Direito Ambiental e a partilha de competências no sistema brasileiro e no Direito Comparado

Gustavo Sampaio

1. Apontamentos introdutórios. 2. Notícia histórica.
3. Da repartição de competências no direito positivo brasileiro.
4. A tutela do meio ambiente pelo município no Direito Brasileiro e no Direito Comparado. 5. À guisa de conclusão.
6. Notas. 7. Referências bibliográficas.

1. Apontamentos introdutórios

o sistema positivo fundamental trazido pelo Poder Constituinte originário ao final dos anos oitenta logrou consolidar, já mesmo no título dedicado aos princípios fundamentais, os contornos definitivos de um modelo federativo que permitisse o assentamento normativo da autonomia do poder local. Embora esta pugna já encontrasse precedentes na história republicana brasileira, durante a qual localizamos alguns avanços no tratamento da matéria, retrocessos centralizadores decorrentes dos regimes de força propiciaram à novel lei fundamental um verdadeiro carácter de inovação na moldura dada ao relevo da descentralização vertical.

Entretantes, talvez pelas sucessivas interrupções democráticas verificadas no transcurso do século XX e suas inafastáveis conseqüências no quadro constitucional, associadas ainda ao desejo incontido de descentralizar poder como forma de estabelecer cláusulas assecuratórias da estabilidade das instituições democrá-

ticas, legou-nos o redator da atual Carta Magna complexo sistema de repartição de competências legiferantes e administrativas entre as três esferas de governo, remetendo-nos, portanto, a um exame mais apurado em torno da matéria.

Sem embargo de ser manifesta a contradição decorrente da coexistência de níveis diversos de governo em concurso com uma concentração excessiva de competências legislativas no plano unionista, marcadamente no que se refere à disciplina do inciso I do artigo 22 da Lei Fundamental, máxime do receio a um grau de autonomia mais amplo que se poderia outorgar às unidades da Federação, restou o temário do direito ambiental fixado no terreno das chamadas competências legislativas concorrentes da União e dos estados-membros, o que veio seguido de um conjunto de regras estabelecidas da conformação da normativa estadual ao regramento genérico fixado por manifestação do Congresso Nacional. Assoma-se a este fator a fixação de competência aos municípios para suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

De um quadro unitarista centralizador desenhado pela influência européia continental na Constituição Política do Império, com base no qual o poder central tudo estabelecia no exercício da atividade legislativa, passamos com a instauração da República a uma fase de euforia americanista e de importação de valores federativos, impulsionada pela crença idolátrica na possibilidade de se consolidar autonomias estaduais com base em mera determinação trazida pela nova Carta Magna.

Todos esses elementos históricos associados às já referidas contingências de rompimento do processo democrático não trariam outro resultado senão a complexa dogmática constitucional sobre repartição de competências entre os planos de governo.

Impõe-se, portanto, a compreensão destas determinantes temporais, bem como da influência exercida por ordenamentos estrangeiros na formação do modelo pátrio.

Muito embora os estados nacionais europeus muito se diferenciem hodiernamente no tratamento da distribuição interna de competências legislativas, pretende-se com este trabalho monográfico tecer considerações comparativas entre alguns lá vigentes sistemas federativos, o modelo de estado regional e os ainda subsistentes estados erigidos sob a forma unitária, ainda que estes já suportem tendências marcantes de descentralização.

2. Notícia histórica

O modelo constitucional do Império outorgado após o autoritário encerramento dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte centralizara em caráter quase

absoluto as competências legiferantes em torno do Parlamento Nacional, restando adstritas às províncias o exercício de tarefas de caráter meramente administrativo e de gerenciamento de seus poucos recursos orçamentários. Muito embora se tenha com manifesta evidência caracterizado o predomínio da bancada conservadora durante todo o Primeiro Reinado, positivaram-se os prenúncios de um processo de descentralização vertical em sede do Ato Adicional de 1834, resultado do esforço acurado da vertente liberal em proveito do atendimento às demandas então há muito formuladas pelas elites econômicas de regiões distantes da capital imperial. Simbólica elucidação desta mudança se deu na implementação das Assembléias Provinciais, instâncias de representação popular que passariam a exercer o *munus* legiferante de caráter regional e que propiciariam com êxito a normatização de temas que por fundado motivo escapavam à atenção das Câmaras dos Deputados e do Senado. Muito embora não se possa deixar de reconhecer a elevada significação desta mudança promovida em meados da fase regencial, o que propunha consolidar um sistema de descentralização mais razoável, pouco se presta a fase monárquica ao estudo da repartição de competências, porquanto incondicional o retrocesso verificado com o advento da chamada Lei Interpretativa de 1840 e a conseqüente restrição de poder suportada pelos novos órgãos legislativos locais.

Passemos, pois, a algumas brevíssimas notas sobre o assentamento do tema na fase republicana.

Embora afirmadora de um processo federativo por desagregação, foi a Carta Magna de 1891 que sedimentou *ipso facto* a existência de estados-membros, resultado da já mencionada euforia republicana e de um sentimento de importação dos valores republicanos dalhures como forma de levar à irreversibilidade a derrocada das colunas imperiais. Aliás, tal era a ânsia muitas vezes desmedida dos alardeadores do ideário da transição que os estados federados ficaram curiosamente nomeados como entes soberanos, atecnia inaceitável, porém compreensível, se observado o perfil dos redatores da Lei Fundamental de então. A equívocidade redacional do texto levou até mesmo o Poder Constituinte Decorrente de alguns estados-membros a repetir a tal expressão e a defini-los, portanto, como entes soberanos. Sem embargo do não atendimento às postulações de uma autonomia mais expressiva às municipalidades, foram os órgãos estaduais beneficiários de uma generosa margem de competências, materializando o anseio de obter um conjunto de legislações processuais autônomas que promovesse oposição ao centralismo do século XIX. Muito embora não se pudesse extrair da redação originária da Carta Magna de 1891 elenco taxativo na distribuição de competências legislativas entre as esferas de governo, a reverência à autonomia estadual atravessou a República Velha e ainda hauriu contornos dogmáticos mais precisos com o resultado da Reforma Constitucional de 1926, concluída nos últimos meses do mandato do Presidente

Artur Bernardes e que conduziria o País durante o último governo antecessor à virada de 1930. Ficava, portanto, o tratamento da disciplina ambiental entregue de modo concorrente entre o poder estadual e o poder municipal, neste último caso para atendimento e satisfação das necessidades vinculadas ao interesse local.

Com o Governo Provisório de Vargas e com os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte durante seu transcurso instaurada, positiva-se na Lei fundamental de 1934 distinção oportuna entre competências exclusivas de entes da federação e competências de natureza concorrente. Embora não se preservasse tão larga margem de poder aos estados-membros como pretendia o primeiro texto republicano, embora ainda se fixasse extensa enumeração de competências definidas como privativas da União Federal, não hesitou o redator da nova carta em determinar que o seu exercício não afastaria a atividade suplementar das assembleias estaduais para tratamento das questões derivadas das peculiaridades próprias destas unidades, desde que, como aliás se mantém na constituição atual, restassem observadas as normas gerais parametrizadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Muito embora as expressões “direito ambiental” ou “legislação ambiental” não se afigurassem expressamente nas disposições dedicadas ao regime da repartição de tarefas entre as esferas de governo, foi, ainda que episodicamente, diversificada a normatização estadual em torno da matéria sob os auspícios do texto magno ora objeto da nossa apreciação. Ademais, não deixou de ser estabelecido rol de competências delineadas como privativas da esfera estadual, dentre as quais se anunciava aquela de editar as suas próprias constituições.

Contudo, o reconhecimento do resultado positivo obtido com a Constituição de 1934 no contexto da repartição de competências sofreria tormentosa frustração com a instauração do Estado Novo e a edição da Carta Magna de 1937. Editada por uma junta de juristas aliados ao governo autoritário e liderada por Francisco Campos, o novo texto refortalecia sobremaneira a tendência centralizadora por tantas ocasiões esboçada na condução política da Nação. Sob o argumento da imperiosa necessidade de se elidir qualquer proscrição subversiva e atentatória à ordem instituída, valeu-se o regime de força do argumento da repressão a movimentos separatistas que pusessem em risco a integridade territorial brasileira. Isto basta para demonstrar quão danosa foi a nova Lei Maior para a desejada consolidação de um modelo de divisão de tarefas legiferantes entre União e estados-membros que justificasse de forma menos incoerente e idiossincrática a adoção da doutrina federativa no Brasil.

Embora o texto autoritário tenha preservado a técnica da divisão de funções legislativas entre as esferas distintas de governo, notória restrição verificou-se em relação ao rol de competências privativas, e talvez ainda de modo mais significativo na quase supressão das competências de natureza concorrente. Isto re-

freou inequivocamente a proposta de consolidação de um regime cooperativo no contexto das relações federativas, ficando sobrestados anseios históricos de fortalecimento de autonomias estaduais até a derrubada da Ditadura Vargas e a instauração da Assembléia Nacional Constituinte da redemocratização.

Promulgada a Carta, verificou-se que uma das mais sensíveis preocupações constituintes foi a do restabelecimento de princípios e cláusulas securatórias da autonomia de estados e municípios, o que doravante se materializou nas extensas limitações à decretação da intervenção federal nas suas unidades. Refortaleceu pontualmente as competências legislativas dos estados, fixando no terreno das repartições de receitas tributárias hipóteses de transferências intergovernamentais de recursos promotoras do desenvolvimento integrado de políticas públicas. Não menos relevante foi a fixação de variados dispositivos destinados a salvaguardar a autonomia municipal como princípio constitucional, o que levou não poucos historiadores da República a identificar a Lei Fundamental de 1946 como tendo sido a efetiva precursora do federalismo na organização do Estado Brasileiro.

Restava o município definitivamente estabelecido como pessoa jurídica de direito público interno, resguardando-se desta maneira posição autônoma frente às demais esferas de governo. Tendo-se reconhecido ao estado-membro competência para legislar sobre matéria de direito urbanístico, embora sempre em atendimento a normas gerais fixadas pela União, coube, a partir da Constituição de 1946, às municipalidades a suplementação das legislações federal e estadual naquilo que fosse possível. De fato, pode-se dizer que o modelo de delimitação de competências concorrentes para regular as relações urbanas sempre deixou as unidades componentes da federação brasileira sem grandes restrições dogmáticas, porquanto por décadas inerte o parlamento federal no que se refere à edição de um diploma que se pudesse definir como paramétrico à liberdade de legislar dos demais planos governamentais. Esta modalidade competencial se concretizou com habitualidade em matéria orçamentária, tributária e financeira, mas não no domínio propriamente do direito ambiental.

Todavia, a rota evolutiva do sistema federativo brasileiro sofreria mais uma interrupção com o advento do Golpe de Estado de 1964 e a implantação do novo governo militar. Embora a Carta Magna daí decorrente resultasse da manifestação de uma Assembléia Nacional Constituinte, o que já se não havia percebido na abertura da ditadura do Estado Novo na década de trinta, observou-se uma franca tendência pela valorização dos poderes instituídos à União em detrimento das suas entidades integrantes. Se isto não consubstanciou verdade absoluta no texto originário “promulgado” no ano de 1967, certamente o foi com a Emenda n.º 1/69, com as transformações trazidas pelo regime dos atos institucionais e com as demais alterações promovidas no transcurso dos anos setenta. Talvez se possa afirmar com certa tranqüilidade que este viés

restritivo à trajetória federativa se deu até a confirmação do historicamente chamado Pacote de Abril de 1977, resposta enérgica do Poder Central aos ensaios democratizantes perpetrados pela resistência.

Embora se saiba que a partir daí ficou concretizada a tendência irrefreável de uma lenta e gradual abertura política, muito do que se obtivera de progresso nas fases democráticas anteriores em matéria de descentralização vertical teve que ser novamente debatido, examinado e sedimentado no Direito Constitucional Pátrio. Talvez a década de oitenta tenha marcado não somente novas conquistas federativas, mas também o restabelecimento de acréscimos outrora positivados em sede constitucional e suprimidos pelo regime de força.

Se por um lado o Brasil sob a vigência da Constituição de 1967 e seus inúmeros atos de exceção representou indeclinável retrocesso ao propósito federalista, sopraram novamente os ventos a seu favor a partir da campanha pela redemocratização e a conseqüente instauração da Assembléia Nacional Constituinte em 1987. Em conformidade com o modelo de carta analítica e dirigente que tanto caracterizou as leis fundamentais erigidas na Europa do pós-guerra, a Constituição da República de 1988 aperfeiçoou incondicionalmente o regime de repartição de competências entre as três esferas de governo, consolidando *ipso facto* a estrutura tão ambicionada durante o transcurso histórico nacional. O próprio conteúdo simbólico do *caput* do artigo 1.º do seu texto já demonstra o anseio da formação de uma comunidade harmônica de entes federados, aí incluídos os estados-membros, o distrito federal e os municípios, todos sob os auspícios dos princípios fundamentais definidores do estado Democrático de Direito.

Ainda que mantida a marca centralista tipificadora de um federalismo por desagregação em sede do elenco das competências legislativas privativas da União, o que ainda frustra as expectativas dos defensores mais vorazes da autonomia estadual, pareceu mais acurado o redator da nova Carta na enumeração das competências concorrentes, tendo promovido razoável extensão de suas hipóteses e passando a incluir expressamente a disciplina do direito ambiental.

Igualmente ficaram ampliadas as competências das câmaras municipais para suplementar a legislação federal e estadual no que couber, restando ao Poder Legislativo Federal o estabelecimento de diretrizes e normas gerais a serem seguidos pelos estados no contexto da regulamentação específica. Indo além do título da organização político-administrativa do Estado, em análise, portanto, do conjunto das normas formalmente constitucionais, dedicou o Poder Constituinte Originário, em seqüência lógica ao regime da propriedade e dos princípios daí decorrentes, não poucas disposições sobre política urbana no capítulo da ordem econômica e financeira. Seguindo as tendências assumidas pelo chamado Direito Civil-Constitucional, aduziu o redator do texto magno institutos jamais ventilados em modelos anteriores, conju-

gando a propriedade e a sua função social a princípios positivados na Carta de 88. Exigência de plano diretor, introdução da usucapião especial urbana e rural, fortalecimento da desapropriação e até mesmo edificação compulsória galgaram o altiplano do Direito Constitucional, contingências sem antecedentes dogmáticos no ordenamento pátrio. Estabeleceu-se ainda um capítulo autônomo sobre o “Meio Ambiente”, nem sempre constituído de normas formalmente constitucionais, e situado no Título da Lei Magna dedicado à Ordem Social. No escopo das gerações dos direitos fundamentais, exsurge positivado no altiplano constitucional brasileiro o chamado “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”,¹ elevado à categoria de princípio revestido da mais plena normatividade e em absoluta consonância com os ventos da universalização do Direito.

Estas são, portanto, algumas brevíssimas considerações para um traçado histórico da evolução do sistema de repartição de competências no contexto republicano brasileiro.

A partir de agora, passaremos a tecer brevíssimas considerações em torno do Direito Ambiental no regime constitucional brasileiro.

3. Da repartição de competências no direito positivo brasileiro

É em sede do Título III da Carta Magna Brasileira que o tratamento da organização político-administrativa do Estado trouxe à disciplina do Direito Ambiental exigência mais acurada ao intérprete para compreensão das relações harmônicas que se pretende instaurar entre os entes da Federação.

Embora tão somente o inciso I do artigo 22 já baste para demonstrar a tradição centralista marcada na história nacional, fixando amplíssima margem de poder às instâncias legislativas federais, foi no mister das competências concorrentes que o direito ambiental restou previsto e entregue a uma partilha mais generosa de encargos entre os entes federados. Ademais, a instituição de competência local para suplementar legislações estaduais aliada à positivação de competências exclusivas legou aos municípios autoridade nem mesmo na Carta Magna de 1946 encontrada.

Contudo, a gestão do espaço urbano nos limites das prescrições ambientalistas, sem embargo do advento da Lei n.º 10.257 e de diplomas provenientes da autoridade dos entes federados, tornou-se um dos pontos mais nevrálgicos no cenário do poder local, sobretudo quando considerada a fragilidade de formação técnica dos agentes integrantes da administração pública e da inviabilidade econômica comprometedoras da realização de políticas que

logrem materializar a contraprestação devida pelo Estado através de serviços de atendimento às demandas da sociedade.

Isto inexoravelmente nos conduz ao debate em torno de novos padrões de cooperação entre as entidades integrantes da estrutura federativa nacional. Talvez pela indiscutível multiplicação de municípios havida no transcurso da vigência do texto magno de 1988, resultado imediato de processos de emancipação muitas vezes casuísticos e indevidos, e ainda admitido o não cumprimento dos objetivos trilhados na geopolítica do regime militar com a implantação das regiões metropolitanas, exsurtem do debate político contemporâneo novas formas e proposições tendentes a viabilizar por fim o atendimento de todas essas necessidades impostas pela complexa realidade social.

Agregando novas molduras às já tratadas regiões metropolitanas, trouxe à baila o texto constitucional as chamadas regiões integradas de desenvolvimento, instituídas mediante lei complementar e destinadas à promoção de programas unificados para fins de promoção de políticas públicas de caráter regional e que restariam *ipso facto* inviabilizadas de cumprimento se deixadas unicamente ao encargo da esfera municipal de governo. Alguns experimentos práticos já foram levados a efeito no nordeste brasileiro, tendo-se, portanto, mediante maioria absoluta das casas do Congresso Nacional e através da espécie normativa aplicável à hipótese, implementado dois desses complexos envolventes de expressiva pluralidade de entes locais. Contudo, destaque-se que o requisito geopolítico maior imposto a este ainda não muito conhecido instituto, o que destarte torna mais complexo o seu estabelecimento, é aquele consubstanciado na necessária e indeclinável agregação de municípios integrantes de estados-membros distintos, prestando-se esta exigência à verdadeira restrição do emprego do instituto.

Outra inovação bem recepcionada pelos analistas da matéria tem sido a do consórcio público. Demonstração manifesta do malogro da utopia do federalismo brasileiro encontra amparo em mais este novo instituto, via própria para a celebração de acordos intermunicipais propiciadores da consecução de serviços públicos essenciais ao desenvolvimento regional e das cidades e que possivelmente restaria inviabilizado se decorrente de iniciativas governamentais isoladas. Regulamentado pela Lei 11.107/2005, excede os limites da autonomia da vontade dos entes locais para abranger a possibilidade jurídica da contratação pelos estados-membros, Distrito Federal e pela própria União. Talvez seja esta uma forma de compensar a rejeição pela Assembléia Nacional de 1988 quanto a um perfil de assimetria federativa que alguns constituintes propunham durante os trabalhos de elaboração na nova Carta.

De modo oposto ao que se processa com as “regiões integradas de desenvolvimento”,² reconhece-se flexibilidade ao consórcio por não ser exigida a participação de municípios integrantes de pelo menos dois estados, assim como poderá este vínculo se adstringir a uma finalidade setorial e específica.

Associando-se consórcios às já tradicionais e ineficazes regiões metropolitanas e às, agora mesmo mencionadas, regiões integradas de desenvolvimento, verifica-se que o regime constitucional de partição de competências administrativas entre os três níveis da federação não logra o atingimento integral dos objetivos constitucionalmente firmados, exigindo-se formas associativas que tornem efetiva a contraprestação pública na consecução das finalidades do Estado.

Quer-se com isso dizer que o federalismo *trial* esquadrihado no modelo pátrio, talvez pela realidade histórica paradoxal que o informa, necessite cada vez mais de veículos hábeis de cooperação entre as entidades que o compõem.

Entre os objetos mais freqüentes de trabalho conjunto de entidades municipais está a regulamentação do espaço urbano e a atuação propositiva para o tratamento de problemas hoje já não mais resolúveis pelo simples e isolado exercício do poder local. Sem desdouro da já mencionada divisão de competências legislativas entre a União³ e os estados no terreno do direito ambiental, reconhecida ainda a margem competencial dos municípios para suplementar a legislação federal e a estadual naquilo que couber, a atenuação da problemática social e econômica das cidades demanda sobretudo medidas tangentes à função administrativa dos entes integrantes da Federação, o que tem sido com larga freqüência efetivado mediante laços contratuais ou institucionais celebrados entre municipalidades.

Destaque-se, contudo, que, sem embargo do Estatuto da Cidade haver logrado com êxito a positivação das “normas gerais” requisitadas à União pelo *caput* do artigo 24 da Constituição da República, subsumindo desta forma as demais esferas de governo à sua obediência, restringiu-se o legislador no texto da Lei n.º 10.257/01 a pontuar nos instrumentos de política urbana e de gestão ambiental algumas ferramentas legadas ao poder municipal isoladamente, apenas estabelecendo previsão genérica sobre “planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território” e “planejamento de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microregiões”. Até mesmo por razões cronológicas, haja vista que a Lei n.º 11.107 somente veio ao ordenamento posto no primeiro semestre do ano de 2005, restaram os consórcios públicos não enumerados entre os instrumentos de planejamento municipal trazidos pelo Estatuto da Cidade. Presta-se este instrumento, contudo, à pontual vocação utilitária para fins da implementação de políticas providas de efetividade no trato da manutenção do equilíbrio do meio ambiente.

Não se confunde, entretanto, tal instituto com aquele referente às chamadas “operações urbanas consorciadas”,⁴ positivado no diploma ora em referência como “conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados”, pugnando-se por mudanças de conteúdo estrutural no espaço urbano e incremento das condições sociais e ambientais. Fica então este

instrumento circunscrito à atuação isolada da política local e de seus municípios, desconsiderando imensuráveis benefícios que podem decorrer de acordos celebrados entre entes da Federação através da figura do consórcio, ainda que para atuação de caráter setorial.

Sem embargo do Título III da Constituição da República estabelecer competência na disciplina ambiental sobretudo à União e aos estados-membros, e apenas em teor suplementar à esfera municipal, estabelece a Carta, já no Capítulo Segundo da Ordem Econômica e Financeira, que ao município resta o encargo da execução da política de desenvolvimento urbano, destinando-se ao cumprimento do princípio da função social e do bem-estar da coletividade.⁵ Evidente que nos referimos aqui apenas às competências de natureza legislativa, o que não corresponderia *ipso facto* ao regime de partilha de competências de caráter administrativo, classificadas pelo texto maior como “comuns”.

Aduziu, fixando tendência profundamente inovadora do texto maior no cumprimento do intervencionismo estatal para a promoção da função a que se destina a propriedade, a chamada edificação compulsória,⁶ mediante a qual fica autorizado exigir do “proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado”, a sua adequada e coerente utilização. Ao lado do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo e da desapropriação com pagamento baseado em títulos da dívida pública, a edificação compulsória representou inegável reforço dogmático à autoridade do município na ordem federativa, o que veio contudo desacompanhado da aguardada efetividade por falta manifesta de providência legislativa regulamentadora. Tal instituto, conforme prenunciavam alguns de seus entusiastas, dando cabo da devida destinação social da propriedade do solo, prestar-se-ia de modo invulgar à consecução de uma coerente e devida política de assentamento e de ocupação do espaço urbano, concorrendo prontamente para a correta e fiel gestão ambiental e de preservação dos recursos naturais.

4. A tutela do meio ambiente pelo município no Direito Brasileiro e no Direito Comparado

Entre todos os aspectos referentes ao estudo da autonomia municipal e positivados no texto constitucional brasileiro, parece-nos, contudo, de maior relevância o tratamento das questões ambientais e as respectivas competências fixadas ao terceiro grau no nosso federalismo, assim como o papel desempenhado pelas instâncias locais de poder nos demais sistemas nacionais de organização político-administrativa conhecidos em sede do direito comparado. Pontificando

hodiernamente a temática do meio ambiente em quase todas as searas normativas, o que nos remete além dos limites clássicos e carcomidos do direito interno por força da edição de inúmeros tratados e convenções internacionais sobre a matéria, insurge-se o poder local como ator indissociável à execução dos programas governamentais em prol do ecossistema bem como à aplicação das normas nacionais e mundiais destinadas à sua tutela. Embora a primeira metade do século XX tenha conhecido alguns atos internacionais destinados à preservação da ecologia, foi, sobretudo, já no contexto da bipolaridade ideológica que esta temática recebeu guarida definitiva no direito internacional. Entre variados diplomas, pontificaram a “Convenção de Genebra sobre o Alto-Mar de 1958”; a “Convenção de Londres de 1976” sobre responsabilidade civil por danos resultantes da exploração mineral do subsolo marinho; a “Convenção de Oslo de 1972” acerca da prevenção ao derramamento de poluentes nos oceanos Atlântico e Ártico; a “Convenção de Viena de 1985” sobre a proteção da camada de ozônio, esta última elaborada sob os auspícios do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente; a “Convenção de Estocolmo”, também patrocinada pela ONU, a partir da qual se emitiu extensa “Declaração” instituinte do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que mais tarde viria a ser objeto de posituação no texto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. A década de 80 trouxe à dogmática internacional extensa normatividade no concerto da preservação ecossistêmica, restando prontamente vinculados os Estados Nacionais em relação às suas políticas internas e ao compromisso firmado na defesa ambiental. O encargo trazido pela atual carta Magna aos municípios no terreno da matéria ora em exame não se restringe ao modelo brasileiro, restando freqüente entre os Estados Europeus a fixação de competências ao poder local para normatizar o espaço urbano e o campo no que se refere ao desenvolvimento de atividades econômicas em consonância com as prescrições ambientalistas. Sem embargo da reserva a leis federais ou nacionais em relação ao estabelecimento de princípios e regulamentação genérica concernente ao direito ambiental, são as entidades encarregadas da administração local que detém os instrumentos de realização do controle do desenvolvimento urbanístico e da exploração rural, o que imprime a tal esfera de governo notável relevo na concretização das políticas públicas destinadas à preservação da ecologia.

Embora o sistema constitucional pátrio estatua o direito urbanístico e a tutela do meio ambiente como disciplinas de competência legiferante concorrente entre a União e os estados-membros, o que significa dizer que ao Congresso Nacional caberá a fixação das normas gerais e às Assembléias Legislativas o tratamento específico, instituiu o Constituinte aos municípios a possibilidade da suplementação da legislação federal e da estadual naquilo que for atinente aos interesses peculiares das cidades. Isto implica a extensa normatização de questões ambientais em sede das leis municipais, o que se

adiciona à participação do Poder Executivo local no cumprimento das normas legais provenientes das três esferas de governo. Embora a tradição centralizadora do federalismo brasileiro tenha determinado a extensa margem de reprodução de dispositivos constitucionais federais em sede das cartas estaduais, não mediu esforços o Poder Constituinte Decorrente na expressiva maioria das unidades da federação ao disciplinar os institutos voltados para a tutela do meio ambiente, tendo acrescido inúmeras regras e instituído órgãos de fomento à pesquisa e à proteção. Comum ainda em sede dos textos estaduais foi a fixação de áreas de preservação permanente e também das chamadas áreas de relevante interesse ecológico, pugnando-se desta sorte pela contínua fiscalização conjunta dos governos estaduais e municipais sobre as atividades desempenhadas pelo setor industrial e demais segmentos economicamente produtivos.

Ora, se assim tem se inclinado os textos constitucionais dos estados-membros, também generoso na positivação dos mecanismos de proteção ambiental se revelou o legislador municipal na edição de suas leis orgânicas, fonte inequívoca da inserção da esfera local de governo no contexto do debate ecológico.⁷ Além de fielmente reproduzir o texto da Carta da República e da Constituição do Estado do Rio de Janeiro no que concerne às bases principiológicas da tutela do meio ambiente, estabelece a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro amplíssimo elenco de disposições voltadas para a preservação florestal, marinha, fluvial, da fauna e da flora componentes do extenso espaço geográfico da municipalidade, fixando meios de fiscalização da produção agrícola, industrial, da atividade pesqueira e de qualquer outra que seja potencialmente prejudicial à integridade do ecossistema. Estabelece como instrumentos de execução da política ambiental a instituição de normas e padronização de regras para o licenciamento de atividades poluidoras; o controle sobre o cumprimento da normativa federal, estadual e aquela propriamente proveniente do poder local; o estabelecimento das chamadas unidades de conservação, onde se incluem as áreas de preservação permanente, além daquelas tidas como de relevante interesse ecológico ou cultural, o que, aliás, encontra institutos simétricos em sede do texto constitucional de Estado; a formação de parques municipais, estações ecológicas e reservas naturais; entre outras medidas. Positiva, outrossim, a referida lei orgânica, instrumentos e obrigações de responsabilidade do Poder Público Municipal para manutenção do equilíbrio ambiental, entre as quais se destacam a celebração de convênios com centros especializados em pesquisa, universidades, organizações sindicais e associações civis para garantir e fomentar o gerenciamento ecológico; o aprimoramento da pesquisa e da utilização de tecnologia destinada à redução do consumo energético; a fiscalização das atividades decorrentes de concessões de exploração de recursos hídricos e minerais, mediante prévia autorização do Poder Legislativo; o estabelecimento de limitações administrativas incidentes sobre o uso de áreas particulares, desde que voltadas à proteção do ecossistema e das

unidades de conservação. Merece destaque singular neste elenco trazido em sede do diploma organicista a concessão de incentivos fiscais às pessoas jurídicas que instituíam mecanismos tecnológicos de controle sobre as suas atividades produtivas e que propiciem a baixa das emissões poluentes a níveis inferiores aos fixados nos padrões de admissibilidade. Destinam-se igualmente tais benefícios de natureza fiscal às empresas que logrem incorporar matrizes energéticas alternativas e, por conseguinte, mais compatíveis com as perspectivas de preservação ambiental.

Sem embargo da dimensão municipalista da Carta Magna de 1988 e do significativo alargamento do poder local verificado em comparação com o texto de 67 e daqueles que o precederam, é comum também nos modelos menos descentralizados de alguns países integrantes do espaço europeu a distribuição de competências aos entes e órgãos locais no que tangencia a temática ambiental, fixando-lhes a tarefa da normatização sobre os aspectos e peculiaridades locais bem como a execução dos serviços públicos destinados à preservação e à defesa do ecossistema. Bem verdade que os Estados Nacionais da Europa Continental encontram-se hodiernamente em profunda vinculação às normas e diretivas promanadas da União Européia acerca da manutenção do equilíbrio do meio ambiente, haja vista a determinação expressa do próprio Tratado de Maastricht e aplicável a todos os signatários no que decorre do imperativo da proteção ecológica. Não poucas são por consequência as exigências introduzidas pelo Parlamento Europeu no sentido da obediência e da uniformização do trato normativo interno dos países componentes do bloco, atendendo-se desta sorte à necessidade da formulação de políticas comuns que viabilizem o atingimento das metas unionistas. Mesmo ainda sob os auspícios da anterior Comunidade Econômica Européia, exemplo de tal realidade integracionista se concretizou em meados da década de oitenta na chamada *"Politique Agricole Commune"*, a partir da qual, entre múltiplas exigências tarifárias dali decorrentes, impunha-se ao produtor rural a adequação de suas atividades produtivas a uma extensa lista de regras de padronização voltadas para as demandas do consumo regional, onde se incluíam restrições ao uso de fertilizantes e de agrotóxicos e o emprego de técnicas propiciadoras do desenvolvimento sustentável e da preservação do meio ambiente. A aceleração do processo de integração naquele continente em muito determinou, portanto, a adstrição do legislador interno ao conjunto de normas promanadas dos órgãos legiferantes e executivos da estrutura da União, o que, contudo, não comprometeu a autoridade conferida constitucionalmente às entidades exercentes do poder local, sobretudo quando se considera que a normatização ambiental do espaço urbano de grandes centros e de pequenas cidades quase sempre decorre de particularidades não abrangidas pelo caráter genérico das normas nacionais e daquelas provenientes do ambiente comunitário. Na França, as comunas, figura assemelhada aos municípios brasileiros, embora por lá somente por força de modificações

constitucionais relativamente recentes se tenha reconhecido personalidade jurídica de direito público interno, é vasto o terreno normativo incidente sobre a temática do ecossistema, decorrência da intensa atividade dos “*Conseils Municipals*”, constituídos como órgãos legítimos de representação popular. Pouco antes da promulgação da atual Constituição da Quinta República, editou a Assembléia Nacional um dos mais relevantes diplomas legais no que se relaciona à organização político-administrativa do território francês. Tratou-se ali do ainda vigente “*Code de l’Administration Communale*”, publicado no ano de 1957, verdadeira consolidação normativa disciplinadora das competências entregues aos órgãos legiferantes e executivos das comunas. Entre as variadas matérias destinadas ao tratamento normativo local, destacam-se a disciplina do zoneamento urbano; a elaboração de planos diretores destinados à administração das cidades; a implementação de programas para preservação da autenticidade do patrimônio histórico e arqueológico local; o estabelecimento de diretrizes voltadas para o incentivo à atividade turística; e, naquilo que mais é pertinente ao tema ora em exame, a produção de normas referentes à manutenção do equilíbrio do meio ambiente e a fiel utilização do espaço urbano em consonância com as prescrições de conservação ecológica. Fixa, outrossim, a mencionada lei nacional relevantes funções à chamada “*municipalité*”, órgão encarregado da gestão administrativa da Comuna e que poderíamos grosseiramente entender como semelhantes às prefeituras no modelo brasileiro. Embora mais restrita a autonomia naquele regime do que em regra se constata nos países caracterizados pela forma federativa de Estado, resta, contudo, o governo comunal na França autorizado à aplicação de sanções administrativas decorrentes da prática de atos contrários às perspectivas de preservação ambiental, assim como titular da autoridade de conceder e de permitir a execução de serviços públicos ligados à sustentação do meio ambiente por pessoas jurídicas de direito privado.

Semelhante resolução para o problema da repartição de competências é empregada pela Inglaterra na delimitação da autoridade dos burgos e dos condados por eles formados. Assim como se deu na sistemática francesa através da edição de lei nacional para regular estritamente a autonomia comunal, ainda no último quartel do século XIX a Câmara dos Comuns editou o paradigmático “*Municipal Corporation Act*” de 1882, estabelecendo os limites à autoridade administrativa bem como às atividades legiferantes modestamente exercidas pelo “*Burges Council*”. Embora não entendido tal órgão como componente de um Poder Legislativo, reflete a reverência prestada pela dogmática emanada do Parlamento Inglês na medida em que obrigatoriamente o provimento dos cargos representativos se dá mediante eleição direta em todas as municipalidades, pugnando-se desta sorte pela consolidação dos instrumentos de cidadania local. Tanto se valoriza a via democrática representativa que a

própria função executiva se exerce através de um colégio de cidadãos escolhidos indiretamente pelo “*Council*”, que por sua vez elegerão o “*Mayor*”, chefe da administração pública municipal. A uniformização imposta pelo “*Corporation Act*” não afasta igualmente a autonomia financeira e orçamentária das entidades comunais, assegurando-se assim a boa prestação dos serviços públicos na circunscrição dos seus territórios. Embora mais contido portanto o poder local na Grã-Bratânia se comparado ao modelo francês, menos restrição pelos tratados e protocolos de integração regional sofre o legislador interno na Inglaterra em razão da extensa reserva historicamente feita às propostas unificadoras promanadas dos órgãos supranacionais europeus.

Ainda no contexto da realidade européia em permanente transformação, notável atenção ao problema da autonomia local concedeu a Lei Fundamental da República Federal da Alemanha de 1949, positivadora de arguto e eficaz regime de descentralização vertical. Em absoluto avanço em relação ao modelo federativo norte-americano, admitiu-se a organização político-administrativa pautada não apenas em estados-membros, mas também em circunscrições e municípios, ambos titulares de competências normativas expressamente delineadas em sede do texto constitucional. Em virtude da extremada relevância sócio-econômico-cultural assumida por certos centros metropolitanos, determinou o legislador constituinte a possibilidade da transformação de tais municipalidades em cidades-estado, figura jurídica atípica naquele modelo de descentralização e cumuladora das competências estaduais e locais. Entretanto, embora expressamente assegurada por manifestação constituinte originária a autonomia das entidades municipais, foi omissa o redator da Carta Alemã quanto à padronização do poderio das autoridades locais, verificando-se por conseguinte, assim como já observado na crítica desenvolvida ao federalismo norte-americano, absoluta desuniformidade no tratamento da matéria entre os diplomas disciplinadores da estrutura organizacional dos estados-membros. Talvez isto se justifique historicamente pela provisoriedade de que se revestiu o texto maior elaborado no fim da década de quarenta, destinado, portanto, à reestruturação do estado alemão até que se elaborassem os contornos finais de uma efetiva redação constitucional. Há, portanto, hodiernamente que examinar o ordenamento de cada estado integrante da República Federal da Alemanha, certificando-se desta sorte a posição do município frente ao problema da autonomia destas entidades. Especificamente no que se refere à legiferação em matéria ambiental, o que momentaneamente tem sido objeto do nosso exame por força da resistência do poder local sobre o processo de internacionalização das prescrições de preservação ecológica, há manifesta autorização dada por diplomas estaduais no sentido de fixar ao Conselho Municipal competência para legislar especificamente sobre preservação do ecossistema, podendo ainda instituir sanções administrativas pelo descumprimento destas regras bem como poder de polícia ambiental às entidades executivas. Faça-se aqui

a ressalva da adstrição imposta pelas normas unionistas européias às várias esferas governamentais internas do Estado Alemão, tendo em vista a irrestrita adesão deste país ao processo de integração regional desde o pós-guerra empreendido. Embora bastante restrita seja a autonomia financeira e orçamentária das municipalidades alemãs, haja vista a larga margem de competências concedida aos estados para disciplinar a repartição de receitas tributárias, a reserva constitucionalmente feita aos entes locais quanto à percepção de parcela da arrecadação de certos tributos federais garante o atendimento às expectativas de defesa do meio ambiente, podendo ainda certos municípios conceder isenções tributárias a empresas que exercerem suas atividades em compasso com programas de reflorestamento e recomposição do equilíbrio do espaço ecológico.

Muito embora pontualmente observada a generalidade das normas provenientes do Tratado de Maastricht, seus protocolos adicionais e subseqüentes diretivas impostos pelos órgãos constituídos da União Européia naquilo que se refere à uniformização das regras sobre o meio ambiente, nota-se em breve avaliação de Direito Comparado quão imperativo ainda é o reconhecimento da autonomia do poder local como forma de defesa do ecossistema e suas peculiaridades e quão farta tem sido a legislação municipal e análoga neste mister. Por mais amplo que venha sendo entendido o terreno normativo dos organismos regionais de integração econômica e por mais presente que se torne esta tendência no teatro da globalização, as peculiaridades residentes no espaço da cidade e do campo assegurarão sempre a sua autonomia política. Tal se manifesta igualmente em outras matérias objeto do direito local.

5. À guisa de conclusão

A descentralização ansiada pelo movimento republicano e pautada na experiência norte-americana não restava condizente com as tradições centralizadoras e unitaristas da formação política do Brasil. Com isso, a inovação trazida pela Carta Magna de 1891 viria em breve a ser relativizada por novos modelos bem como por efemérides de ruptura democrática, determinando-se desta sorte uma moldura federativa por desagregação com um sistema quase inviável de repartição de competências.

Ademais, o assentamento definitivo da estrutura atual somente viria a se consolidar com a Lei Fundamental de 1946, legando-se aos municípios não tão ampla margem legiferatória se comparado ao enorme progresso haurido por essas entidades na vigente Constituição da República.

Em meio a enumerações de competências exclusivas, privativas, concorrentes e comuns, o direito ambiental encontrou no texto final apresentado

à Assembléia Nacional Constituinte de 1988 posição de notório destaque, tendo-se firmado à União a função de estabelecer normas gerais, aos estados-membros a regulamentação específica da matéria, sem elidir a competência suplementar da esfera local de poder.

Atendendo-se ao caráter normativo dos princípios constitucionais informadores da disciplina ambiental, integrou-se a matéria ao regime de cooperação entre os entes federados, logrando-se atingir a historicamente desejada tripartição das tarefas administrativas e legiferantes, máxime da formal restauração dos fundamentos democráticos da sociedade brasileira.

6. Notas

1 Dogmatiza o texto do *caput* do artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: “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”.

2 Preceitua a Constituição Federal de 1988, em sede do artigo 43, *caput*: “Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando à seu desenvolvimento e à redução das desigualdade desregionais”.

Aduz ainda o texto do parágrafo primeiro: “Lei complementar disporá sobre: 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”.

3 O papel da União foi finalmente exercido através da edição da Lei n.º 10.257/01, que estabelece no parágrafo primeiro do artigo 1.º: “Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública

e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”.

4 Esta definição encontra previsão em sede do parágrafo primeiro do artigo 32 do Estatuto da Cidade. Contudo, as operações urbanas consorciadas prestam-se igualmente à correta administração dos mecanismos de preservação do meio ambiente no espaço das cidades, em cumprimento ao não raro previsto em sede das leis orgânicas municipais.

5 Artigo 182, *caput*: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes”.

6 A edificação compulsória vem dogmatizada no § 4.º do também artigo 182: “É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I – parcelamento ou edificação compulsórios; II – urbana progressivo no tempo; III – desapropriação com paga-

Gustavo Sampaio é doutorando em Direito da Cidade. Professor Assistente da Universidade Federal Fluminense. Professor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

mento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais”.

7 Estabelece a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, em seu artigo 461, acerca da defesa dos princípios sobre meio ambiente: “I – estabelecer legislação apropriada, na forma do disposto no artigo 30, I e II, da Constituição da República; II – definir política setorial específica, assegurando a coordenação adequada dos órgãos direta ou indiretamente encarregados de sua implementação; III – zelar pela utilização

racional e sustentada dos recursos naturais e, em particular, pela integridade do patrimônio ecológico, paisagístico, histórico, arquitetônico, cultural e arqueológico”. Ainda: “VI – estimular a utilização de fontes energéticas alternativas não poluidoras, provenientes, de preferência, do Município ou do Estado e, em particular, do gás natural e do biogás para fins automotivos, e de equipamentos e sistemas de aproveitamento de energia solar e eólica; VII – promover a proteção das águas contra ações que possam comprometer o seu uso, atual ou futuro; proteger os recursos hídricos, minimizando a erosão e a sedimentação”.

7. Referências bibliográficas

- BARACHO, José de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1996.
- BERRANGER, Thibaut de. *Constitutions Nationales et Construction Communautaire*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1995.
- BURDEAU, Georges; HAMON, Francis; TROPER, Michel. *Droit Constitutionnel*. 25. ed. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1997.
- COSTA, Nelson Nery. História do Município no Brasil. In: *Revista Forense*, Rio de Janeiro: Forense. v. 347, p. 217.
- DÓRIA, Sampaio. Autonomia dos Municípios. *Revista da Faculdade de Direito de São Paulo*, São Paulo, XXIV, 419.
- FIEDLER, Klaus. A autodeterminação municipal como princípio estrutural de um estado democrático. In: *Administração Autônoma Municipal, Tarefas e Organização*. Berlim: Fundação Alemã para o Desenvolvimento Internacional (DSE), 1988.
- HORTA, Raul Machado. A posição do município no Direito Constitucional. In: *Revista de Informação Legislativa*, n. 75, 1982.
- JACQUES, Paulino. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1958.
- LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- MUKAI, Toshio. Legislação, Meio Ambiente e Autonomia Municipal. *Revista de Direito Público*, v. 79.
- NOGUEIRA, J. C. Ataliba. *O Município e os Municípios na Constituição de 1946*. São Paulo: [s. n.], 1947.
- PEREIRA, Antônio Celso Alves. A Soberania no Estado Pós-Moderno. *Revista de Ciências Jurídicas da Universidade Veiga de Almeida*. Rio de Janeiro, ano I, n. 1, 2002. p. 23.
- PORTO, Walter Costa. O Federalismo no Brasil. *Arquivos do Ministério da Justiça*. Brasília, ano 46, n. 181, 1993.
- QUINTANILHA, Ellen de Castro. Ensaio sobre competência do município para legislar sobre meio ambiente. *Boletim de Direito Municipal*. São Paulo: [s. n.], 1990.
- RIDEAU, J. *Droit Institutionnel de l'Union et des Communautés Européennes*. 2. ed. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1996.

Direito ambiental e a partilha de competências no sistema brasileiro e no Direito Comparado

Palavras-chaves: federalismo; competências; direito ambiental; governo local.

A promulgação da Constituição de 1988 consolidou o sistema federativo. Iniciada em 1891, com a constituição republicana, o processo de construção foi impulsionado em inúmeros momentos e interrompido em dois significativos momentos: Estado Novo e Regime Militar. Em razão deste descontínuo processo, o sistema instaurado em 1988 representa uma inovação. Nele, os Municípios gozam de autonomia até então inexistente e a eles são atribuídas diversas competências. Neste sistema, a competência para legislar sobre direito ambiental é da União e dos Estados, que devem fazê-la de forma concorrente. Aos Municípios, cabe suplementar essa legislação. Apesar de ter somente competência suplementar para legislar, a administração local detém os instrumentos de controle do desenvolvimento urbano, tornando-se assim importante sujeito na preservação do meio ambiente. A partir dessas constatações o autor visa apresentar alguns destes instrumentos, discutir as possibilidades de interação entre os Municípios e ainda apresentar como alguns países da União Européia estão conferindo aos governos locais competências em questões

Environmental law and the rules of competence in the Brazilian system and comparative law

Keywords: federal system; environmental law federal system.

The Constitution promulgated in 1988 reaffirmed a federal system in which power is shared by three spheres of government. Initiated in 1891, when the republican constitution was approved, the formulation of the federation had many improvements over the decades and was interrupted in two significant historical events: *Estado Novo* (New State) and the Military Dictatorship Regime. Due to this discontinuous process, the federal system installed in 1988 can be seen as an innovation. Within this system, the municipalities could have an amount of autonomy that has never existed before. In this new system, both the National Government and the States make the environmental laws and the municipality must supplement the legislation. Even though local authorities can only supplement laws, the municipality holds the instruments for urban development control. For this reason, it has an important role on the protection of the environment. The objective of this paper is to introduce some of these instruments, to discuss the possibilities of interaction among the municipalities and also to demonstrate how some European countries are conferring responsibilities to local governments related to environmental issues.