



## **A DEFESA E A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE NO CONTEXTO DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA**

*Profa. Regina Maria Macedo Nery Ferrari*  
*Mestre em Direito do Estado pela PUC/SP. Doutora em Direito*  
*Constitucional pela UFPR. Professora de Direito Constitucional da UFPR,*  
*da UTP e do IBJE.*

**SUMÁRIO:** I. Introdução; II. O Estado Federal brasileiro e a sua repartição de competências; 1. As competências privativas na Constituição de 1988; 1.2. As competências privativas sobre o meio ambiente; 2. A competência legislativa concorrente dos entes federativos parciais no contexto da Federação brasileira; 2.1. A competência concorrente e o meio ambiente; 3. A competência comum na Federação brasileira; 3.1. A competência comum e o meio ambiente.

### **I. INTRODUÇÃO.**

A Constituição de 1988 além de cuidar da proteção e preservação do meio ambiente, concentradamente, no artigo 225, seus incisos e parágrafos, o faz de modo difuso ao longo de seu texto. Assim é que faz menção expressa ao tratar da ação popular e da ação civil pública; ao determinar a competência dos entes federativos parciais; ao discorrer sobre os princípios da Ordem Econômica e Financeira; ao abrigar o ambiente de trabalho no conceito de meio ambiente; ao identificar como patrimônio cultural brasileiro os sítios de valor ecológico.

Antes de mais nada é importante lembrar que Konrad Hesse, em seu estudo sobre “A força normativa da Constituição”, ressalta que “Embora a Constituição não possa, por si só, realizar nada, ela pode impor tarefas” as quais, uma vez efetivadas, convertem a Lei Fundamental em uma força ativa, na medida em que se fizerem presentes, “na consciência dos principais

responsáveis pela ordem constitucional – não só a vontade do poder, mas também a vontade da Constituição” (A força normativa da Constituição, Porto Alegre, Sergio Fabris, 1991, p. 19).

Ao identificar na Constituição de 88 as abundantes referências ao meio ambiente, Raul Machado Horta, considerando a natureza típica de cada referência, procura agrupá-las na seguinte classificação, como:

- a) regras de garantia;
- b) regras de competência;
- c) regras gerais;
- d) regras específicas.

Como *regras de garantia* identifica as contidas no artigo 5º, inciso LXXIII, ao considerar que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular, com vistas a anular ato lesivo ao meio ambiente.

Por sua vez, “As *regras de competência* relacionam-se com as atribuições conferidas à União Federal, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e a órgãos do Estado para legislar, preservar ou defender o meio ambiente”. Nesta categoria encontram-se situadas as competências comuns e concorrentes dos entes federativos parciais.

Identifica, entre as *regras gerais*, a definição de princípios ou de condutas, como, por exemplo, ao definir, no art. 170, VI, o meio ambiente como princípio da Ordem Econômica; a que prevê, nos termos do art. 173, parágrafo 5º, a responsabilidade da pessoa jurídica por atos praticados contra a ordem econômica e, dentre eles, a defesa do meio ambiente; a que impõe à propriedade rural a preservação do meio ambiente, conforme o art. 186, II; a previsão do art. 200, VIII, inclui nas atribuições do sistema único de saúde, o colaborar na proteção do meio ambiente, etc...

As regras específicas, diferentemente das regras gerais que se encontram dispersas no corpo da Constituição, estão previstas no artigo 225, seus parágrafos e incisos, integrantes do Capítulo VI, do Título VIII – Da Ordem Social (NR. O meio ambiente na legislação ordinária e no Direito Constitucional brasileiro, Revista de Informação Legislativa, nº 122, maio/julho de 1994, Brasília, p.24/25).

O caput do art. 225 determina: “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”.

Cabendo ao intérprete desvendar o conteúdo normativo constitucional, para buscar o melhor sentido para sua concretização, necessário se faz, primeiramente, determinar qual o sentido de meio ambiente, na medida em que sua defesa e proteção engrossam o elenco de encargos do Poder Público e da

coletividade. Aqui a noção de meio ambiente deve ser ampla, abrangendo “todos os bens naturais, artificiais e culturais de valor juridicamente protegido, desde o solo, as águas, o ar, a flora, a fauna, as belezas naturais e artificiais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, arqueológico, além das variadas disciplinas urbanísticas” (Helita Barreira Custódio, “Direito Ambiental Brasileiro e Competência do Município, RT. 629/29).

Barroso, dentro deste enfoque, reconhece que a questão ambiental dá ensejo a uma multiplicidade de preocupações e inclui dentre elas: a preservação das florestas contra inúmeras agressões, as quais podem advir do desmatamento por queimadas ou atividades extrativas; a proteção de espécies ameaçadas de extinção; a poluição das águas e da atmosfera; a qualidade de vida nas metrópoles; o controle das atividades econômicas ou estratégicas potencialmente predatórias; a promoção de um desenvolvimento sustentável, consistindo a conciliação entre o desenvolvimento, a preservação do meio ambiente e a melhoria da qualidade de vida.

Como bem salienta o citado autor, tais agressões podem resultar tanto do excesso de desenvolvimento quanto da falta deste, uma vez que podem decorrer do desperdício de recursos, de poluentes de origem industrial e da utilização não racional dos recursos naturais e, ainda, do não tratamento de dejetos urbanos (O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas, 2<sup>a</sup> ed., Renovar, RJ, 1993, p. 240/241).

A Constituição deve ser compreendida como uma unidade, como um sistema que privilegia valores e que a Lei Fundamental de 88 além de garantir o presente, direciona-se para o futuro, o que faz por meio de normas que enunciam programas, tarefas, diretrizes e fins que devem ser cumpridos pelo Estado e pela sociedade, como instrumentos de transformação social e de fundamento para as políticas públicas.

Isto posto, é bom lembrar, conforme os termos do art. 3<sup>o</sup> da Constituição Federal, que devem ser traçadas metas para serem alcançados os objetivos do Estado brasileiro, isto é, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, como forma de garantir o desenvolvimento nacional, e erradicar a pobreza, a marginalização e a desigualdade social e regional, promovendo o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor e idade. Em consonância com tais objetivos, o seu art. 170 consagra a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, deve assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados, dentre outros, os princípios relativos à função social da propriedade, a defesa do consumidor e do meio ambiente.

Neste mesmo sentido, o art. 182 da CF, ao tratar da política urbana, exige que o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, deve garantir o bem estar de seus habitantes e que o art. 200, VIII, determina, dentre as competências do sistema único de saúde a de “colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho”.

Em nosso sistema constitucional, a compreensão do meio ambiente exige uma interpretação normativa sistemática e teleológica, na medida em que “interage acentuadamente com o direito à vida e à saúde”. A boa qualidade do ambiente é um bem, cuja preservação, proteção e defesa, torna-se um imperativo para assegurar o direito fundamental à vida. (Flávia Piovesan, O Direito ao Meio Ambiente e a Constituição de 1988: Diagnósticos e Perspectivas, Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, nº 4, julho-setembro de 1993, RT, São Paulo, p. 84).

A proteção e defesa do meio ambiente, como encargo do Poder Público e da coletividade, cria um direito subjetivo público, pois cabe ao Estado o dever jurídico de agir, de modo a criar condições para que o meio ambiente propicie uma sadia qualidade de vida, a ser usufruída por todos, isto é, cabendo ao Poder Público a realização de prestações positivas, o seu não atendimento acarreta uma inconstitucionalidade.

A Lei Maior ao impor ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, deixa que isto seja alcançado conforme uma opção de natureza política. Não impõe o modo para ser alcançado, não significando que possa deixar de atender a obrigação imposta, sob o argumento da reserva do possível. Tal justificativa pode até ter cabimento, mas nunca ao ponto de caracterizar um descompromisso face ao que lhe foi imperativamente determinado pela Constituição.

## II. O ESTADO FEDERAL BRASILEIRO E A SUA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS.

Como ensina Loewenstein, nenhum Estado Federal pode funcionar sem uma Constituição escrita e rígida. O poder soberano é exclusivo do Estado Federal, no sentido de retratar independência, confere aos entes federativos o desfrute de autonomia, ou seja, da capacidade de autodeterminação dentro de um rol de competências garantidoras de sua auto-organização, autogoverno, autolegislação e auto-administração (Teoria de la Constitución, Ediciones Ariel, Barcelona, 1970, p. 356)

Portanto, o Estado Federal é um tipo de Estado composto, onde existe a união de comunidades públicas dotadas de autonomia constitucional e política, submetida aos princípios da Constituição Federal, como fonte da organização dos Estados e dos Municípios. A Constituição, ao criar a Federação, possibilita que o poder não fique concentrado nas mãos de uma única pessoa jurídica de direito público, mas que se reparta entre os entes coletivos que a compõem, os quais participam da formação da vontade da União.

A Lei Fundamental brasileira de 1988 determina, ao Poder Público e à coletividade, o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações por considerá-lo essencial para a sadia qualidade de vida. é preciso observar que o seu artigo 1º dispõe: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do

Distrito Federal” e mais, que o art. 18 disciplina: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

Por conseguinte, a Constituição de 1988 abraça a forma Federal de Estado, e o ideal federativo no Brasil data de 1889, quando o Decreto número 1, de 15 de novembro de 1889, implantou entre nós a Federação e a República, transformando as províncias do Império nos Estados da República, seguindo o modelo dualista de Federação, composta pela União e Estados membros.

A atual Constituição brasileira, adotando o federalismo, determina a existência de várias ordens na composição de nossa Federação: A União como a ordem total, os Estados como ordens regionais e os Municípios como ordens locais.

Essa múltipla composição, conseqüentemente, permite que sobre o mesmo povo e sobre o mesmo território, seja sentida a incidência de diversas ordens estatais, o que só se torna possível em razão de uma rígida repartição de competências dentre os entes federativos parciais, e isto para não haver conflito entre o ordenamento geral-total da União e o dos outros entes coletivos que a formam.

A Constituição de 1988 partilha competências entre as pessoas jurídicas de direito público interno de forma bastante complexa, pecando pela falta de clareza e precisão, embora estribada na predominância do interesse, ou seja, confere à União as matérias de interesse nacional ou geral, aos Estados as matérias de interesse regional e aos Municípios as de interesse local, propiciando dificuldade na empreitada de apartar o interesse nacional, do interesse regional ou local.

Fernanda Dias Menezes de Almeida observa: “a partilha de competências afigura-se um imperativo do federalismo para a preservação do relacionamento harmônico entre União e Estados-membros. Sim, porque a não delimitação das atribuições do conjunto e das partes, que devem coexistir e atuar simultaneamente, tornaria inevitavelmente conflituosa sua convivência, pondo em risco o equilíbrio mútuo que há de presidir a delicada parceria a que corresponde, em última análise, a Federação” (Competências na Constituição de 1988, Atlas, São Paulo, 1991, p.33).

Tem razão Meirelles Teixeira ao afirmar: “A tão apregoada complexidade da divisão do poder nos Estados de tipo federal não reside, portanto, como se pode ver, na fixação do princípio geral que deve presidí-la. Isto é tarefa simplicíssima, e a esse respeito não há divergências doutrinárias, pois ninguém seria capaz de pretender que um assunto de evidente interesse nacional, geral, fosse deixado às diferentes soluções de numerosos Estados Membros, nem, ao contrário, que problemas de predominante e evidente interesse local fossem entregues à competência do poder Central” (Curso de Direito Constitucional, Forense Universitária, Rio de Janeiro, 1990, p. 629).

Entretanto é muito difícil separar o que seja de interesse nacional, regional ou local, porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da Federação brasileira. “A diferença é apenas de grau, e não de substância”. (NR.Hely Lopes Meirelles, *Direito municipal brasileiro*, 6<sup>a</sup> ed., Malheiros, São Paulo, 1993, p. 120/121). Considera Meirelles Teixeira que essa não é uma questão jurídica, mas “principalmente sociológica e política” (NR. op. cit. p. 629)

As técnicas clássicas utilizadas pelos Estados Federais para a repartir competências, podem ser agrupadas em três tipos: 1) a Constituição enumera expressamente os poderes da União, cabendo aos Estados os poderes residuais ou remanescentes; 2) existe a enumeração taxativa das competências dos Estados cabendo à União as remanescentes; 3) são enumeradas, expressamente, as matérias de competências de cada um dos entes coletivos componentes da Federação.

O Brasil, apesar de adotar a primeira técnica apontada, conforme os arts. 21 e 25 parágrafo 1<sup>o</sup>, utiliza-se de outras em relação a determinadas matérias, reservando, ainda, ao Município tudo o que for de interesse local, e ao Distrito Federal as competências legislativas previstas para Estados e Municípios.

Mas, antes de mais nada, é preciso saber o que se entende por competências remanescentes?

É importante ressaltar que se utiliza a expressão “competência residual ou remanescente” como termos equivalentes, por traduzirem o mesmo conteúdo, isto é, competência remanescente é aquela que sobra, que remanesce depois da Constituição prever as competências da União e dos Municípios. É esse o sentido do art. 25, parágrafo 1<sup>o</sup>, quando diz: “ São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”.

José Afonso da Silva classifica as competências, quanto à forma ou processo de sua distribuição em: competências enumeradas ou expressas; competências reservadas ou remanescentes e residuais; competências implícitas ou resultantes. Para o autor a competência remanescente é a “que compreende toda a matéria não expressamente incluída numa enumeração, reputando-se sinônimas as expressões reservadas e remanescentes com o significado de competência que sobra a uma entidade após enumeração da competência de outra (art. 25 parágrafo 1<sup>o</sup>: cabem aos Estados as competências não vedadas pela Constituição), enquanto competência residual consiste no eventual resíduo que reste após enumerar a competência de todas as entidades, como na matéria tributária, em que a competência residual – a que eventualmente possa surgir apesar da enumeração exaustiva – cabe à União (art. 154, I)” (*Curso de Direito Constitucional Positivo*, Ed. RT., São Paulo, 1989, p. 414).

Tal observação é correta porém, nos dois raciocínios desenvolvidos chega-se a um mesmo ponto, ou seja, tanto a competência remanescente do Estado, prevista no art. 25, parágrafo 1º, como a residual da União em matéria tributária, são determinadas após uma enumeração expressa, portanto é dentro do que resta que tem cabimento tanto a competência remanescente como a residual.

No sistema de repartição de competências estruturado pela Constituição de 88, convivem competências privativas, materiais e legislativas, delegáveis ou não, concorrentes e comuns.

## 1. AS COMPETÊNCIAS PRIVATIVAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.

1. As competências privativas da União vêm disciplinadas nos artigos 21 e 22 da CF, o primeiro enumerando as competências materiais o segundo as normativas e, em matéria tributária, além da competência privativa para instituição de impostos, possui a competência residual ou remanescente, nos moldes do artigo 154, I, podendo instituir impostos que não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos já determinados por ela e mais, a competência extraordinária, prevista no art. 154, II, isto é, “na iminência ou no caso de guerra externa” os quais serão suprimidos gradativamente, cessadas as causas de sua criação.

É oportuno registrar, neste momento, tratando da competência legislativa privativa da União, que o parágrafo único do art. 22, da Constituição admite que é possível, através de lei complementar, a autorização para os Estados legislarem sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo. Ao se referir a questões específicas, não admite a autorização plena, mas só naquilo que diz respeito à filigranas, isto é, a determinados interesses, onde prepondera o regional.

2. Os Estados embora detentores da competência remanescente ou residual não enumerada, nos termos do já citado art. 25, possuem competências privativas, como por exemplo: 1. o parágrafo 4º, do art. 18, disciplina que a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios far-se-á por lei estadual; 2. o parágrafo 2º, do art. 25, determina a sua competência para explorar os serviços de gás canalizado; 3. o art. 25 parágrafo 3º, prevê que, mediante lei complementar, os Estados poderão instituir regiões metropolitanas; 4. o art. 155 enumera a sua capacidade para instituir impostos.

Não obstante, considerando as competências legislativas da União, cumpre aceitar a ponderação de Celso Bastos quando afirma: “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” e mais que isso, ao determinar, no art. 30, I, a competência legislativa do Município sobre assuntos de interesse local, leva, por consequência à constatação de que a competência do Estado para legislar originariamente quase desaparece, ficando reduzida a itens pouco

numerosos, quase inexistentes.(Curso de Direito Constitucional, Saraiva, São Paulo, 1998, p. 295).

3. Nossa Lei Fundamental cataloga competências privativas do Município, matérias e legislativas. Como se vê,o caput do art. 29, trata da criação da Lei Orgânica municipal, diploma este equivalente à sua Constituição, no que devem ser observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e do respectivo Estado. O art. 30, inciso I, reserva, para ele, a legislação sobre assuntos de interesse local, além de prever, no art. 30 ,II, a possibilidade de suplementação da legislação federal e estadual no que couber e, nos incisos III, IV, V e VI, explicita a competência material para instituir e arrecadar tributos, aplicar suas rendas, prestar contas, publicar balancetes; organizar e suprimir distritos; organizar e prestar serviços públicos de interesse local, promover, no que couber o ordenamento territorial,mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo; a proteção do patrimônio histórico cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Em matéria tributária, no que diz respeito a instituição de impostos, União, Estados e Municípios possuem competências privativas enumeradas, nos termos dos artigos 153, 155 e 156 da Constituição Federal.

Constata-se que em decorrência da repartição rígida de competências, tanto União como Estados e Municípios devem atuar dentro do universo para eles reservado pela Lei Fundamental.Desta forma não pode existir hierarquia entre as normas federais, estaduais e municipais, pois a mesma matéria não pode ser disciplinada validamente pelas três ordens jurídicas ora analisadas.

Ao tratar da competência do Município é impossível deixar de fazer algumas considerações sobre o alcance da expressão “interesse local”, pois é fácil perceber que muitos problemas relacionados com a competência municipal giram em torno de sua compreensão.

É oportuno registrar que por interesse local não se pode entender aquilo que é exclusivo, mas só o que é preponderante, fato que, dentro da melhor técnica legislativa, será definido estudando-se caso a caso. (Sueli Gandolfi Dallari, Competência Municipal em matéria de saúde, RDP 92/174).

Diogo Figueiredo Moreira Neto, ao analisar o art. 30, I, da CF, ressalta que sob o conceito-chave de reserva de interesse local, nossa Lei Maior “autoriza a edição de quaisquer leis em que predomine este interesse. A predominância e não a exclusividade continua sendo, portanto a justa interpretação desse novo conceito que substitui o tradicional *peculiar interesse*, que remontava ao artigo 68 da primeira Constituição republicana” (Competência Concorrente Limitada. O problema da Conceituação das Normas Gerais, Revista de Informação Legislativa, Brasília, nº 100, out/dez1988, p.140)

Desta forma, a lei municipal deve prevalecer em todas as matérias que demonstrem interessar apenas ou preponderantemente à comuna e, conseqüentemente, a lei federal ou estadual não pode violar este campo de autonomia do Município, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade, por

desatender à repartição de competências previstas na Lei Maior do Estado brasileiro.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello a matéria da União pode ter ressonância no plano municipal, porém, perante a certas matérias impropriedade alegar o interesse local do Município para fundamentar a legislação municipal. Assim, por exemplo, as relações de trabalho, cíveis e comerciais, as relações agrárias vão realizar-se na esfera de algum Município, entretanto a regência de tais matérias compete à União.

O Município não pode dispor sobre o conteúdo de matérias de competência do Estado ou da União, mas pode e deve reger seus “aspectos externos” para disciplinar seu desempenho de forma compatível com a vida local, ou seja, a concretização de tais matérias projetará efeitos no meio onde se realiza, daí a necessidade de disciplinar esses efeitos de modo a não perturbar a vida comunitária local.

Tal raciocínio também alcança leis estaduais voltadas a disciplinar matérias de competência privativa do Estado-membro, bem como a legislação estadual elaborada mediante a autorização da União, por meio de lei complementar, para o fim de legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas no art. 22, conforme o parágrafo único do citado artigo, ou seja, tratando da competência autorizada dos Estados, não cabe aos Municípios, em nome do interesse local, dispor sobre elas, mas podem e devem reger os seus aspectos externos, para disciplinar seu desempenho de modo compatível com a vida local, sem contudo invadir o conteúdo da própria atividade. Assim, se um assunto for reservado privativamente à União ou ao Estado ou quando esse usufruir da competência autorizada pela União, é vedado ao Município legislar sobre tal matéria, ainda que sob o argumento de predominante interesse local.

Tem esse sentido a Súmula 419 do Supremo Tribunal Federal ao disciplinar: “os Municípios têm competência para regular o horário do comércio local, desde que não infrinjam leis estaduais ou federais válidas” e a de número 19 do Superior Tribunal de Justiça: “a fixação do horário bancário, para atendimento ao público, é da competência da União”.

O fixar o horário do comércio local, o período de atendimento ao público não se confunde com a intervenção no domínio econômico. Há uma diferença fundamental entre estabelecer normas de comércio e fixar o horário para atendimento público. Aquelas são de competência da União, esta é do Município, porque traduz a ordenação de uma atividade urbana, que é o comércio local. (Hely Lopes Meirelles, *Direito Municipal Brasileiro*, 3<sup>a</sup> ed., RT, São Paulo, 1997, p. 575/576).

O artigo 30, ao tratar da competência municipal, prevê em seus incisos VI, VII e IX matérias de competência comum, quando diz que compete ao Município, “manter com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental”; “prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, os serviços de atendimento à saúde da população”; “promover a proteção do

patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual”.

## 1.2 A COMPETÊNCIA PRIVATIVA SOBRE O MEIO AMBIENTE

A competência privativa da União em relação ao meio ambiente, com a exclusão dos demais entes federativos parciais, vem disposta no art. 22 da CF, como por exemplo: o inciso IV, refere-se a águas; o inciso XII às jazidas, minas e outros recursos naturais; o inciso XXVI disciplina as atividades nucleares de qualquer natureza. Nestes casos é fácil perceber que é predominante o interesse nacional.

Chega-se a competência privativa dos Estados por exclusão, isto é, quando a matéria não pertence, privativamente, à União ou aos Municípios, mas é importante ressaltar, no que diz respeito ao tratamento dos bens a eles reservados pela Constituição, conforme seu art. 26, possuem competência para legislar, ainda que de modo supletivo às normas gerais de autoria da União.

A própria Lei Maior reserva, expressamente, aos Estados, matérias de competência privativa que podem ter reflexo na qualidade do meio ambiente, como na hipótese do art. 25, parágrafo 3º, que disciplina a instituição de Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões e, neste particular, a eles cabe a disciplina legislativa de preservação e defesa do meio ambiente.

Não obstante, cuidando-se da competência privativa do Município para legislar em matéria ambiental, é forçoso reconhecer que se está pisando em um campo entremeado de dúvidas.

Primeiramente porque, como já se disse, o conceito de interesse local é foco de grandes dificuldades, não havendo unidade no entendimento do seu alcance.

É importante registrar que Ubirajara Custódio Filho anotou o fato do vocábulo ser de tal modo vago, que o constituinte não teve muita noção quanto ao seu emprego, usando-o ora em relação aos municípios, conforme prevê o art. 30, I, ora quanto aos Estados-membros ao determinar a competência para explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, nos termos do art. 25, parágrafo 2º. É lógico que esta competência privativa dos Estados refere-se à exploração dos serviços de gás no âmbito dos Municípios, com a exclusão da competência das demais pessoas componente da Federação brasileira. (Competências do Município na Constituição Federal de 1988, Celso Bastos Editor, São Paulo, 2000, p. 80).

Em segundo lugar porque o constituinte, no art. 30, ao dispor, nos incisos VI, VII e IX, sobre os encargos municipais, faz referência a necessidade de cooperação técnica e financeira da União e dos Estados, bem como, a necessidade de observância da legislação e da ação fiscalizadora federal e estadual. Nestes casos e, principalmente, no que diz respeito a

proteção ao patrimônio histórico-cultural, o Município não fica subordinado à legislação federal ou estadual, nem obrigado a copiá-las de modo a ferir a sua autonomia, mas não pode desrespeitá-las. Sobre esta questão o que se verifica, é a falta de preparo dos municípios para o exercício dessa atividade, bem como a pressão exercida, sobre os governantes, por grupos economicamente fortes, que atuam dentro deles e que não têm interesse em qualquer restrição à propriedade, tudo isto sem contar que o interesse sobre determinados patrimônios culturais incidem, além do interesse local, o interesse estadual e federal, como no caso do Parque Nacional do Iguaçu e mais, até do interesse mundial, como acontece em relação ao Município de Ouro Preto, considerado pela ONU patrimônio da humanidade. Assim o Museu do Ipiranga é tombado pelo Estado de São Paulo e pelo Município de São Paulo.

José Augusto Delgado, em seu estudo sobre “Direito Ambiental e competência municipal”, relaciona as competências privativas do Município em matéria de meio ambiente, das quais a maior parte delas comparte com a União e com os Estados, pois, nos termos do art. 225, são encargos do Poder Público, integrando o universo das competências comuns e concorrentes

## 2. A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DOS ENTES FEDERATIVOS PARCIAIS NO CONTEXTO DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA.

Dentro da análise da repartição constitucional de competências entre os diversos níveis da Federação brasileira, merece especial destaque aquela referente à competência legislativa concorrente, prevista no art. 24 da CF. nos seguintes termos: “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente” sobre o rol de matérias aí relacionadas.

Por competência legislativa concorrente entende-se a possibilidade de atuação de mais de um ente federativo sobre determinadas matérias. Porém esta atuação deve embasar-se na distinção que se estabelece entre normas gerais e normas especiais, cabendo à União, conforme o parágrafo 1º, do art. 24, o estabelecimento de normas gerais. É importante frisar que a atuação concorrente liga-se à atuação prioritária, mas abrangente.

Não reside na preocupação deste estudo o aprofundamento do conceito de normas gerais, pois embora pareça algo de fácil entendimento, acarreta a necessidade de análise detalhada o que levaria ao distanciamento de seu objetivo. Entretanto, quando se fala em normas gerais refere-se, àquelas que estabelecem princípio gerais e não tratam de situações específicas, entendida como as que se aplicam igualmente à União, ao Estado, ao Distrito Federal e ao Município. (NR. Hely Lopes Meirelles, *Direito Municipal Brasileiro*, Malheiros, São Paulo, 1993, p. 170).

O parágrafo 2º, do artigo 24 dispõe: “ A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados” e o parágrafo 3º: “Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os

Estados exercerão a competência plena, para atender a suas particularidades”. A Lei Maior reservando a competência para o estabelecimento de normas gerais, prioritariamente, à União, prevê no parágrafo 4º: “A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que for contrário. Ora, neste particular é necessário entender qual o sentido desta suplementação.

Não cabe dúvida quanto ao fato do vocábulo “suplementar” poder ser aqui entendido com dois sentidos diferentes. No parágrafo 2º, do artigo 24, suplementar significa complementar, adaptar, quando então refere-se a legislação dos pormenores, de modo a ajustá-la às suas peculiaridades. Já no parágrafo 3º, ao admitir aos Estados a criação de normas gerais na falta da lei federal, refere-se a suprir, ao preenchimento do vácuo criado pela ausência da criação de normas gerais pela União, no uso de sua competência preponderante, que uma vez exaurindo a matéria impede, neste campo, a atuação dos Estados

A interpretação não é aqui tão simples, pois a Constituição deve ser interpretada sistematicamente, e isto porque a calcada em artigos isolados da Constituição pode levar a erro e acarretar inconstitucionalidades.

Diz-se que no âmbito da competência concorrente a legislação federal prevalecerá sobre a dos Estados e Distrito Federal, assim como a federal e a estadual prepondera sobre a municipal. Todavia esta prevalência deve ser melhor examinada, pois como já foi afirmado, em matéria de competência privativa dos entes federativos parciais, não existe hierarquia entre a da União, dos Estados e Municípios.

Fernanda Dias Menezes de Almeida, ao estudar o assunto ressalta que podem existir duas espécies de competências legislativas concorrentes: a cumulativa e a não cumulativa e cita Ferreira Filho ao afirmar: “a cumulativa existe sempre que não há limites prévios para o exercício da competência, por parte de um ente, seja a União, seja o Estado-membro” e se existe choque entre a norma estadual e a federal, deve prevalecer a da União. Entretanto a não cumulativa, também chamada de repartição vertical, aquela que se verifica dentro de um mesmo campo material, considera que reserva-se ao nível superior, ao ente federativo mais alto – a União – que é quem fixa princípios e normas gerais, deixando-se ao Estado-membro a complementação. (Competências na Constituição de 88, p. 148).

É esclarecedora a opinião de Diogo Figueiredo Moreira Neto quando distingue duas modalidades de competência concorrente: a clássica e a limitada.

A clássica caracteriza-se pela disponibilidade ilimitada do ente central de legislar sobre a matéria, podendo até esgotá-la, remanescendo aos Estados o poder de suplementação, em caso de ausência de norma federal ou de complementação no acaso por ela deixada.

A segunda modalidade, ou seja, a competência concorrente limitada, existe quando a União e os Estados legislam limitadamente. A União dentro do

limite das diretrizes, das normas gerais e os Estados dentro das normas específicas, de aplicação. (Competência Concorrente Limitada. O problema da Conceituação das Normas Gerais, p. 131).

Da leitura do artigo 24, parágrafo 1º, da Constituição de 88, apreende-se que em relação as matérias previstas neste artigo, quando se trata de normas gerais a competência ilimitada é da União e quando de sua não atuação é reservada tal aptidão para Estados. Neste caso é certa a prevalência da legislação federal sobre a estadual e municipal e mesmo da estadual frente a municipal.

Porém, é questionável a ilimitação aqui apontada, no que diz respeito a competência suplementar dos Estados dentro do sentido de complementação, quando quer significar adaptação e isto por diversos motivos, primeiramente pelo fato das competências privativas estarem definidas na própria Lei Maior, o que quer dizer que em matéria de competência privativa, os Estados devem respeitá-las, não havendo hierarquia entre elas e nem a possibilidade de invasão deste universo por qualquer dos entes federativos. Em segundo lugar, porque o Estado pode adaptá-las no que diz respeito às suas competências privativas e mesmo, ainda, dentro do rol remanescente das enumeradas para cada um dos entes federativos parciais. Mas a suplementação, no sentido da adaptação, no que diz respeito às competências reservadas ao Município, cabe a ele tal iniciativa, conforme determina o art. 30, II.

É importante dizer que a competência suplementar, no sentido de adaptar, é competência municipal prevista pela Constituição Federal no artigo 30, II, quando faz referência “a suplementar a legislação federal e estadual no que couber”, limitando-a ao interesse local, bem como às suas competências privativas, previstas no mesmo artigo 30 da CF. e, neste particular, o que se admite é só a adaptação.

Ao analisar a competência concorrente, constata-se que o caput do artigo 24 não inclui o Município dentre os entes federativos parciais agraciados. Porém, ao identificar dois tipos de competências concorrentes, isto é, a voltada a suprir a falta de normas gerais criadas pela União e a que diz respeito a complementação de matérias aí relacionadas, só é possível uma interpretação: ao Município não cabe suprir a falta de normas gerais de competência da União, mas pode sim, em virtude da previsão contida no artigo 30, II, complementá-las no que lhe couber, ou seja, dentro do universo de competências a ele reservadas pela Constituição e aqui parece estar excluída a competência estadual, em que pese ao exercitá-la necessite observar a legislação concorrente federal e estadual sobre normas gerais já existente.

Neste momento, mais uma vez merece registro a opinião de Fernanda Dias Menezes de Almeida, a qual não conflita com tudo o que já foi dito, pois ao enfrentar questão referente a competência legislativa concorrente, afirma que a conferida aos Estados para complementarem as normas gerais da União não exclui a competência do Município de fazê-lo também. Mas o Município não poderá contrariar as normas gerais da União, o que é óbvio, nem as

normas gerais estaduais, o que não quer dizer que não possam detalha-las, modelando-as mais adequadamente às particularidades locais.

Desta forma, inexistindo as normas gerais da União, aos Municípios se abre a possibilidade de suprir a lacuna, para edita-las para atender as suas peculiaridades. Entretanto, se o Estado tiver expedido normas gerais, substituindo-se à União, o Município as haverá de respeitar, só podendo complementá-las. (Competências Municipais, p. 168).

Para ser aceito tal argumento, deve-se partir da consideração de que seria desarrazoado que o Município para atuar dentro de suas competências privativas, tivesse que esperar indefinidamente para cumprir com suas tarefas. Mas, *contrario sensu*, não se pode ignorar que esta forma de interpretar a Constituição pode esvaziar o conteúdo do caput do art. 24. Assim, mesmo tentada a aceitar o posicionamento acima referido em nome da autonomia municipal, não se pode imaginar que o legislador constituinte, com a forma utilizada, não tenha querido indicar alguma diferença de tratamento, em decorrência do previsto no art. 24 e 30 .

Mas é inegável a importância do posicionamento apresentado por José Nilo de Castro ao afirmar que cabe ao Município dispor sobre regras de direito, legislando em comum com a União e o Estado, quando através de lei o Município venha disciplinar matéria de modo a peculiariza-la face a ordenação pela compatibilidade local, e considerando a esta ou àquela vocação sua. (Perspectivas do direito municipal. *Ciência Jurídica*, set/out. 1993, v. 53, p. 49)

## 2.1 COMPETÊNCIA CONCORRENTE E O MEIO AMBIENTE.

Neste momento, depois do posicionamento acima defendido, interessa saber a delimitação da competência das pessoas jurídicas de direito público interno para elaborar leis sobre o meio ambiente.

Diz o artigo 24 da Constituição Federal: “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre”: inciso VI “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição”; inciso VII “proteção ao patrimônio histórico, cultural, turístico e paisagístico; inciso VIII responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico”.

Como já se disse, ao Estado cabe editar normas gerais na falta das federais e admite-se, na hipótese, a hierarquia da legislação estadual sobre as municipais, o que não importa esquecer que os Estados, no que diz respeito às competências privativas, só as possuem por exclusão, isto é, quando a matéria não for privativa da União ou dos Municípios e isso sem esquecer que a Constituição, por determinação expressa, reserva aos Estados competências privativas, conforme os parágrafos, 1º a 3º, do art. 25, o artigo 26 ao prever os bens do Estado e os art. 27 e 28. No que tange ao seu universo de competências privativas, não há, também, que se falar em hierarquia.

Dentro da competência concorrente, voltada para o meio ambiente, o Código Florestal, elaborado em 15.09.1964, pela Lei 4.771, com as alterações posteriores, foi recepcionado pela Constituição de 1988 como norma geral, cabendo aos Estados legislar sobre florestas, desde que não infrinjam as regras genéricas aí contidas.

Vladimir Passos de Freitas ao considerar o Código Florestal como norma geral, admite que cabe ao Estado legislar sobre florestas, sem invadir o campo de competências da União. Para fundamentar seu posicionamento apresenta como exemplo, o art. 2º, alínea *d*, do Código Florestal, ao aceitar como “de preservação permanente a vegetação natural situada no topo dos morros, montanhas e serras”. Tal dispositivo, defende o autor, é uma norma geral e, portanto, não pode ser contrariada pela legislação dos Estados. “Certamente por isso a Lei estadual gaúcha 9.519, de 21.01.1992, conhecida como Código Florestal do Rio Grande do Sul, proíbe no art. 23 a supressão de vegetação permanente definida em lei. Se assim não fosse, se extrapolasse a lei gaúcha os limites gerais da norma geral de origem federal, certamente seria reconhecida como inconstitucional” (A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais, p.59-60).

Toshio Mukai, ao tratar da autonomia municipal e a legislação sobre meio ambiente, afirma: “a competência do Município é sempre concorrente com a da União e a dos Estados-membros, podendo legislar sobre todos os aspectos do meio ambiente, de acordo com a autonomia local” quando então sua legislação deve prevalecer sobre qualquer outra, desde que inferida da predominância do interesse local, o que não ocorre nas hipóteses em que a emissão da lei decorra de competências privativas, “subsistindo a do Município, entretanto, embora observando as mesmas” (Legislação, meio ambiente e autonomia municipal. Estudos e Comentários RDP, v. 79, p. 131).

Não é diferente a opinião de Heraldo Garcia Vitta quando afirma: “se houver interesse nacional ou estadual e não houver legislações editadas por tais entes no campo da legislação concorrente, ainda assim os Municípios poderão atuar no ‘estrito campo do interesse local’, editando leis e atos administrativos de sua competência” (NR. A classificação de competências das pessoas políticas e o meio ambiente. Revista AJUFE, 1997, v. 55, São Paulo, p.40).

Sobre o assunto, passando da teoria à prática, é esclarecedora a observação de Vladimir Passos de Freitas ao analisar a situação da Lei municipal 35, de 08.05.1997 do Município de Barra do Quaraí, no Estado do Rio Grande do Sul, na fronteira com o Uruguai, promulgada para disciplinar a captura, transporte, comercialização e fiscalização do pescado na área do Município e definir as espécies de pescador, a proibição de pesca e a imposição de sanções administrativas.

Lembra que a Constituição Federal no âmbito da competência concorrente, no seu art. 24, inciso VI, determina a competência da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre pesca e que se acham em vigor o Código de Pesca (Decreto-lei nº 221, de 28.02.1967), a Lei Federal

7.679, de 23.11.1988 e, no âmbito estadual, a Lei 10.164, de 11.05.94, define a pesca artesanal no território do Estado do Rio Grande do Sul, sendo regulamentada pelo Decreto 35.539, de 19.09.1994, que faz expressa referência à possibilidade de proibição de locais para a pesca, à quantidade de pescado por habilitação, ao uso de petrechos e aos períodos de defeso.

Pergunta então: “compete ao município legislar a respeito com base no interesse local?”

Acertadamente considera que sim, as leis federais e estaduais são normas de natureza mais genérica e não atendem à situação específica do município. Portanto, a lei do Município de Quaraí é constitucional e baseia-se no art. 30, I. Trata-se de lei suplementar que visa a proteção do meio ambiente, menos concessiva do que a federal e a estadual e não afronta os demais diplomas legais. (Vladimir Passos de Freitas, *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*, p. 67-68).

Esta é uma situação excepcional, que não autoriza ao Município, em nome do interesse local, a legislar sobre tudo que considere importante. Para saber se os municípios podem ou não criar leis sobre matéria de competência concorrente, é necessária a análise criteriosa e particular de cada caso concreto.

Sobre o assunto o Ministério do Meio Ambiente, emitiu, em 1993, um Roteiro Básico para orientar a Administração Municipal, sobre as áreas e leis nas quais os municípios podem intervir, ou seja:

- a) licenciamento ambiental;
- b) plano diretor do Município;
- c) a lei de uso e ocupação do solo;
- d) código de obras;
- e) código de posturas municipais;
- f) legislação tributária municipal;
- g) lei de orçamento do município. (NR. Ministério do Meio Ambiente. Administração Municipal para o Meio Ambiente. Roteiro Básico, 1993, p. 19).

Pode-se reconhecer o esforço e o bom propósito de tais orientações, pois só assim podem ser encaradas. Mas é perigoso admitir que o Ministério possa, a seu bel prazer, estabelecer o que considera como área de atuação e competência municipal. Tal forma de interpretação deve ser realizada, primeira e privativamente, pelo Município e o surgimento de qualquer dúvida só poderá ser solucionada pelo Judiciário.

Do exposto pode-se concluir a respeito da competência concorrente em matéria de meio ambiente, que o Município deve ater-se às prescrições gerais da União e do Estado, não pode, por exemplo, sob a alegação de autonomia, legislar diminuindo a restrição geral, mas pode até criar novas restrições para proteger o meio ambiente, desde que não se afaste das determinadas pelas normas gerais.

Este é também o posicionamento, unânime, adotado pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, na ADIN 595167941, cujo relator foi o Des. Nelson Oscar de Souza, cuja Ementa diz:

“ Constitucional e processual civil. Incidente de inconstitucionalidade. Queimadas em campos nativos de imóveis rurais. Lei municipal 4.128/94, de Lagoa Vermelha. Inconstitucionalidade formal. Competência Concorrente entre a União, Estados-membros e Distrito Federal, excluído o município. Inconstitucionalidade material. Norma que permite a degradação do meio ambiente.

A competência para legislar sobre a proteção das florestas e da flora é concorrente entre a União, Estados-membros e Distrito Federal, excluído o município. Ademais, a questão ambiental oferece repercussões que extrapolam os limites restritos do município, ‘cujo tratamento em nível municipal seria absolutamente desconcertante’.

A inconstitucionalidade material decorre do fato de a norma permitir a degradação do meio ambiente ao autorizar a queimada de campos nativos”.

### 3. A COMPETÊNCIA COMUM NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA.

Para estudar a técnica utilizada para repartir competências na federação brasileira, deve-se, ainda, sem a pretensão de esgotar o assunto, tratar da chamada competência comum, prevista no art. 23 da Constituição Federal, mediante a qual o constituinte traçou uma área de competências conjunta para todos os entes parciais integrantes da Federação brasileira

O art. 23 disciplina as matérias de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Essa norma tem natureza programática e conteúdo administrativo, e confere, indiferentemente, às entidades federativas a capacidade para atuar, com vistas a manter o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, seguindo as normas de cooperação a serem fixadas por lei complementar.

É importante dizer que esta legislação, lastimavelmente, até agora não foi editada, mas isto não impede o atendimento das tarefas impostas pelo citado artigo 23, por intermédio de parcerias estabelecidas entre as diversas pessoas jurídicas de direito público interno que compõe a nossa Federação, ou mesmo que sejam atendidas em conjunto. Portanto, as competências comuns, embora possam ser exercidas isoladamente, pelo poder federal, estadual e

municipal, “contém o chamamento à cooperação intergovernamental, consagrando a moderna tendência do federalismo cooperativo” (Raul Machado Horta, O meio ambiente na legislação ordinária e no Direito Constitucional brasileiro, Revista de Informação Legislativa nº 122, mai/jul 1994, Brasília, p.27).

O dispositivo constitucional deve ser interpretado no sentido de favorecimento, o que leva a aceitar que a referida lei complementar serve apenas para detalhar a maneira da cooperação, mas sua falta não impede que se realize. Portanto, se a cooperação é voluntária, se dois órgãos somam suas forças, não cabe ao Poder Judiciário negar a constitucionalidade e a efetividade da iniciativa.

A cooperação deve ser aqui entendida como política solidária, pressupondo ajuda, acordo, troca de informações e transigência quanto a um objetivo de importância para toda coletividade ( José Rubens Morato Leite, Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial, RT., 2000, São Paulo, p.54).

A competência comum distingue-se da competência concorrente. Esta incumbe a tarefa de legislar, aquela a de executar os encargos e objetivos comuns, preferencialmente de forma cooperativa, o que não impede que possa dar margem a conflitos entre as diversas esferas federativas. (Paulo Luiz Neto Lobo, in Vladimir Passos de Freitas, A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais. RT., São Paulo, 2000, p. 75).

Hely Lopes Meirelles, estribado na lição de Victor Nunes Leal, ensina: “para a solução de tais casos podemos enumerar algumas regras que, se não afastam de todo a possibilidade de conflitos e incertezas, facilitam a distinção das três órbitas de ação governamental”.

A primeira regra esclarece que a competência municipal, “*expressa e exclusiva*”, afasta, repele qualquer outra competência sobre o assunto, de modo que qualquer ingerência será inconstitucional e afastável por via judicial. Como passa, por exemplo, com a organização dos serviços públicos locais.

A segunda diz respeito a competência implícita do Município, sobre a qual prevalecem a estadual expressa e também a federal expressa ou implícita.

A terceira prevê que em relação aos poderes remanescentes do Estado, prevalece sempre a competência implícita e explícita do Município e da União.

A quarta regra dirige-se às esferas federal, estadual e municipal quando disputam a mesma competência. Somente neste caso prevalece a primazia da União sobre os Estados e dos Estados sobre os Municípios, “com decorrência lógica de que os interesses nacionais devem prevalecer sobre os locais”. (Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed. Malheiros, São Paulo, 1993, p.119/120).

Como consequência da Constituição Federal ter conferido a todos os entes federativos parciais a competência comum sobre as matérias previstas

no art. 23, é difícil saber qual deverá ser o encarregado para atender a uma determinada situação. Do acima dito, deduz-se, com base na preponderância do interesse, que deve ser responsável para realização de tarefas, sempre aquele que atenda de modo mais efetivo o interesse comum, o que no mais das vezes, conforme o campo das competências privativas, é aquele que se encontra mais perto da população cuja necessidade deva ser atendida, o que no Brasil vem retratado, primeiro, no Município, pois é nele que vive, efetivamente, a população.

### 3.1 A COMPETÊNCIA COMUM E O MEIO AMBIENTE.

O artigo 23, ao determinar a competência comum para atuação das diversas ordens do poder na Federação brasileira, disciplinou, no inciso VI, a tarefa comum de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas e, no inciso VII, o encargo da preservação das florestas, a fauna e a flora, incumbência reforçada pelo teor do art. 225 da Carta Magna, quando diz que cabe a todos, Poder Público e coletividade, a preservação do meio ambiente.

Como é possível observar, existe, em princípio, uma superposição de atribuições propiciadora de conflitos, que, em última instância, deverão ser solucionados pelo Judiciário.

A questão relativa a atuação do Poder Público com fulcro no art. 23 da Constituição Federal é extremamente complicada, havendo poucas manifestação do Judiciário acerca da competência material das diversas pessoas jurídicas no que diz respeito ao tema ora tratado.

Sobre o assunto deve-se trazer a colação a decisão do Tribunal Regional Federal da 5<sup>a</sup> Região, 1<sup>a</sup> Turma, na Apelação em Mandado de Segurança 57960/PB, cujo relator foi o Juiz Castro Meira, 23.10.1997. Trata-se de pedido formulado pelo Ibama e pelo Ministério Público Federal contra o Município de Cabedelo, destinado a embargar obras feitas pelo Município para conter o mar e impedir a erosão da costa. O embasamento das obras foi feito em estudos do Instituto de Pesquisas hidroviárias, mas sem que houvesse o estudo sobre o seu impacto ambiental.

No voto o Juiz relator consignou: “não se vislumbra ato ilegal ou abusivo do agente público, nem direito líquido e certo do Município ora impetrante a realizar obras à beira-mar sem a prévia audiência da autarquia federal competente que, ao proceder ao embargo, procurou cumprir o desiderato constitucional”.

Do exposto se vê que não houve ilegalidade ou ato abusivo do agente público, mas a não realização de estudos sobre o impacto ambiental da obra e nem a oitiva da autarquia federal competente.

Isto vem reforçar o entendimento a que se chegou no curso deste trabalho, isto é, o Município pode realizar a obra, mas deve cumprir as determinações competentes.

Deve-se lembrar que não foi editada a legislação complementar prevista no parágrafo único do art. 23, para o fim de fixar normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com vistas a promover o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar em âmbito nacional,

Neste sentido Vladimir Passos de Freitas, avaliando as disputas e desavenças possíveis na partilha da competência comum em matéria de meio ambiente, afirma que por isso o parágrafo único do art. 23 reportou-se à lei complementar para fixar normas para a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Município, mas sua falta não tem impedido a colaboração. Cita, como exemplo, o Diário Oficial da União, de 19.09.1996, que publicou, na p. 20.160, o Extrato de Termo de Cooperação 35/96, firmado entre o IBAMA e a Federação Brasileira de Criadores de Pássaros Silvestres, no qual o órgão ambiental delega competência à Federação para operacionalização do art. 6º, da Portaria 57, de 11.07.1966. Ora, se autarquia federal pode firmar ajuste de cooperação com entidade particular, com maior razão poderá fazê-lo com outro órgão do Poder Público”.

Merece registro outra ponderação apresentada pelo citado autor, em relação ao conflito entre pessoas políticas, é a que diz respeito à necessidade do estabelecimento de princípios e orientação a respeito, pois o cidadão não sabe a quem se dirigir e até mesmo a quem reivindicar no âmbito do Judiciário, isto é, se à justiça federal ou estadual. Reconhece que é difícil fazer previsão de todas as situações, mas que é possível identificar os casos mais comuns.

Portanto, ao examinar a competência comum da União, dos Estados e dos Municípios voltada para a proteção e preservação do meio ambiente, nada impede, por exemplo, que o Município de Foz do Iguaçu, onde encontra-se localizado o Parque Nacional do Iguaçu, assim considerado pelo Decreto 1.035, de 10.01.1993, tome medidas administrativas para o fim de preservá-lo, pois pouco importa, no caso, que é o detentor do bem ou quem legislou.

Sendo tarefa do Poder Público a defesa e a preservação do meio ambiente, é possível que uma só ação, além da responsabilidade civil e penal, caracterize infração administrativa, autuada pela União, Estado e Município, impondo defesa nas três esferas administrativas. Tal fato, conforme o art. 76, da Lei 9.605, de 12.02.1998, acarreta, pela mesma hipótese, o pagamento de multa ao Estado.

Concluindo, pode-se, resumidamente, relacionar princípios que devem orientar a solução de conflitos entre as diversas pessoas políticas, no que tange à competência comum relativa à questão ambiental, ou seja:

1º. Quando a competência for privativa da União, do Estado ou do Município, existe, conforme o caso, a prevalência da fiscalização do órgão federal, estadual ou municipal, mas, com base na competência comum de proteção do meio ambiente não se retira a possibilidade de eventual controle

por parte das outras pessoas jurídicas de direito público interno, sem invalidar a prevalência anotada.

2º Quando a competência for comum, é preciso dar acento a existência ou não do interesse nacional, regional ou local, para daí definir a competência material, ou seja, por exemplo, o caso de devastação, em grande proporção, da Serra do Mar, configura interesse da União, já na hipótese do controle da contaminação do solo de só um Município, por indústria nele instalada com seu beneplácito, o interesse local deve prevalecer.

Não obstante, vale dizer que o importante é a proteção e a preservação do meio ambiente e que eventuais conflitos devem ser resolvidos sempre pela prevalência da atuação, material ou legislativa, que melhor defenda o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial para sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

Foi neste sentido a decisão do Superior Tribunal de Justiça. na ação rescisória de autoria do Estado do Paraná, autuada sob nº98/0025286-0, distribuída em 8. 05. 1998, que teve como relator o Ministro Garcia Vieira.

Este é o teor da ementa:

“Licença pra construir. Compete ao Poder Público municipal expedir alvará para construir, não podendo o Estado embargar o que já foi construído, sob pena de afrontar o direito de propriedade dos impetrantes e a autonomia do município. Recurso ordinário conhecido e provido.”

É importante esclarecer que o litígio resumia-se em saber se cabia ao Município legislar sobre o assunto ou se ao Estado é possível dispor sobre a matéria, na medida em que a licença municipal para construir, desatendia a legislação estadual e que por isso não podia prevalecer.

A não prevalência da licença por desatenção à legislação estadual foi a tese acatada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Todavia, interposto o recurso, prevaleceu a tese contrária aos interesses do Estado e favorável ao Município de Guaratuba. O relator Ministro José de Jesus, reconheceu caber ao Município legislar sobre assunto de interesse local e promover o ordenamento do solo, de conformidade com a disposição contida no art. 30, I e VIII, da Constituição Federal.

#### **Referência Bibliográfica deste Artigo (ABNT: NBR-6023/2000):**

Ferrari, Regina Maria Macedo Nery. A defesa e a proteção do meio ambiente no contexto da federação brasileira. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 6, setembro, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: xx de xxxxxxxx de xxxx

(substituir x por dados da data de acesso ao site).

### Publicação Impressa:

Não há informação disponível.

### Interatividade

#### Participe do aperfeiçoamento da Revista Diálogo Jurídico



Opine sobre o assunto focado neste artigo: [clique aqui](#)



Sugira novos temas para a revista eletrônica Diálogo Jurídico: [clique aqui](#)



Imprima o artigo: teclpe Ctrl+P



Cadastre-se e receba diretamente por e-mail informações sobre novos artigos publicados na revista: [clique aqui](#)