interesse local, que diz respeito à preservação da saúde.**

(Representação por inconstitucionalidade nº 59/2002, Órgão especial, Rel. Des. Sylvio Capanema de Souza, Número do Processo: 2002.007.00059, Data de Registro: 29/04/2003, Julgado em 09/12/2002). (Grifos nossos.)

Em outro sentido, a Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial nº 29.299-6/RS, do qual foi relator o Ministro Demócrito Reinaldo, julgou inconstitucional decreto do Município de Porto Alegre que vedava o uso e armazenamento de substâncias agrotóxicas em seu território, por considerá-lo contrário à legislação federal sobre a matéria.

Entendeu a corte superior que a competência municipal para legislar sobre meio ambiente se dá no âmbito do interesse local, sendo, portanto, supletiva. Assim, não pode lei municipal contrariar o disposto em legislação federal, ainda que seja restringindo a utilização de produtos que considere danosos ao meio ambiente.

A ementa a seguir ilustra esse entendimento da Corte Superior:

Constitucional. Meio ambiente. Legislação Municipal Supletiva. Possibilidade.

Atribuindo, a Constituição Federal, a competência comum à 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 é 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, é defeso aos Municípios vedar, nos respectivos territórios, o uso e o armazenamento de substâncias agrotóxicas, extrapolando o poder de suplementar, em desobediência à lei federal.

A proibição de uso e armazenamento, por decreto e em todo o Município constitui desafeição à lei federal e ao princípio da livre iniciativa, campo em que as limitações administrativas não de corresponder às justas exigências do interesse público que as motiva, sem o aniquilamento das atividades reguladas.

Recurso conhecido e improvido. Decisão indiscrepante.

(Recurso Especial nº 29.299-6/RS (92.0029188-0), Rel. Min. Demócrito Reinaldo, DJ Data: 17/10/1994 PG:27861.JBCC v. 174 PG:00305.LEXSTJ v. 67 PG:00074.RDJTJDF v. 46/47 PG:00199.RJM v. 112 PG: 00069. RT v. 719 PG: 00267). (Grifos nossos.)

No caso em tela, como aduz o Ministro Relator, tem-se por inconstitucional o decreto municipal por entender que:

não supre lacunas ou omissões da lei federal, não disciplina, observados os interesse locais, o uso e o armazenamento dos produtos agrotóxicos, mas simplesmente os proíbe, no território do Município. Mas, como é cediço, **a legislação supletiva não pode anular os efeitos da lei que pretende complementar.** “O decreto afronta, indubitavelmente todo o contexto da lei federal, porquanto, é somente à União que cabe legislar sobre produção, registro, comércio, exportação, importação, transporte e controle tecnológico e toxicológico, fiscalizar e controlar os estabelecimentos de produção de agrotóxicos (BRASIL, 1988, art. 9^o). Resulta, pois, claro que uma vez autorizada pela União a produção e deferido o registro do produto no Ministério da Agricultura, é defeso aos Estados, como aos Municípios, vedar, nos respectivos territórios, o uso e armazenamento das substâncias agrotóxicas, extrapolando o poder de complementar, em desobediência à lei federal.”²¹ (grifo nosso)

Em sede de meio ambiente urbano, vale destacar a competência municipal para dispor sobre uso e ocupação do solo, visto que as normas urbanísticas estão umbilicalmente ligadas a questões ambientais como aeração, permeabilização do solo, tratamento de resíduos, reserva de áreas verdes e adoção de medidas destinadas a prevenir danos e riscos ambientais.

O Supremo Tribunal Federal tem se manifestado reiteradamente no sentido de ser legítima a competência municipal para fixar parâmetro urbanístico e exigir o cumprimento da norma em vigor à época do licenciamento, afastando o chamado direito de protocolo e reconhecendo que a faculdade de construir em solo urbano deriva do regramento urbanístico e ambiental estabelecido, sobretudo, pelo poder local.

Assim, decisão da Corte Suprema confirmou a constitucionalidade do ato que negou a licença para instalação de posto de gasolina em área considerada pelo Município de Belo Horizonte imprópria para o exercício dessa atividade, mesmo sendo a lei regulamentadora editada após o requerimento da licença.

Administrativo. Município de Belo Horizonte. Pedido de licença de instalação de posto de revenda de combustíveis. Superveniência de lei (Lei nº 6.978/1995, art. 4^o, § 1^o) Exigindo distância mínima de duzentos metros de estabelecimentos como escolas, igrejas e supermercados. alegada ofensa aos arts. 1^o, IV; 5^o, XIII E XXXVI; 170, IV E V; 173, § 4^o, E 182 da Constituição Federal. Incisos XXII e XXIII do art. 5^o não prequestionados. Requerimento de licença que gerou mera expectativa de direito, insuscetível – segundo a orientação assentada na jurisprudência do STF –, de impedir a incidência das novas exigências instituídas por lei superveniente, inspiradas não no propósito de estabelecer reserva de mercado, como sustentado, mas na **necessidade de ordenação física e social da ocupação do solo no perímetro urbano e de controle de seu uso em atividade geradora**

²¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, p. 71 do voto do relator no acórdão.

de risco, atribuição que se insere na legítima competência constitucional da Municipalidade. Recurso não conhecido.

(RE 235736/MG – Minas Gerais, Recurso extraordinário, Rel. Min. Ilmar Galvão, Julgamento: 21/03/2000, Primeira Turma, DJ 26/05/2000 p. 34, Ement. v. 1.992-03 p. 549, RTJ v. 180-03 p. 1.144). (Grifos nossos.)

O voto do relator, Ministro Ilmar Galvão, mais do que confirmar a competência exclusiva do Município para legislar sobre uso e ocupação do solo mesmo nas hipóteses em que a norma tenha reflexos diretos no exercício de uma das faculdades inerentes ao direito de propriedade, deixa clara a inexistência de um direito de construir independente das normas urbanísticas.

O inciso I do § 1º do art. 4º da Lei nº 6.978/1995, com base no qual a licença de construção foi negada, veda a instalação de postos de abastecimento localizados a menos de duzentos metros de escolas, quartéis, creches, asilos, igrejas, hospitais, casas e centros de saúde, supermercados, hipermercados e similares.

Cuida-se de norma que, em conformidade com os arts. 30, incisos I e VIII, e 182 da Carta Federal, ordena física e socialmente a ocupação do solo, a fim de controlar seu uso na comercialização de combustíveis, atividade geradora de riscos. Não se caracteriza, portanto, ofensa aos dispositivos constitucionais invocados, uma vez que as limitações impostas têm o objetivo de garantir a segurança em locais de grande afluência de pessoas e não estabelecer reservas de mercado, como aponta a recorrente.

O entendimento do acórdão atacado de não reconhecer, ante o advento da Lei nº 6.978/1995, direito adquirido à recorrente à construção do posto de combustíveis, mesmo tendo cumprido as exigências estabelecidas pela Lei nº 2.390/1974, que vigorava quando do requerimento de concessão do alvará, não pode ser visto como contrário ao art. 5º, inciso XXXVI, da Carta Magna. A recorrente, ao encaminhar seu requerimento à Prefeitura de Belo Horizonte, tinha mera expectativa de direito, que não é resguardada pela garantia constitucional.

A nova lei adveio no curso do processamento do pedido de licença de construção, revelando que não dispunha a recorrente, ainda, da faculdade de construir, razão pela qual descabe falar em imunidade à incidência das regras supervenientes.

Verifica-se que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de que o estabelecimento de normas urbanísticas impostas pelo Município para atender ao interesse local não ofende o direito de propriedade, nem a competência da União para disciplinar determinadas atividades, como o sistema financeiro e securitário:

1. Recurso. Agravo de instrumento. Inadmissibilidade. Peça obrigatória. Procuração outorgada ao advogado da parte agravada. Ausência. Não configuração. Conhecimento do agravo. Deve conhecido agravo, quando lhe não falte peça à instrução, sem que isso implique consistência do recurso extraordinário. 2. Recurso. Extraordinário. Inadmissibilidade. Competência legislativa. Município. Edificações. Bancos. Equipamentos de segurança. Portas eletrônicas. Agravo desprovido. Inteligência do art. 30, I, e 192, I, da CF. Precedentes. **Os Municípios são competentes para legislar sobre questões que respeite a edificações ou construções realizadas no seu território, assim**

como sobre assuntos relacionados à exigência de equipamentos de segurança, em imóveis destinados a atendimento ao público.

(AI-AgR 491420/SP – São Paulo, Ag.Reg.no Agravo de instrumento, Rel. Min. Cezar Peluso, Julgamento: 21/02/2006, Primeira Turma, DJ 24/03/2006 p. 26, Ement. v. 2.226-06 p. 1.097). (Grifos nossos.)

Loteamento urbano. Aprovação por ato administrativo, com definição do parcelamento. Registro imobiliário. Ato que não tem o efeito de autorizar a edificação, faculdade jurídica que somente se manifesta validamente diante de licença expedida com observância das regras vigentes à data de sua expedição. Caso em que o ato impugnado ocorreu justamente no curso do processamento do pedido de licença de construção, revelando que não dispunha a recorrida, ainda, da faculdade de construir, inerente ao direito de propriedade, descabendo falar-se em superveniência de novas regras a cuja incidência pudesse pretender ela estar imune. Da circunstância de plantas do loteamento haverem sido arquivadas no cartório imobiliário com anotações alusivas a índices de ocupação não decorre direito real a tais índices, à ausência não apenas de ato de aprovação de projeto e edificação, mas, também, de lei que confira ao registro tal efeito. Legitimidade da exigência administrativa de adaptação da proposta de construção às regras do Decreto nº 3.046/1981, disciplinador do uso do solo, na área do loteamento. Recurso conhecido e provido.

RE 212780/RJ – Rio de Janeiro, Recurso Extraordinário, Rel. Min. Ilmar Galvão, Julgamento: 27/04/1999, Primeira Turma, DJ 25/06/1999 p. 30, Ement. v. 1.956-06 p. 1.145)

Destaca-se, ainda, decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, que nessa linha de entendimento, reafirmou a competência municipal para licenciar instalação de equipamento urbano de empresa concessionária federal, diferenciando o conteúdo da concessão, fruto da competência exclusiva da União, da atividade de polícia edilícia local.

Ação ordinária. Embargo municipal sobre construção de torre de rádio base de telefonia móvel. A Constituição da República determina em seu art. 30, I, que a regulamentação dos assuntos de interesse local é de competência legislativa dos entes municipais. A instituição de normas de caráter técnico para o soerguimento de construções é exemplo claro de matéria relativa ao interesse do Município, eis que seus habitantes sofrerão as conseqüências ou colherão os benefícios das obras que venham a se realizar dentro dos limites territoriais do ente público. Ademais, o art. 30, VIII, da CRFB atribui às municipalidades o controle sobre a ocupação de seu solo, **justificando a exigência de uma licença para a construção que a autora objetiva.** A própria Anatel, que a apelante entende ser o único ente competente para regular a matéria, posicionou-se pelo respeito à competência constitucional do réu para legislar sobre os aspectos civis da construção embargada. Inequivocamente, **tem o Município competência para conceder licença para construir, exigindo a observância das posturas municipais, o que não se confunde com competência para fiscalizar aspectos técnicos referentes à telefonia móvel ou à instalação de rádios base, que ele não tem.** Assim, devendo a autora sujeitar-se às posturas municipais que regem a construção no solo urbano e não tendo, no curso da lide, feito a demonstração de que satisfaz as posturas municipais necessárias para a concessão da

licença de construção, não logrou, por conseqüência, demonstrar que o Município é que descabidamente se opõe à sua concessão afrontando legislação federal pertinente a aspectos técnicos da telefonia móvel. Sentença que se confirma.

(2006.001.39206 – Apelação cível – Des. Maria Augusta Vaz – Julgamento: 23/01/2007 – Primeira Camara Cível – Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro). (Grifos nossos.)

6. Conclusão

O meio ambiente sadio e equilibrado é condição essencial à sobrevivência da espécie humana, incontestemente, pois, sua qualidade de direito fundamental insuscetível de apropriação individual, posto que é de todos, independentemente do grupo social a que pertença.

A relevância do bem protegido enseja a atuação de todos, o que a Constituição brasileira consagrou expressamente em seu art. 225 ao impor como dever do poder público e da coletividade a defesa e proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as gerações presentes e futuras.

As questões ambientais não respeitam limites territoriais, ao contrário são transfronteiriças. A atuação isolada nem sempre produz resultados eficazes. Por outro lado, eventualmente, pode ser necessário agir de forma pontual para evitar danos ou recuperar áreas degradadas.

De conseguinte, deve-se estabelecer um sistema integrado com ações locais, regionais, nacionais e mesmo mundiais para se atingir o objetivo maior, que é a própria preservação do planeta de modo compatível com a existência humana.

Assim é que o poder público intervém no domínio privado, para regulamentar o exercício de atividades e de direitos, estabelecer diretrizes ambientais, agindo na proteção do meio ambiente, fixar normas para resguardar a qualidade de vida das gerações futuras, limitar a exploração econômica, bem como definir responsabilidades e prevenir danos resultantes das atividades e, ainda, preservar a biodiversidade, a beleza e a identidade.

O Estado brasileiro, organizado sob a forma de federação, distribuiu competências legislativas e administrativas nos três níveis de poder, de modo a concretizar sua política ambiental. Ao Governo Federal foi atribuída, em linhas gerais, a definição da política nacional de proteção ambiental relacionada, sobretudo, à preservação dos biomas brasileiros e à regulação de um modelo econômico social sustentável que permita a fruição dos bens e serviços ambientais, além de qualidade de vida satisfatória em todo o território nacional, para as gerações presentes e futuras.

A Constituição Federal, seguindo a tendência mundial, optou por descentralizar a execução das políticas públicas aos Municípios, inclusive a ambiental, posto que o poder local está mais próximo do cidadão e pode com maior facilidade atingir diretamente o foco pretendido.

Justamente nos Municípios, onde o contato com o poder público é mais direto e as relações mais intensas, surgem e se sedimentam comportamentos, culturas e costumes peculiares. Essa distinção de local para local é o que confere identidade e diferencia cada

Município, notadamente nos dias atuais em que todos sofremos diretamente os efeitos da era da globalização. Justifica-se, pois, o fato de a competência dos Municípios estar sempre vinculada ao peculiar interesse, ou como expresso na atual Constituição, ao interesse local.

Aos Estados foi conferida uma competência residual para legislar e atuar na ausência do Governo Federal e para suprir a deficiência do poder local. Contudo, há que se destacar a competência originária dos Estados para planejar e executar as funções públicas de interesse comum das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, dentre elas políticas ambientais importantes como o tratamento de resíduos sólidos, captação e tratamento de água, gestão de unidades de conservação sob a forma de mosaico.

O crescente processo de urbanização e a complexidade das redes de relacionamento socioeconômico do mundo contemporâneo exigem maior atuação do poder local.

É irreversível a descentralização experimentada em diversos países, sejam eles unitários ou organizados sob a forma de federação.

Contudo, é fundamental a ação integrada em nível regional, nacional e mundial, sobretudo em matéria ambiental, devendo-se fixar regras claras acerca dos limites de atuação de cada ponte dessa rede de preservação ecológica mundial.

O Brasil, por sua vez, na privilegiada posição que ocupa no cenário mundial após a Rio-92 e com o aparato legislativo de que já dispõe, deve implantar efetivamente o Sistema Nacional de Meio Ambiente. É necessário, portanto, se dedicar com mais afinco à organização do funcionamento dos órgãos ambientais dos três níveis da federação para que o comando constitucional que determina ao poder público o poder-dever de proteger o meio ambiente seja verdadeiramente atendido.

7. Referências

- ACCIOLI, Wilson. *Instituições de Direito Constitucional*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Federalismo e competências ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1996.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1989.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.544-9 Rio Grande do Sul, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 28/06/2006, *DJ* 17/11/2006.
- _____. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 3.338/DF, Rel. orig. Min. Joaquim Barbosa, Rel. p/ acórdão Min. Eros Grau, 31/08/2005. (ADI-3338) – Brasília, 29 de agosto a 2 de setembro de 2005- Sumário nº 399, Data (páginas internas): 8/09/2005 (os grifos não são do original).
- _____. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 2.396/MS – Mato Grosso do Sul, Ação Direta de Inconstitucionalidade, Rel. Min. Ellen Gracie, Julgamento: 08/05/2003, Tribunal Pleno, *DJ* 01/08/2003 p. 100, Ement. v. 2.117-34 p. 7.204.
- _____. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 3.035/PR – Paraná, Ação Direta de Inconstitucionalidade, Rel. Min. Gilmar Mendes, Julgamento: 06/04/2005, Tribunal Pleno, *DJ* 14/10/2005 p. 7, Ement. v. 2.209-1 p. 152, LEXSTF v. 27, n. 323, 2005, p. 53-64.

- _____. Supremo Tribunal Federal. RE nº 23.5736/MG – Minas Gerais, Recurso Extraordinário, Rel. Min. Ilmar Galvão, Julgamento: 21/03/2000, Primeira Turma, *DJ* 26/05/2000; p. 34, Ement. v. 1.992-03 p. 549, RTJ v. 180-03 p. 1.144.
- _____. Supremo Tribunal Federal. AI-AgR nº 49.1420/SP – São Paulo, Ag.Reg. no Agravo de Instrumento, Rel. Min. Cezar Peluso, Julgamento: 21 fev. 2006, Primeira Turma, *DJ* 24/03/2006 p. 26, Ement. v. 2.226-06 p. 1.097.
- _____. Supremo Tribunal Federal. RE nº 212780/RJ – Rio de Janeiro, Recurso Extraordinário, Rel. Min. Ilmar Galvão, Julgamento: 27/04/1999, Primeira Turma, *DJ* 25/06/1999, p. 30, Ement. v. 1.956-06 p. 1.145.
- _____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 29.299-6/RS (92.0029188-0), Rel. Min. Demócrito Reinaldo, *DJ* 17/10/1994, p. 27.861.JBCC v. 174 p. 305. LEXSTJ v. 67 p. 74. RDJTJDFT v. 46/47 p. 199. RJM v. 112 p. 69. RT v. 719 p. 267.
- CARVALHO, Carlos Gomes de. *O meio ambiente nos tribunais: do direito de vizinhança ao direito ambiental*. São Paulo: Método, 2003.
- CAHURB – Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça e Habitação e Urbanismo. *Temas de direito urbanístico*. Ministério Público do Estado de São Paulo, Procuradoria Geral de Justiça. São Paulo: co-edição Ministério Público e Imprensa Oficial, 1999.
- COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (orgs.). *O direito ambiental das cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.
- DALLARI, Adilson Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle (coords.). *Temas de direito urbanístico*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- FARIAS, Paulo José Leite. *Competência federativa e proteção ambiental*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1999.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 1979.
- FILHO, José dos Santos Carvalho. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- FREITAS, Vladimir Passos. *A constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*, 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- GUERRA, Antonio José Teixeira; CUNHA, Sandra Baptista (orgs.). *Impactos ambientais urbanos no Brasil*. Rio de Janeiro: Bertrand. 2004.
- GUIMARÃES JUNIOR, João Lopes. Direito urbanístico, direito de vizinhança e defesa do meio ambiente urbano. In: *Revista de direito ambiental*. a. 6, n. 23. São Paulo: Revista dos Tribunais, jul.-set. 2001.
- HAROUEL, Jean Louis. *História do urbanismo*. 3. ed. São Paulo: Papirus, 2001.
- KRELL, Andreas J. (org.) MAIA, Alexandre da (coord.). *A aplicação do direito ambiental no Estado Federativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2005.
- LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Meio ambiente: propriedade e repartição constitucional de competências*. Rio de Janeiro: Esplanada ADCOAS, 2002.

- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *direito ambiental brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de construir*. 8. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2000.
- MENDONÇA, Francisco.(org.) *Impactos socioambientais urbanos*. Curitiba: UFPR, 2004.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Constituição e revisão: temas de direito político e constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1991.
- MUKAI, Toshio. *Direito urbano-ambiental brasileiro*. São Paulo: Dialética, 2002.
- PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- SARNO, Daniela Campos Libório Di. *Elementos de direito urbanístico*. São Paulo: Manole, 2004.
- PINTO, Victor Carvalho. *Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- PRESTES, Vanêscia Buzelato (org.). *Temas de direito urbano-ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- _____. *direito urbanístico brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.
- SILVEIRA, Patrícia Azevedo da. *Competência ambiental*. Curitiba: Juruá, 2005.
- RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Representação por inconstitucionalidade nº 59/2002, Órgão especial, Rel. Des. Sylvio Capanema de Souza, Número do Processo: 2002.007.00059, Data de Registro: 29/04/2003, j. em 09/12/2002.
- _____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Processo nº 2006.001.39206 – Apelação Cível – Des. Maria Augusta Vaz – Julgamento: 23 jan. 2007 – Primeira Câmara Cível – Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.