

ESCOLA SUPERIOR DOM HELDER CÂMARA
Programa de Pós-Graduação em Direito

Willia de Cácia Soares Ferreira

**COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE MEIO AMBIENTE:
O INTERESSE LOCAL COMO PARÂMETRO À COMPETÊNCIA LEGISLATIVA
DOS MUNICÍPIOS**

Belo Horizonte

2018

Willia de Cácia Soares Ferreira

**COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE MEIO AMBIENTE:
O INTERESSE LOCAL COMO PARÂMETRO À COMPETÊNCIA LEGISLATIVA
DOS MUNICÍPIOS**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável.

Orientadora: Profa. Dra. Maraluce Maria Custódio

Belo Horizonte

2018

F383c FERREIRA, Willia de Cácia Soares.
Competência municipal para legislar sobre o meio ambiente: o interesse local como parâmetro à competência legislativa dos municípios / Willia de Cácia Soares Ferreira. – Belo Horizonte, 2018. 111 f.

Dissertação (Mestrado) – Escola Superior Dom Helder Câmara.
Orientadora: Profª. Drª. Maraluce Maria Custódio.
Referências: f. 103 –111

1. Direito ambiental 2. Legislação ambiental. 3. Meio ambiente.
4. Repartição de competências. I. Custódio, Maraluce Maria. II.
Título.

349.6:352(043.3)

Bibliotecário responsável: Anderson Roberto de Rezende CRB6 - 3094

ESCOLA SUPERIOR DOM HÉLDER CÂMARA

Willia de Cácia Soares Ferreira

**COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE MEIO AMBIENTE:
O INTERESSE LOCAL COMO PARÂMETRO À COMPETÊNCIA LEGISLATIVA
DOS MUNICÍPIOS**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável.

Orientadora: Profa. Dra. Maraluce Maria Custódio

Aprovado em: ____/____/____

Profa. Dra. Maraluce Maria Custódio– Escola Superior Dom Helder Câmara
(Orientadora)

Profa. Dra. Beatriz Costa Souza – Escola Superior Dom Helder Câmara
(Banca Examinadora)

Profa. Dra. Luciana Cristina Souza – Faculdade Milton Campos
(Banca Examinadora)

Belo Horizonte
2018

À minha filha Gabriela, para quem busco sempre ser o melhor exemplo e a quem dedico todo o meu amor.

AGRADECIMENTOS

Enfim, mais uma etapa sendo concluída e que deve ser partilhada com aqueles que, de algum modo, contribuíram para tornar realidade o que antes era apenas um sonho.

Inicialmente, agradeço a Deus, meu Senhor; meu guia. Sem Ti, Senhor, essa caminhada sequer teria iniciado.

Em especial, agradeço à minha filha Gabriela e ao meu companheiro Elinardo. Obrigada pelo apoio, confiança e, sobretudo, por se fazerem presentes nessa caminhada. A vocês, para sempre, o meu amor.

Ao meu amado irmão Lázaro, agradeço a ajuda que, sem dúvida, foi de grande valia. Minha gratidão será eterna.

Agradeço aos meus pais Edite e Irandir e aos meus irmãos Cláite e Paulo pelo incentivo.

Aos colegas do Mestrado agradeço pela companhia e pela ajuda. Sentirei saudades.

À colega Ariadne Elloise dedico um agradecimento especial. A sua companhia nestes dois anos de estudo fizeram a jornada ser mais leve e prazerosa. Terás sempre um lugar cativo no meu coração.

Agradeço aos meus professores do Mestrado, especialmente, à minha orientadora Maraluce Maria Custódio que com profissionalismo, paciência e compreensão muito me ajudou.

Devem as leis ser relativas ao físico do país, ao clima frio, quente ou temperado; à qualidade do solo, à sua situação, ao seu tamanho; ao gênero de vida dos povos, agricultores, caçadores ou pastores; devem relacionar-se com o grau de liberdade que a constituição pode permitir; com a religião dos habitantes, suas inclinações, riquezas, número, comércio, costumes, maneiras. (Montesquieu, 2000)

RESUMO

Este trabalho objetiva analisar a competência municipal para legislar sobre matéria ambiental tendo como parâmetro o interesse local. Para isso, buscou-se saber a origem do referido termo e sua inserção no ordenamento jurídico pátrio, bem como compreender qual a intenção do legislador originário ao cunhar aludida expressão na CF/88 ao estabelecer no artigo 30,I, a competência municipal para, no exercício de sua autonomia, legislar sobre matéria ambiental. Entretanto, notou-se que a legislação, a doutrina e a jurisprudência brasileiras não foram capazes de conceber um conceito determinado sobre a aludida expressão e por consequência quais matérias ambientais são de interesse eminentemente local, já que tudo que é de interesse local também é de interesse regional e federal. E, dada a dificuldade em se conceituar interesse local, não raro os Municípios brasileiros têm sua autonomia para legislar sobre matéria ambiental usurpada pelos demais entes federados. Porém, essa competência legislativa que advém da autonomia concedida aos Municípios enquanto entes da federação é fundamental quando se trata de meio ambiente, uma vez que os problemas ambientais normalmente se iniciam e têm maior reflexo nos limites da municipalidade. No decorrer da pesquisa se verificou que a repartição de competências configura um dos instrumentos constitucionais à disposição dos entes federados para a efetividade do direito assinalado no artigo 225, CF/88. Essa repartição de competências em matéria ambiental é própria do modelo do Federalismo Cooperativo adotado pelo Brasil. Ponto controverso dessa repartição de competências se estabelece quando se analisa a competência municipal para legislar sobre meio ambiente, uma vez que, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988, especialmente no artigo 30, I, a competência legislativa municipal está vinculada ao “interesse local” Assim, utilizando uma metodologia teórico-jurídica, com enfoque na pesquisa explorativa e no raciocínio dedutivo, com amparo na doutrina, na legislação e jurisprudência brasileiras, analisar-se-á a competência municipal para legislar sobre meio ambiente tendo o interesse local como parâmetro para essa atividade legiferante.

Palavras-chave: Direito Ambiental. Interesse Local. Competência Legislativa Ambiental Municipal. Repartição de Competências.

ABSTRACT

This work aims to analyze the municipal competence to legislate on environmental matters, having as a parameter the local interest. In order to do so, the origin of this term and its insertion in the legal order of the country was sought, as well as to understand the intention of the original legislator in the coinage referred to in the Federal Constitution of 1988 when establishing in article 30, I, the municipal competence to legislate on environmental matters in the exercise of its autonomy. However, it was noted that Brazilian legislation, doctrine and jurisprudence were not able to conceive of a specific concept about the aforementioned expression and consequently which environmental matters are of primarily local interest, since everything that is of local interest sometimes is also of regional and federal interest. Moreover, given the difficulty in conceptualizing local interest that, frequently, Brazilian municipalities have their autonomy to legislate on environmental matters usurped by other federated entities. However, this legislative competence that comes from the autonomy granted to municipalities as part of the federation is fundamental when it comes to the environment, since environmental problems usually begin and have a greater impact on the limits of the municipality. In the course of the research it was verified that the allocation of the division of competence constitutes one of the constitutional instruments available to the federated entities for the effectiveness of the right referred to in Article 225 the Federal Constitution of 1988. This division of powers in environmental matters is typical of the model of cooperative federalism adopted by Brazil. Controversial point of this division of powers is established when the municipal competence to legislate on the environment is analyzed, since as established by the Federal Constitution of 1988, especially in article 30, I, the municipal legislative competence is linked to the "local interest". Thus, using a theoretical-juridical methodology, with a focus on exploratory research and deductive reasoning, with support in Brazilian law and jurisprudence, the municipal competence to legislate on the environment will be analyzed, taking local interest as a parameter to this legislative activity.

Keywords: Environmental Law. Local Interest. Municipal Environmental Legislative Competence. Repartition of Competences.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

APA – Área de Preservação Ambiental

CF – Constituição Federal

LC – Lei Complementar

LOM – Lei Orgânica do Município

LOMBH – Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte

PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
2 O MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	18
2.1 A origem do Federalismo	26
2.2 Síntese do Federalismo brasileiro	30
3 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA E A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS EM MATÉRIA AMBIENTAL.....	35
3.1 A distribuição de competências	36
3.2 Competência administrativa ambiental exclusiva	40
3.3 Competência administrativa ambiental comum	41
3.4 Competência legislativa ambiental	46
3.4.1 Competência legislativa ambiental exclusiva e privativa	48
3.4.2 Competência legislativa ambiental concorrente	49
3.4.3 Competência legislativa ambiental suplementar.....	54
3.5 Princípios norteadores da repartição de competência ambiental.	56
3.5.1 Princípio da predominância do interesse	58
3.5.2 Princípio da subsidiariedade	59
3.5.3 Princípio do desenvolvimento sustentável	62
4 A EVOLUÇÃO DA AUTONOMIA MUNICIPAL NO ESTADO BRASILEIRO	65
4.1 O papel do Município na produção legislativa em matéria ambiental	72
4.1.1 O Estatuto da Cidade e sua importância para o meio ambiente urbano.....	76
5 O INTERESSE LOCAL COMO PARÂMETRO AO EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL EM MATÉRIA AMBIENTAL	81
5.1 Classificação da competência estabelecida no artigo 30, I, da CF/88	92
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	98

REFERÊNCIAS	103
--------------------------	------------

1 INTRODUÇÃO

O ideal de um meio ambiente ecologicamente equilibrado começou a ter força e ser propagado globalmente com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, ocorrida no ano de 1972, comumente nominado de Conferência de Estocolmo, que traz como premissa a necessidade de preservação e proteção do meio ambiente, delegando aos governantes, sociedade e povos em geral o dever de implementar medidas com vistas à proteção e preservação ambiental.

Na aludida Conferência se debateu, dentre outras temáticas, a necessidade de se obter alternativas para evitar a degradação ambiental e promover sua proteção, buscando assim um desenvolvimento sustentável e possibilitando o desenvolvimento das potencialidades dos países, mas sem comprometer o direito das presentes e futuras gerações.

Desde então, inúmeras medidas foram (e são) tomadas para conter a degradação ambiental, promover o desenvolvimento sustentável e, conseqüentemente, a manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Partindo dessa premissa, a Constituição Federal de 1988 (CF/88), em seu artigo 225, impôs ao Poder Público o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e as futuras gerações, outorgando-lhe o dever de assegurar a efetividade desse direito fundamental, conforme dispõe o parágrafo primeiro do referido artigo.

Nesse contexto, a CF/88 passa a admitir uma nova espécie de bem, o bem ambiental, momento em que o meio ambiente começa a gozar de ampla proteção.

Entretanto, para que essa proteção, nos moldes previstos constitucionalmente, se realize, os entes federados devem dispor de mecanismos para frear a degradação ambiental e promover um meio ambiente ecologicamente equilibrado para os povos presentes e os vindouros.

E dentre esses mecanismos à disposição da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para controle, observância, defesa e preservação do meio ambiente encontra-se a repartição de competências administrativas (material) e legislativas.

Entretanto, a repartição de competências é tema complexo quando se trata da tutela ambiental, considerando que a Constituição da República Federativa do Brasil estabelece o regime federativo (Federalismo Cooperativo), porém apresenta peculiaridades que destoam do Federalismo Clássico adotado, por exemplo, pelos Estados Unidos da América.

Assim, considerando o modelo de formação do Estado brasileiro – Federação –, essa competência é repartida (repartição de competências) entre os três níveis de poder, a saber: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, cabendo à Constituição Federal estabelecer como essa repartição de competências se realiza.

No Federalismo Cooperativo adotado pelo Brasil, há equivalência formal entre os entes federados. São dotados de autonomia para legislar sobre matéria vinculada a seus interesses embora, por vezes, verifica-se a supremacia da União em detrimento dos demais entes.

Há de se considerar, entretanto, que o princípio da predominância do interesse é que, em regra, norteia a repartição de competências entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro, uma vez que o referido princípio preceitua que caberão à União as matérias de predominância do interesse geral; aos Estados, as matérias de interesse regional; e aos Municípios, as de interesse local.

Nota-se que a CF/88 consagrou a importância e o respeito ao Município ao dotá-lo de autonomia legislativa para as matérias que tenham vinculação com o interesse local, bem como legislar de modo complementar aos demais entes, nos termos do artigo 30, incisos I e II da referida Carta Constitucional.

Ao se estabelecer o interesse local como parâmetro para a atuação do Município, sobretudo em Direito Ambiental, traça-se um liame muito tênue entre aquilo que é da esfera do interesse nacional (geral), regional e local, considerando que, por vezes, o que é de interesse local também é de interesse regional e quiçá geral.

Entretanto, pode-se considerar que o legislador, ao cunhar a expressão “interesse local”, pretendeu tutelar aquelas necessidades/interesses que refletem diretamente e/ou imediatamente no Município, ainda que possam gerar reflexos no interesse estadual ou no da União.

Certo é que a Constituição Federal trouxe um reconhecimento formal dos Municípios enquanto membros da federação, situação que acarretou necessariamente a reestruturação do poder entre os entes federados e por via de consequência a afirmação do Federalismo brasileiro calcado na descentralização político-administrativa, na repartição de competências e no avanço do municipalismo pró-interesse local.

Partindo dessa premissa, a possibilidade de o Município legislar (art. 30, I, da CF/88) sobre matéria ambiental, editar sua lei orgânica, dispondo sobre os órgãos da administração pública municipal, os poderes do Município e suas competências, configura um expressivo exercício de sua autonomia é um importante instrumento para se efetivarem as

questões ambientais que se configuram como de interesse local.

Assim, é fundamental o papel do Município na instituição de políticas públicas de meio ambiente e desenvolvimento sustentável, bem como para legislar sobre matérias de interesse local, conforme preceitua o artigo 30, I, da CF/88.

Agindo assim, o Município exerce de modo consciente e responsável a sua autonomia legislativa e administrativa. E se aliado a modelos eficientes de gestão pública, que privilegia o interesse local, estará a incorporar as questões ambientais, econômicas e sociais sob a perspectiva do desenvolvimento sustentável e do interesse coletivo, em detrimento a ações prematuras sem a menor perspectiva de desenvolvimento futuro.

Entretanto, esse poder/dever de legislar em matéria de interesse local deve ser bem delimitado de modo que os destinatários daqueles ditames legais não assumam uma condição de vulnerabilidade frente às decisões efetivadas por meio da atuação legislativa.

Nos termos da CF/88, o Município possui autonomia para legislar sobre assuntos afetos ao meio ambiente, notadamente os de interesse local, ou seja, de interesse preponderante daquela comunidade.

Entretanto, há de se ressaltar que, em muitos casos, somente uma análise e estudo pormenorizado dirão se, de fato, o interesse que se pretende tutelar pode ser ou não considerado local.

Assim, ponto controverso da competência legislativa municipal ambiental é definir o que é matéria de interesse local, considerando que, por vezes, o que é de interesse local também é identificado como de interesse regional e/ou federal. Esse é o problema do presente trabalho.

Esta pesquisa justifica-se pela relevância do assunto no âmbito federativo e na urgente necessidade de se aprimorarem os mecanismos utilizados para que se legisle de modo a efetivar a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e as futuras gerações nos termos estabelecidos pelo artigo 225 da CF/88.

O objetivo geral deste trabalho é discutir a efetividade da competência municipal em legislar sobre matéria ambiental observando sempre o interesse local.

Discutem-se as bases e origens da repartição de competências em matéria ambiental, para o que se faz necessária análise, ainda que breve, da origem do Federalismo e das características do Federalismo adotado pela República Federativa brasileira (Federalismo Cooperativo); análise da autonomia municipal para legislar sobre matéria ambiental, fazendo um estudo da evolução do ente municipal na história político-administrativa do Estado brasileiro até a sua integração como ente federado nos termos do artigo 1º da CF/88.

E, por fim, a definição do conceito de “interesse local” e a utilização desse critério como parâmetro à competência municipal para legislar sobre matéria ambiental.

Com base na delimitação apresentada, verificará se o critério da predominância do interesse estabelecido pela CF/88, bem como o Princípio da Subsidiariedade, utilizados como definidores de qual interesse se destaca na busca pela repartição de competências em matéria ambiental entre os entes federados são suficientes e efetivos. Ou ainda se a competência do Município para legislar sobre matéria ambiental tendo o interesse local como critério para tal exercício é determinante para a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Para isso, o trabalho estrutura-se em quatro capítulos. O primeiro é dedicado a uma breve análise do tratamento dado ao meio ambiente na Constituição de 1988, bem como a concepção do meio ambiente como direito fundamental.

Em seguida, se fará um breve estudo da origem do Federalismo, bem como uma síntese do Federalismo brasileiro, uma vez que, para entender a repartição de competências nos moldes estabelecidos pela Constituição brasileira, far-se-á necessário conhecer as origens dessa forma de Estado.

O segundo capítulo trará uma abordagem geral da repartição de competências em matéria ambiental, bem como o exercício pelos entes federados das competências administrativa e legislativa e suas classificações.

O terceiro capítulo se dedica ao estudo da evolução do Município ao longo da construção político-administrativa brasileira até o seu status de ente autônomo componente da federação estabelecido na CF/88.

O quarto capítulo abordará o interesse local, seu conceito e sua utilização como critério para o exercício da autonomia municipal em legislar sobre matéria ambiental que se vincule ao interesse local, bem como a divergência apontada pela doutrina no que se refere a classificação da competência legislativa pontuada no art. 30, I, CF/88.

Em seguida, passa-se às considerações finais, observando a relação entre o modelo federativo brasileiro e a proteção jurídica do meio ambiente, bem como se o critério do “interesse local” é suficiente para determinar a competência municipal para legislar sobre matéria ambiental, conforme estabelece o art. 30, I, CF/88.

Para desenvolver o trabalho vinculado à linha de pesquisa Direito, Sustentabilidade e Direitos Humanos, utiliza-se a metodologia teórico-jurídica, com enfoque na pesquisa explorativa e no raciocínio dedutivo, com amparo na doutrina, na legislação e jurisprudência brasileiras, essenciais para o desenvolvimento da pesquisa.

Estas servem de instrumento para a análise da repartição de competência em

matéria ambiental, notadamente no que se refere à autonomia do ente municipal para editar leis ambientais sob a perspectiva do interesse local.

Por fim, consigna-se que no presente trabalho não se tem a pretensão de esgotar um tema tão complexo e amplo, mas tão somente atestar a relevância deste e sua importância enquanto instrumento para se efetivar a proteção do meio ambiente.

2 O MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) prevê, em seu artigo 225, *caput*, que “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” (BRASIL, 1988).

Nos dizeres de Silva (2011, p. 20), meio ambiente é “a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”.

A CF/88 estabeleceu ainda que proteger o meio ambiente é dever do Estado, cabendo aos entes federados União, Estados, Distrito Federal e Municípios combater a poluição em qualquer de suas formas; preservar as florestas, a fauna e a flora; registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direito de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seu território (BRASIL, 1988). Determina, assim, um conjunto de competências legislativas e administrativas sob a responsabilidade dos entes federados com vistas à proteção desse bem ambiental.

Para Piva (2000, p. 114), bem ambiental “é um valor difuso, imaterial ou material, que serve de objeto mediato a relações jurídicas de natureza ambiental”. Ou seja, são imateriais na medida em que constituem o direito à qualidade do meio ambiente, e não os próprios bens em si, tais como água, flora, patrimônio cultural, etc. (PIVA, 2000, p. 153).

Deixa claro, portanto, que considera o “direito à qualidade do meio ambiente como bem ambiental e não o meio ambiente em si, ou os recursos capazes de proporcionar-lhe esta qualidade” (op. cit., p. 153).

E Fiorillo (2015) afirma que o “bem ambiental” deve ser considerado um bem difuso, não sendo nem público e nem particular, considerando que a própria Constituição Federal afirma que o “bem ambiental” pertence a todos, assim como a tutela dele compete tanto ao Poder Público quanto à coletividade.

Aduz, portanto, que:

O art. 225 da Constituição Federal, reitera-se, ao estabelecer a existência jurídica de um bem que se estrutura como de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, configurou nova realidade jurídica, disciplinando bem que não é público, nem muito menos, particular. Esse dispositivo fixa a existência de uma norma vinculada ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, reafirmando, ainda, que todos são titulares desse direito. Não se reporta a uma pessoa individualmente concebida, mas sim a uma coletividade de pessoas indefinidas, o que demarca um critério transindividual, em que não se determinam, de forma rigorosa, os titulares

do direito. O bem ambiental é, portanto, um bem de uso comum do povo, podendo ser desfrutado por toda e qualquer pessoa dentro dos limites constitucionais, e, ainda, um bem essencial à qualidade de vida. Devemos frisar que uma vida saudável reclama a satisfação dos fundamentos democráticos de nossa Constituição Federal, entre eles o da dignidade da pessoa humana, conforme dispõe o artigo 1º, III. (FIORILLO, 2015, p. 63-64).

Silva (2011) argumenta que o bem ambiental é de interesse público, de uso comum do povo e goza de regime jurídico especial, para o bem do interesse coletivo:

A Constituição, no art. 225, declara que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Veja-se que o objeto do direito de todos não é o meio ambiente em si, não é qualquer meio ambiente. O que é objeto do direito é o meio ambiente qualificado. O direito que todos temos é à qualidade satisfatória, ao equilíbrio ecológico do meio ambiente. Essa qualidade é que se converteu em um bem jurídico. A isso é que a Constituição define como bem de uso comum do povo, e essencial à sadia qualidade de vida.

[...]

Por isso, como a qualidade ambiental, não são bens públicos nem particulares. São bens de interesse público, dotados de um regime jurídico especial, enquanto essenciais à sadia qualidade de vida e vinculados, assim, a um fim de interesse coletivo. (SILVA, 2011, p. 85).

Por outro lado, e tomando como base a Lei n.º 6.938/81, Milaré (2011, p. 177) sustenta que o “bem ambiental” tem a natureza de direito público subjetivo.

Para Paulo Affonso Leme Machado, a propriedade do “bem ambiental” não é privada nem pública; porém, como esse bem é de uso comum do povo, o Poder Público deve ser o seu gestor. Afirma assim que:

A Constituição, em seu art. 225, deu uma nova dimensão ao conceito de meio ambiente como bem de uso comum do povo. Não elimina o conceito antigo, mas o amplia. Insere a função social e a função ambiental da propriedade (arts. 5º, XXIII, e 170, III e VI) como bases da gestão do meio ambiente, ultrapassando o conceito de propriedade privada e pública. O Poder Público passa a figurar não como proprietários de bens ambientais – das águas e da fauna –, mas como um gestor ou gerente, que administra bens que não são dele e, por isso, deve explicar convincentemente sua gestão. A aceitação dessa concepção jurídica vai conduzir o Poder Público a melhor informar, a alargar a participação da sociedade civil na gestão dos bens ambientais e a ter que prestar contas sobre a utilização dos bens “de uso comum do povo”, concretizando um “Estado Democrático e Ecológico de Direito” (arts. 1º, 170 e 225). (MACHADO, 2011, p. 137).

Certo é que o meio ambiente, enquanto bem ambiental, tornou-se direito fundamental do cidadão, cabendo tanto à Administração Pública, em todos os seus níveis de poder, quanto a cada indivíduo o dever de resguardá-lo. Qualquer ilicitude, dano ou ameaça de dano a esse bem ambiental devem, portanto, ser coibidos por meio judicial ou extrajudicial, por iniciativa dos órgãos públicos competentes, ou do particular ou da coletividade.

Essa compreensão em prol da preservação do meio ambiente surge quando o homem, como ser político e cultural, é obrigado a pensar em si mesmo enquanto inserido num universo natural que vem sofrendo transformações.

E, ao se deparar com a finitude desses recursos naturais indispensáveis à vida humana, reconhece também a facticidade de sua existência neste planeta, sendo obrigado a assumir o seu dever na conservação desse meio ambiente para si e para as próximas gerações.

Nesse contexto, o ser humano se conscientiza de que o zelo para com o meio ambiente é um zelo por si mesmo, seja no momento atual, seja no futuro.

Partindo desse raciocínio, e nos termos da Carta Constitucional de 1988, tem-se que o meio ambiente, como bem jurídico a ser tutelado pelos entes federados, detém natureza difusa, ou seja, pertence a todos e é passível de titularidade por parte de qualquer cidadão.

Destarte, a proteção ambiental transpõe os interesses estritamente individuais e demanda uma utilização racional e coerente do meio ambiente, buscando a integração entre natureza e ser humano, uma vez que o bem-estar humano pressupõe o equilíbrio ambiental.

Há de se destacar, portanto, que a Constituição Federal consagra o meio ambiente equilibrado como direito fundamental, cuja titularidade é exercida por todos, alcançando inclusive gerações futuras, uma vez que é atribuído a todos os integrantes da coletividade.

Tem-se assim que o direito à proteção ambiental é estabelecido em favor do indivíduo, considerado não apenas em sua individualidade, mas como membro da sociedade ou de uma coletividade.

Costa (2016, p. 81) reforça aludida concepção destacando que “não há dúvida de que o meio ambiente é considerado um direito fundamental, porque qualquer interpretação em contrário não encontrará amparo”. Ou seja, não se pode conceber o meio ambiente ecologicamente equilibrado senão como um direito fundamental. De igual modo, não se pode falar em dignidade da pessoa humana sem um meio ambiente saudável que o proporcione.

No mesmo sentido Catalan (2008, p. 17) afirma que “o direito ao meio ambiente, em virtude do preceituado no art. 225, *caput*, da Constituição Federal, foi erigido à categoria de direito fundamental, encerrando, assim, em paradigma que norteia todos os princípios do direito ambiental”.

E toda essa concepção do meio ambiente como direito fundamental foi estabelecida na Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, adotada pela Conferência das Nações Unidas em Estocolmo no ano de 1972, quando o Princípio 1 da referida Declaração estabeleceu que “O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade, e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio cuja qualidade lhe permita levar uma vida digna

e gozar de bem-estar e tem a solene obrigação de proteger e melhorar esse meio para as gerações presentes e futuras”. (ESTOCOLMO, 1972)

Ao se referir ao meio ambiente enquanto direito fundamental, Rossi (2017) afirma que:

O meio ambiente como um direito fundamental representa uma grande e desafiadora mudança na concepção das necessidades dos homens. Elevar o meio ambiente ao patamar de direito fundamental significa a certeza da garantia de uma qualidade de vida melhor, em um meio ambiente digno e saudável. Mas, ao mesmo tempo, imputa ao homem o dever de garantir o efetivo exercício de tal direito. (ROSSI, 2017, p. 18).

E não se trata apenas de determinar um conjunto de leis e normas para a proteção desse “novo bem jurídico”, o bem ambiental. Em verdade, a sociedade contemporânea, notadamente a partir da década de 1970, vivencia uma realidade em que se estabeleceram ligações e conexões entre pessoas e povos de todos os lugares possíveis. Ultrapassando assim as barreiras nacionais e como consequência acarretando um mundo de separação, segregação, aniquilamento e destruição que reflete em todo o planeta, inclusive (ou principalmente) na seara ambiental. Isso que vai exigir a proteção desse bem que não pertence a um indivíduo ou a um grupo, mas, como afirmado, a todos de forma difusa.

Portanto, consagrar o meio ambiente como direito fundamental se mostra relevante porque defender um ambiente ecologicamente equilibrado implica também proteger a vida e a dignidade da pessoa humana.

Leme Machado (2013, p. 54) afirma que “não basta viver ou conservar a vida. É justo buscar e conseguir qualidade de vida”. Essa observação reflete o entendimento fruto do debate internacional que considera a condição ambiental como influenciadora da qualidade de vida do ser humano.

Na visão de Carvalho (2005, p. 177) o direito humano ao meio ambiente, tema que vem sendo discutido no Direito Internacional desde a década de 1970, pode ser considerado “um direito emergente ou *in statu nascendi*,” pois vem passando por um “longo, lento e polêmico” processo de discussão para se chegar a um consenso a respeito de sua definição e sua necessidade.

Já para Trindade (1993) o direito ao meio ambiente equilibrado é concebido como “pré-condição” para os demais direitos humanos. Afirma o autor que:

O direito fundamental à vida, abrangendo o direito de viver, acarreta obrigações negativas assim como positivas em favor da preservação da vida humana. O seu

gozo é uma pré-condição para o gozo de outros direitos humanos. Pertence, a um tempo, ao domínio dos direitos civis e políticos, e ao dos direitos econômicos, sociais e culturais, ilustrando assim a indivisibilidade de todos os direitos humanos. Estabelece um “vínculo” entre os domínios do direito internacional dos direitos humanos e do Direito Ambiental. É inerente a todos os indivíduos e todos os povos, com atenção especial às exigências de sobrevivência. Tem como extensões ou corolários o direito a um meio-ambiente sadio e o direito à paz (e desarmamento). Encontra-se intimamente relacionado, em ampla dimensão com o direito ao desenvolvimento como direito humano (direito de viver com as necessidades humanas básicas satisfeitas). E situa-se na base da última ratio legis dos domínios do direito internacional dos direitos humanos e do Direito Ambiental, voltada à proteção e sobrevivência da pessoa humana e da humanidade. (TRINDADE, 1993, p. 81)

Segundo entendimento acima esposado, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado deve ser concebido como condição indispensável para assegurar uma boa qualidade de vida que implica na proteção das liberdades individuais, de boas condições de trabalho, lazer, educação, saúde, segurança, enfim boas condições de bem-estar do ser humano e de seu desenvolvimento.

Portanto, o direito à vida digna pressupõe o atendimento de condições básicas de dignidade física e mental, inserindo nesse contexto, por óbvio, um meio ambiente propício à realização do existir.

Paulo de Bessa Antunes (2015, p. 65) observa que no conceito de dignidade humana “está a possibilidade que os indivíduos têm de decidir sobre os seus próprios destinos e, dessa forma, participar das decisões ambientais relevantes”. Ou seja, a dignidade da pessoa humana também se revela no poder participar e decidir sobre as questões que envolvem um meio ambiente equilibrado.

Em artigo publicado pela revista *Veredas do Direito*, as autoras Balim, Mota e Silva sintetizam essa relação entre o indivíduo e o meio ambiente apregoada pela Constituição brasileira, ao afirmarem que:

A questão ambiental está intimamente relacionada com o modo como a sociedade se relaciona com a natureza. Nessas estão implicadas as relações sociais e as complexas relações entre o mundo físico-químico e o mundo orgânico. A dificuldade dessas relações se encontra no fato de que o pensamento prevalente e herdado afirma que a sociedade e a natureza são termos que se excluem. Todavia, o que não se teve a capacidade de observar é que a sociedade estaria destruindo as fontes vitais à sua própria existência. (BALIM; MOTA; SILVA, 2014, p. 170).

Por sua vez, Krell (2005) ao discorrer sobre a obrigação dos entes estatais em implementar medidas para fins de proteção do meio ambiente, afirma que:

A tarefa estatal chamada “proteção do meio ambiente” encontra-se ainda em fase de desenvolvimento; o processo parte do combate de perigos atuais, passando pela prevenção e, finalmente, chegando a uma conservação abrangente dos recursos naturais. O impedimento da oneração, o saneamento, o melhoramento e a preservação do meio ambiente não exigem somente uma elevada capacidade técnica, mas também uma maior sensibilidade do sistema político como um todo. (KRELL, 2005, p. 169).

Sob essa perspectiva, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, enquanto direito fundamental, deve ser concebido sob uma dupla dimensão, a saber: subjetiva e objetiva. A primeira dimensão se revela no seu caráter de direito subjetivo, que protege o indivíduo contra atos atentatórios ao equilíbrio ambiental e garante as bases para uma vida humana digna e saudável. A segunda dimensão está na sua concepção objetiva, que se destaca como um valor fundamental para a coletividade e como um fim condutor para a atuação do Poder Público.

Incontroverso, portanto, é o direito da sociedade ao meio ambiente equilibrado. Conforme expressa Canotilho (2003, p. 150), “hoje o Estado, além de ser um Estado de Direito, um Estado Democrático, um Estado Social, deve também recortar-se como Estado Ambiental”. Por certo que a CF/88 assimilou bem esse novo paradigma.

Entretanto, essa construção constitucional de ampla proteção ao meio ambiente patenteadada pela CF/88 e materializada, principalmente, no *caput* do artigo 225, é fruto de um árduo processo de conscientização política e administrativa que no Brasil, especificamente, se iniciou em meados dos anos 1970, notadamente com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente – realizada em Estocolmo em 1972.

Tal Conferência culminou no “Relatório da Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento: Nosso Futuro Comum”, conhecido por “Relatório Brundtland”, o qual trouxe os ideais do desenvolvimento sustentável, ou seja, o desenvolvimento que satisfaz as necessidades das gerações presentes sem comprometer as gerações vindouras.

Observa-se ainda que a referida Conferência alertou as nações para a gravidade da degradação da natureza; foi marcada pelo confronto de interesses entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos e; buscou introduzir na agenda política internacional uma nova dimensão para o meio ambiental. Buscando assim, romper com o modelo tradicional de crescimento econômico e do uso dos recursos naturais.

Vilas Boas e Costa (2016) ao abordarem essa nova concepção do meio ambiente trazida pela Constituição Federal de 1988, observam que:

do homem para o meio ambiente. Antes, todos os bens ambientais eram explorados, utilizados sem uma preocupação com sua integralidade. No giro do novo constitucionalismo essa visão reducionista, na qual o meio ambiente existe somente para o consumo humano, também se modificou. (VILAS BOAS; COSTA, 2016, p. 13)

Pontua-se que antes da Constituição de 1988, nenhuma outra Constituição brasileira havia dotado o meio ambiente de tamanha proteção, uma vez que as constituições anteriores abordavam o tema e sua proteção agregando-o a outros bens jurídicos e sob a perspectiva patrimonial e econômica. A Constituição de 1967, por exemplo, sequer delegava aos Estados competência para legislar sobre matérias afetas ao meio ambiente, já que tal atribuição era exclusiva da União.

Porém, efetiva mudança se iniciou com a edição da Lei n.º 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), anterior à nova ordem constitucional, mas por ela recepcionada. Trata-se de importante instrumento legislativo de proteção ambiental no Brasil e, indiscutivelmente, as bases para a concepção do meio ambiente como Direito Fundamental.

O referido texto normativo já trazia como objetivo “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana” (art. 2º), definindo ainda o meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (art. 3º, *caput*). (BRASIL, 1981).

Entretanto, observa Mazzili (2005) que:

O conceito legal e doutrinário é tão amplo que nos autoriza a considerar de forma praticamente ilimitada a possibilidade de defesa da flora, da fauna, das águas, do solo, do subsolo, do ar, ou seja, de todas as formas de vida e de todos os recursos naturais, como base na conjugação do art. 225 da Constituição com a Lei n. 6.938/81. Estão assim alcançadas todas as formas de vida, não só aquelas da biota (conjunto de todos os seres vivos de uma região) como da biodiversidade (conjunto de todas as espécies de seres vivos existentes na biosfera, ou seja, todas as formas de vida em geral do planeta), e até mesmo está protegido o meio que as abriga ou lhes permite a subsistência. (MAZZILLI, 2005, 9. 142-143)

Portanto, a Constituição Federal esboçou e reforçou um anseio e uma mentalidade preservacionista do meio ambiente que vinha sendo construída com maior expressividade a partir da década de 1970, no contexto global, reforçando assim a ideia de que as ações humanas podem impactar negativamente o meio ambiente. Inclusive, passando a conferir aos demais entes federados (Estados e Municípios) maior autonomia para atuar em favor do meio

ambiente.

Aos Municípios, nos termos do artigo 30, incisos I e II, da referida Carta Constitucional, cabe ainda legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar à legislação federal e estadual, bem como promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (BRASIL, 1988).

Como se vê, com a nova ordem constitucional, os Municípios passaram a responsabilizar-se por questões referentes ao meio ambiente, cujas competências outrora eram tratadas, preponderantemente, pela União e pelos Estados.

Nesse viés, Fiorillo (2011) entende que:

A Carta Constitucional trouxe importante relevo para o Município, particularmente em face do direito ambiental brasileiro, na medida em que é a partir dele que a pessoa humana poderá usar os denominados bens ambientais, visando plena integração social, com base na moderna concepção de cidadania. (FIORILLO, 2011, p. 180).

Apesar de a CF/88 ter, sob o aspecto ambiental, característica centralizadora, considerando que ainda permanecem sob o monopólio da União relevantes temas ambientais como águas, energia, recursos minerais, outros temas de igual importância como o “combate à poluição” e a “preservação das florestas, da fauna e da flora” foram repartidos com a esfera de poder dos Estados e Municípios (BRASIL, 1988).

Conforme já explicitado, o artigo 225 da CF/88 impôs ao Poder Público o dever de preservar o meio ambiente, e essa participação efetiva de todos os entes federados na implementação de medidas, quer seja pela via legislativa, quer seja pela via administrativa, com fins de proteção do meio ambiente, se materializa por meio da repartição de competências, que será detalhada em capítulo específico.

Porém, em que pese essa distribuição de competências entre os entes federados seja necessária e, no tocante ao meio ambiente, configure importante instrumento para efetivar sua proteção, não se pode olvidar que, na prática, muitas vezes os componentes econômicos, políticos e sociológicos aliados a uma interpretação (talvez) tendenciosa do princípio da predominância do interesse se sobrepõem aos componentes ambientais, fazendo que, por vezes, a atuação do município se torne tímida, evidenciando o poder da União.

Entretanto, não se pode discorrer sobre competência municipal para legislar sobre meio ambiente abordando o interesse local como parâmetro para essa construção legislativa, sem que antes se tenha uma ideia, ainda que geral, a respeito do Federalismo e, por

consequência, do sistema federado adotado pela República Federativa do Brasil.

2.1 A origem do Federalismo

O Estado é uma construção histórica que se materializa concretamente, não sendo unicamente um conceito abstrato. Representa a ideologia de uma época, as lutas de um povo, a dominação de um soberano; enfim, o Estado é fruto de um percurso histórico em que a junção de contextos políticos, sociais, culturais e econômicos vai estabelecer um paradigma.

Quando se fala em Estado, significa a forma do poder político que está constituído, que em síntese, pode se destacar o Estado Unitário e o Estado Federal.

Caracteriza-se como Estado Unitário se houver “unidade de poder sobre o território, pessoas e bens” (SILVA, 2011, p. 100). Ao contrário disso, tem-se o Estado federal ou Federação representado pela “união de coletividades regionais autônomas” (SILVA, 2011, p. 101), chamados de Estados federados, Estados-membros ou Estados.

Assim, o Federalismo, palavra que se origina no latim *foedus*, que significava pacto, aliança e que, em síntese, era utilizada para se referir ao pacto estabelecido entre o Império Romano com os demais povos da época, cuja finalidade envolvia, normalmente, assuntos de natureza política e militar (BESSA ANTUNES, 2015).

O Federalismo originou-se nos Estados Unidos da América, no momento da independência das treze colônias britânicas, com cada uma se tornando um estado soberano e independente que se uniram, formando uma Confederação (1777). A partir da Convenção da Filadélfia de 1787 – que deu origem à Constituição Americana –, referidas colônias abdicaram de sua soberania em favor da União, mas mantiveram a autonomia, se uniram e formaram o Estado Federal norte-americano, dando início ao Estado Federal em sua concepção clássica.

Aqui, faz-se um parêntese para distinguir Federalismo e federação, que, nas palavras de Baracho (1986, p. 122), “constitui dois aspectos diferentes do mesmo fenômeno”; Federalismo “vincula-se às ideias, valores e concepções do mundo, que exprime filosofia compreensiva da adversidade na unidade”, ao passo que federação é “a forma de aplicação concreta do federalismo, objetivando incorporar as unidades autônomas ao exercício de um governo central sob bases constitucionais rigorosas”.

Não se pode olvidar ainda que o Federalismo está intimamente ligado à ideia

de descentralização.

Observa Silva (2014) que:

O *federalismo*, como expressão do Direito Constitucional, nasceu com a Constituição norte-americana de 1787. Baseia-se na união de coletividades políticas autônomas. Quando se fala em federalismo, em Direito Constitucional, quer-se referir a uma forma de Estado, denominada *federação* ou *Estado federal*, caracterizada pela união de coletividades político-constitucional, autonomia federativa. (SILVA, 2014, p. 101) (grifo do autor).

Por sua vez, Giovani Clark (2001) ao abordar o Federalismo afirma que o referido termo é:

Uma aliança, pacto escrito dentro dos limites constitucionais, onde se fragmenta ou descentraliza o poder político, através de mais de um centro de poder (central e periféricos). Conclui afirmando que “dessa forma, existe um poder central soberano, a União, e os poderes periféricos, entes federados, com sua autonomia. (CLARK, 2001, p. 64).

Observa-se que, pela forma como essa Federação se estabeleceu, cada Estado transferiu sua soberania a um órgão central, que, por sua vez, ficou responsável pela centralização e unificação dos Estados Unidos da América. Esse arranjo se deu por um movimento centrípeto (de fora para dentro), de modo que os Estados até então independentes se agruparam, criando um poder central único (Federalismo por agregação ou clássico).

Zavarizi (1978, p. 82) assevera que a “federação pressupõe a reunião de vários Estados, sob a égide da União, não soberanos, apenas autônomos, cada qual com suas características peculiares”.

Para Paulo Bonavides (2009, p. 83), “do ponto de vista interno, o Federalismo não é apenas técnica que contrai o poder central a fronteiras intransponíveis e invulneráveis, ante as quais esbarra a autoridade do Estado Federal”.

Todavia, há de se afirmar que Charles Montesquieu, na obra *O Espírito das Leis*, publicada em 1748, já abordara o Federalismo, o conceituando como a “união dos Estados organizados”. (MONTESQUIEU, 2000, p. 141)

O autor considerou ainda, a exigência de se tripartir os poderes estatais em órgãos diferenciados, abordando a necessidade da separação de poderes, vindo a fazer a distinção entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Elabora, portanto, a ideia da separação de poderes que se tornou alicerce dos Estados Democráticos de Direito, garantia das liberdades e direitos dos cidadãos e consagrado em quase todas as constituições modernas.

Ao abordar o Federalismo, Bessa Antunes (2015, p. 3) afirma que “manter a

unidade entre partes diversas permite que elas cresçam e se desenvolvam e, ao mesmo tempo, manter a unidade é o grande desafio de todos os modelos federais”.

Acerca desse movimento histórico Gonet Branco (2015) destaca que:

Os antigos Estados soberanos confederados deixaram de ser soberanos, mas conservaram a sua autonomia, entregando a uma nova entidade, a União, poderes bastantes para exercer tarefas necessárias ao bem comum de todos os Estados reunidos. Passaram, por outro lado, a compor a vontade da União, por meio de representantes do Senado. (BRANCO, 2015, p. 847-848).

Assim, o Estado Federal, nos moldes surgidos nos Estados Unidos, se caracteriza pela existência de duas fontes de poder normativo: a União (dotada de soberania) e os Estados (dotados de autonomia e não mais considerados isoladamente), que não se anulam e nem se conflitam, mas convivem de forma harmônica entre si.

Partindo dessas premissas, o Estado Federal pode ser conceituado como a união de Estados para a formação de um Estado único, em que as unidades federadas preservam parte da sua autonomia político-administrativa, enquanto a soberania é transferida para o ente central.

Sob esse aspecto, soberania é concebida como o poder não subordinado ou condicionado a qualquer outro, que segundo Silva (2013, p. 103) “é o poder supremo consistente na capacidade de autodeterminação”; enquanto autonomia pode ser considerada a autodeterminação limitada pelo poder soberano, ou seja, “governo próprio dentro do círculo de competências traçadas pela Constituição Federal” (SILVA, 2013, p. 102).

Montesquieu (2000, p. 141) destaca que essa “forma de constituição do governo é uma convenção segundo a qual vários corpos políticos consentem em se tornar cidadãos de um Estado que pretendem formar”. Afirma ainda que referida forma de Estado “é uma sociedade de sociedades, que formam uma nova sociedade, que pode crescer novos associados que se unirem a ela”. (op. Cit, p. 141)

Por seu turno, Kelsen (2000, p. 453), ao conceituar federação, assevera que “apenas o grau de descentralização diferencia um Estado unitário dividido em províncias autônomas de um Estado federal”. Zimmermann (2005, p. 37), por sua vez, afirma que “de todas as formas de estado, a federativa é a mais complexa”. Isso se revela porque no Federalismo há uma distribuição de poder entre os entes autônomos componentes da federação e cujas competências por vezes são compartilhadas, exercidas exclusivamente ou de modo solidário.

Isso gera uma necessidade constante de adaptação para que um ente não usurpe

competência doutro. Ademais, não há um modelo único de Federalismo; normalmente, um Estado adota a forma federal adaptando esse modelo de formação de Estado às peculiaridades político-administrativas locais.

Já para Mouskheli (1981, p. 149) o Estado Federal se caracteriza não só pelo seu grau de descentralização mas também pelo “grau elevado que se compõe de coletividades-membros denominadas por ele, mas que possuem autonomia constitucional, bem como participam da formação da vontade federal, distinguindo-se desta maneira de todas as demais coletividades públicas inferiores”.

No que se refere às perspectivas do Federalismo, José Alfredo de Oliveira Baracho afirma:

Entendido como processo de viabilizar a autonomia democrática, constitucional, legislativa, administrativa e judicial, através de maior participação das entidades componentes, na expressão da vontade nacional, o sistema federal é tido como uma das mais fluidas formas de Estado. (BARACHO, 1986, p. 315).

Diante de tais assertivas, pode-se dizer que o Estado federal é aquele que se caracteriza pela permissão de um maior grau de descentralização do poder, uma vez que se organiza mediante a coexistência de mais de um centro de poder detentor de autonomia política, administrativa e legislativa, tendo na Constituição o seu pressuposto, já que ela detém a competência para a organização plena de sua estrutura política e administrativa.

Nesse contexto, será a Constituição do Estado federal que irá tratar de como essa integração entre os entes se processa.

Assim a repartição de competências determina a distribuição entre a União e os Estados (no caso do Brasil, acrescentam-se os municípios e o Distrito Federal) das atribuições pertinentes a determinadas matérias e como devem ser regulamentadas e implementadas.

Posto isso, é de se afirmar que o grau de descentralização do poder é fixado pela Constituição de cada Estado federal. Ou seja, somente o poder constituinte pode fundar o Estado federal, que deve dispor na Constituição os delineamentos básicos da organização federal, designando taxativamente as raias de competência entre Estado federal e os Estados-membros, dando forma às instituições e conferindo autonomia político-administrativa para cada um, mas com todos os entes federativos sujeitos a sua ordem constitucional.

Na atualidade, diversos países – dentre os quais o Brasil – adotaram o Federalismo como forma de Estado, forma que não se apresenta de modo estanque, pois inexistente um modelo de Federalismo absoluto que possa ser aplicado em qualquer tipo de

conjuntura. No processo histórico de constituição do Federalismo, cada Estado tende a adaptar esse sistema às peculiaridades, características e realidade local e assim determinar o tipo de federação que se amoldará no seu território.

Traçadas essas linhas gerais, tem-se que, ao longo da construção histórica mundial, surgiram diferentes formas e classificações de Federalismo; no que diz respeito à separação de suas competências, podem-se destacar dois tipos básicos: o Federalismo dual (ou clássico) – que como vimos surgiu nos Estados Unidos da América e se caracteriza pela maior descentralização do Estado, de modo que os entes federados possuem competências mais amplas –, e o Federalismo cooperativo, adotado pelo Brasil, que se caracteriza por maior concentração, conforme se analisará no tópico seguinte.

2.2 Síntese do Federalismo brasileiro

Como abordado no tópico anterior, em linhas gerais, o federalismo dual se funda em uma completa separação entre as esferas federal e estadual (BESSA ANTUNES, 2015, p. 17), existindo, portanto, dois níveis políticos: o Estado federal – sujeito de direito internacional público, dotado de soberania –, e os Estados federados, ou membros que formam a federação, sujeitos de direito público interno e dotados de autonomia constitucional (BESSA ANTUNES, 2015, p. 18).

Surgido nos Estados Unidos da América, o Federalismo dual (clássico ou por aglutinação) se caracteriza pela maior descentralização do Estado, de modo que os entes federados possuem competências mais amplas. Ou seja, há uma rígida separação de competências entre o ente central, representado pela União, e os demais entes federados que compõem a federação.

Sobre o Federalismo dual, afirma Shwartz (1984) que:

De acordo com ela, tanto o Governo Federal quanto os governos estaduais tinham destinado a eles uma área de poder rigidamente definida. Nesta visão, o equilíbrio apropriado necessário ao funcionamento do sistema federal é assegurado e mantido pela estrita demarcação da autoridade federal e estadual. Os estados e a Nação são concebidos como rivais iguais e, a menos que haja uma delimitação rígida de suas respectivas competências, teme-se que a própria União sofra uma ruptura em decorrência de sua rivalidade. Isto é verdadeiro especialmente no que se refere à expansão da autoridade federal. Os poderes reservados aos estados precisam ser preservados zelosamente para não serem tragados pelo governo de Washington. [...]. O governo central é investido de certos governos expressos e toda a autoridade restante é reservada aos estados. (SHWARTZ, 1984, p. 22).

Conclui-se que o Federalismo Dual (Estados Unidos e Suíça, por exemplo) se formou a partir da união dos Estados, inicialmente soberanos, que formaram uma confederação (Estados soberanos que se unem apenas para administrar interesses comuns) e após uma federação, tendo como consequência dessa formação um maior grau de descentralização em que os Estados-membros abarcam considerável número de competências administrativas, legislativas e jurisdicionais, mas sem comprometer a soberania do poder central.

O Brasil assumiu a forma federativa de Estado a partir da Proclamação da República, datada de 1889, que se consolidou na Constituição de 1891. Entretanto, com a Constituição de 1988, adotou-se o Federalismo cooperativo, que se caracteriza, como dito, por maior centralização e pela inclusão do Município entre os entes componentes dessa federação.

Diferentemente do que sucedeu nos Estados Unidos da América, no Brasil a formação federativa derivou de um movimento centrífugo (de dentro para fora). O Estado unitário centralizado deu lugar a um Estado descentralizado (Federalismo por desagregação).

Reforçando o já exposto, José Cláudio Junqueira Ribeiro afirma que:

Desde os tempos de Colônia, o Brasil foi um país caracterizado por uma administração centralizadora. A República proclamada nos fins do século XIX herdou a estrutura de um Estado fortemente centralizado no passado colonial e monárquico. As suas bases federativas não foram as mesmas de outras federações – como, por exemplo, os Estados Unidos da América, onde as treze ex-colônias criaram um poder central, outorgando-lhe poderes, ou a Alemanha, onde o federalismo se iniciou com a República de Weimar a partir da união de vários estados autônomos. No Brasil, ao contrário, foi o estado unitário, o poder central, que delegou às províncias – depois transformadas em estados – poderes e competências. Portanto, a nossa história federativa não é a de unidades autônomas que constituem uma Federação, mas de um estado unitário que transforma suas províncias em estados, delegando-lhes alguns poderes. Isso certamente ajuda a explicar o caráter fortemente centralizador da história político-administrativa brasileira. (RIBEIRO, 2006, p. 37).

Portanto, nesse modelo de Federalismo adotado pelo Brasil, as competências dos entes federados e do ente central não são estrategicamente delimitadas, cabendo à Constituição estabelecer e definir um sistema de competências para os entes políticos que formam o Estado federal, de modo que os entes federados possam atuar dentro de determinadas esferas político-administrativas previamente definidas.

Todavia, o ente central abarca a maior parcela de poderes, fundamentado na descentralização político-administrativa, na repartição de competências e no avanço do municipalismo pró-interesse local.

No tocante ao Federalismo cooperativo adotado no Brasil, assinala Rammê (2013,

s/p) que este tem raízes no modelo alemão instituído na Lei Fundamental de Bonn de 1949 que veio inovar “ao estabelecer um sistema de repartição de competências que se baseava muito mais na cooperação entre a instância federal (*Bund*) e as instâncias estaduais (*Länder*) do que na separação, independência e autonomia típicos do modelo *dual* estadunidense.

Há de se considerar, todavia, que no Brasil, embora as Constituições de 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 tenham consagrado a federação como forma de governo, foi na Constituição de 1988 que houve a preocupação em reaver o princípio federalista de modo a estruturar um sistema de repartição de competências, buscando refazer o equilíbrio relacional entre o poder central e os poderes estaduais e municipais, dispondo que o Estado federal brasileiro consiste na união indissolúvel dos Estados e Municípios e Distrito Federal (art. 1º)¹. (BRASIL, 1988).

Tem-se assim que o modelo de Federalismo por cooperação adotado pelo Brasil, balizado pela CF/88, se difere muito do Federalismo clássico ou dual surgido nos Estados Unidos, uma vez que no Brasil a União concentra maior poder em relação aos demais entes federados.

Observa-se ainda que, no modelo federalista norte-americano que norteou o Brasil na busca por implementar o sistema federado, não se admite a autonomia municipal nos mesmos termos do que se vê estabelecido no ordenamento jurídico pátrio.

Sobre o tema, Milaré (2011, p. 189) argumenta que “embora único, esse modelo espelha uma tendência mundial, que é a de uma crescente afirmação das autonomias locais”.

Salienta Pontes de Miranda (1973, p. 345) que devemos fugir “à busca no Direito norte-americano e argentino, porque a concepção brasileira de autonomia municipal é diferente”.

Nesse aspecto – e na busca por um modelo de descentralização político-administrativa que englobasse os três entes da federação – a CF/88 consagrou formalmente a autonomia do ente municipal, atribuindo-lhe competência para legislar sobre matéria de interesse local, sobretudo quando se trata de Direito Ambiental.

Magalhães (2011) afirma que:

O federalismo brasileiro, ao contrário do norte-americano, é centrífugo (movimento constitucional em tensão com um movimento político e cultural centrípeto em nossa história independente até os dias de hoje) e absolutamente inovador ao estabelecer um federalismo de três níveis, incluindo o município como ente federado, e,

¹ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
[...]

portanto, com um poder constituinte decorrente. A partir da Constituição de 1988, os municípios brasileiros não só mantêm sua autonomia, como conquistam a posição de ente federado, podendo, portanto, elaborar suas Constituições municipais (chamadas pela Constituição Federal de leis orgânicas), auto-organizando os seus poderes executivos e Legislativo e promulgando sua Constituição sem que seja possível ou permitida a intervenção do Legislativo estadual ou federal para a respectiva aprovação. O que ocorrerá com as Constituições municipais será apenas o controle *a posteriori* de constitucionalidade, o mesmo que ocorre com os Estados-Membros. (MAGALHÃES, 2011, s.p.).

Todavia, apesar de no Brasil os Municípios integrarem a federação, há doutrinadores, a exemplo de Silva (2013, p. 103), que entendem ser um equívoco tal inserção, considerando que “município é divisão política do Estado-membro”, além de faltarem componentes a lhe caracterizarem enquanto federação.

Nesse contexto, o município é “componente da federação, mas não entidade federativa”.

Em que pesem tais argumentos, a posição majoritária é de que a República Federativa do Brasil é formada por entes federados típicos, União e Estados, bem como por dois entes federados atípicos, que são o Distrito Federal e os Municípios, amoldando assim o Federalismo à realidade político-administrativa pátria.

Inclusive, o Supremo Tribunal Federal já sedimentou o entendimento de ser o Município componente da estrutura federativa brasileira. Em voto proferido no julgamento da ADIN 3549-5/GO, a Ministra Carmem Lúcia afirma que, nos termos da Constituição Federal de 1988, o Município passou a compor a estrutura federativa e, nessa condição, dotado de competências exclusivas que traçam o âmbito de sua autonomia política (STF, 2007). Portanto, o regime federativo pressupõe que os entes federados dividirão as atividades afetas ao Estado Federal, cooperando entre si de modo a alcançar o interesse e o bem comum.

É certo que a CF/88, quando no seu artigo 1º incluiu o Distrito Federal e os Municípios dentre os entes federados – uma vez que a forma clássica de Federalismo tem apenas a União e os Estados como as figuras típicas do Estado Federal –, buscou maior integração político-administrativa, dando, em especial, aos municípios um protagonismo não somente no que se refere às competências constitucionais, mas de modo a também promover o equilíbrio entre os entes e assim, em termos ambientais, criar leis mais protetivas ao meio ambiente.

Entretanto, aos Municípios não foi concedida possibilidade de participação no Congresso Nacional, situação que os coloca numa posição de inferioridade político-orçamentária, embora este seja o ente que possui relação direta com o cidadão, que é quem melhor está apto a identificar os problemas surgidos, especialmente em termos ambientais.

Por fim, tem-se que a Federação brasileira, nos termos descritos, está patenteada na ideia de repartição de competências que, a seu turno, objetiva garantir a autonomia entre os entes federados e em contrapartida alcançar o equilíbrio da federação, conforme se verá adiante.

3 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA E A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS EM MATÉRIA AMBIENTAL

Como mencionado, o art. 225 da Constituição Federal impôs ao Poder Público o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e as futuras gerações, impondo-lhe o dever de assegurar a efetividade desse direito fundamental, conforme dispõe o parágrafo primeiro² do referido artigo.

Embora a Constituição, no artigo supracitado, não estabeleça quais serão as incumbências de cada ente para a proteção e defesa do meio ambiente, essa resposta pode ser encontrada na repartição de competências administrativas/executivas e legislativas.

Portanto, para que esse dever se realize e proteja de forma efetiva o meio ambiente – considerando a complexidade e o alcance das decisões que o envolvem –, a Constituição Federal estabeleceu basicamente dois tipos de competência em matéria ambiental: a competência legislativa e a competência administrativa ou material (ou executiva).

Entretanto, quando se trata de competências constitucionais, necessário compreender que, para que os assuntos tratados na Constituição sejam de fato protegidos e os preceitos obedecidos, essas competências têm que se entrelaçarem. Isso não significa que um ente federado invadirá a competência do outro, mas que será fundamental uma integração para que os mandamentos constitucionais realmente tornem-se efetivos.

Assim, antes de discorrer sobre o tema, necessário se faz definir competência, que nos dizeres de José Afonso da Silva (2011, p. 74) são “as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções, suas tarefas, prestar

² Art. 225

[...]

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

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

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

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

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

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

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

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

serviços”.

Para Ferraz Junior (1994, p. 17), competência “trata-se de uma forma de poder jurídico, isto é, de exercício impositivo de comportamento e relação de autoridade regulado por normas”.

Por sua vez, Canotilho (2003, p. 543) define competência como “o poder de acção e de actuação atribuído aos vários órgãos e agentes constitucionais com o fim de prosseguirem as tarefas de que são constitucionalmente ou legalmente incumbidos”.

Nesse sentido, Bessa Antunes (2015, p. 66) afirma que definição das competências é fundamental “para que possamos identificar quais são os entes federativos encarregados da fiscalização das diferentes atividades utilizadoras de recursos ambientais em caso concreto”.

Como se observa dos conceitos acima, o exercício da organização político-administrativa no contexto do Estado Federal se realiza através da repartição de competências, critério através do qual os entes federados exercem seu poder. Ou seja, a União, enquanto ente central, concentra o poder político que a sociedade lhe atribui e, na impossibilidade de sozinha exercê-lo, distribui esse poder aos seus entes, os quais o recebem na forma de competência para exercer a vontade do Estado (e do povo).

Isso posto, passa-se à breve análise da distribuição das competências na Constituição Federal, tanto no âmbito administrativo quanto no legislativo.

3.1 A distribuição de competências

Como visto, a divisão de competências é típica de uma federação, uma vez que nessa forma de Estado tem-se por finalidade garantir aos entes componentes da federação o exercício de sua autonomia, de modo que o poder central – autônomo e soberano – não aniquile ou mitigue os poderes dos demais entes federados.

Deve-se ressaltar que a temática ambiental comumente gira em torno da utilização e preservação dos recursos naturais, limitando-se muitas vezes a se fixar apenas no estudo dos problemas relacionados à utilização da água potável, à preservação das áreas verdes, à diminuição das fontes poluidoras e outras proposições estritamente ligadas a uma concepção primária de natureza.

Porém, obviamente, as questões afetas ao meio ambiente perpassam inúmeras matérias que vão muito além daquela ideia inicial de natureza que contempla apenas o meio físico (ar, água e solo) e o meio biótico (fauna e flora). Há de se considerar, por exemplo, o

meio antrópico ou socioeconômico que, em síntese, são todas as relações que o ser humano desenvolve com o meio.

Nesse contexto, quando o ente federativo legisla para estabelecer critérios para a comercialização ou fabricação de mercadorias, por exemplo, está diretamente editando normas e diretrizes de cunho ambiental. De igual modo ocorre ao controlar produtos nocivos à saúde pública ou ao meio ambiente, bem como ao estabelecer determinada política energética ou de recursos hídricos ou mesmo ao dispor sobre o uso e ocupação do solo.

Por isso, a CF/88, ao conceber a repartição de competências entre os três níveis de governo – União, Estados (e Distrito Federal) e Municípios –, a fez objetivando propiciar o adequado exercício das atribuições da República Federativa do Brasil em benefício do cidadão, abarcando o meio ambiente, por exemplo, em toda a sua plenitude e não somente elegendo apenas aquelas questões de domínio comum.

Para Bessa Antunes (2015, p. 67), “a repartição de competências em matéria ambiental, no atual momento brasileiro, é uma das principais questões a serem resolvidas para que, de fato, a proteção do meio ambiente possa ser efetivada”.

Entretanto, pondera Silva (2014, p. 481) que “são notórias as dificuldades quanto a saber que matérias devem ser entregues à competência da União, quais as que competirão aos Estados e quais as que se indicarão aos Municípios”, uma vez que há uma patente dificuldade em se diferenciar assuntos que possam ser qualificados como de interesse nacional, regional ou local.

Todavia, em que pesem as dificuldades apontadas por alguns doutrinadores, dentre os quais Silva (2011), a busca do equilíbrio na repartição de competências deve sempre ambicionar assegurar a “unidade na diversidade”, especialmente quando se trata de proteção e preservação do meio ambiente.

Assim, na repartição constitucional de competências, ficará sob a responsabilidade da União dispor sobre os princípios, os fundamentos, as normas-diretrizes e uniformizadoras, ao mesmo tempo em que os demais entes complementarão para melhor adaptar as leis às suas condições locais e regionais, sem perder a harmonia do sistema.

E na lógica do Federalismo Cooperativo, a definição do ente competente se sujeita à predominância do interesse. Silva (2014, p. 482) aponta a predominância do interesse como o “princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado Federal”. Para o autor, “à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de predominante

interesse local”. (op. Cit, p. 482)

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

Da análise da matéria, constata-se que as questões ambientais estão para além da proteção apenas da fauna, da flora e dos recursos naturais.

Pois bem, a CF/88 organizou-se num sistema de repartição de competências, criando dois grandes blocos: a competência legislativa e a competência administrativa ou material. A primeira, de atribuição do Poder Legislativo, se refere à faculdade para legislar a respeito dos temas de interesse da coletividade e é exercida de forma típica ou atípica, levando em consideração o órgão que as executa.

Ao passo que a segunda se refere ao Poder Executivo e suas atribuições. Todas as entidades da federação possuem competências materiais, que são aquelas que atribuem a uma ou mais esferas do poder público o direito/dever de fiscalizar as atividades afetas ao meio ambiente e aplicar sanção àquele que descumprir as leis de proteção ambiental.

Atribuem ainda funções aos poderes públicos na gestão dos bens ambientais e impõem deveres em defesa do meio ambiente. Tais competências não excluem uma atividade implicitamente normativa, como poder para emitir decretos e resoluções por partes de órgãos integrantes da estrutura administrativa responsável pela consecução da preservação ambiental.

Segundo Machado Horta (1994, p. 24), ao se buscar na Constituição Federal as regras de repartição de competência referentes à tutela do meio ambiente, se encontrarão regras de garantias previstas no artigo 5º, inciso LXXII; regras de competências – comum e concorrente –, dispostas nos artigos 22, 23 e 24; observância do interesse local, conforme estabelece o artigo 30, I, II; regras gerais que definem princípios de conduta, como o contido no artigo 170, VI; a responsabilidade da pessoa jurídica decorrente de atos praticados contra a ordem econômica, dentre as quais a defesa do meio ambiente, conforme dispõe o artigo 173, §5º; a regra do artigo 186, que impõe à propriedade rural a preservação do meio ambiente; bem como as regras específicas dispostas no artigo 225 e seus parágrafos e incisos, conforme já mencionado.

Em complemento, tem-se que a competência material ambiental, comum à União, aos Estados-membros, ao Distrito Federal e aos Municípios, vem delimitada no art. 23, III, VI e VII (competência comum), observando que ainda no âmbito da competência material a União detém competência exclusiva, nos termos do artigo 21 da CF/88.

Denota-se que as competências exclusiva e privativa têm seu campo de incidência

bem delineado no texto constitucional, uma vez que cada ente federado a exercerá de forma individual, sem intercessão dos demais entes.

Dúvidas haverá quando se tratar do exercício das competências comum e concorrente, pois os temas reservados a essas competências podem ser tratados por mais de um ente federado ao mesmo tempo.

Esse compartilhamento de competências, considerando o sistema do Federalismo Cooperativo, apresenta vantagens e desvantagens, que nos dizeres de Yoshida (2008):

Tais sistemas têm a vantagem de propiciar uma tutela ambiental compartilhada, mais abrangente, vantagem que mais se revela em caso de omissão ou atuação deficiente ou insuficiente por um dos Poderes, órgãos ou esferas, quando então os demais podem atuar subsidiária ou concorrentemente, assegurando assim maior efetividade à proteção ambiental. (YOSHIDA, 2008, p. 31).

Nesse contexto, considerando que a administração político-administrativa do Estado federado brasileiro compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e todos esses entes são autônomos, mas se sujeitam a um sistema de repartição de competência no contexto de um Federalismo Cooperativo, por vezes surge uma enorme dificuldade para a aplicabilidade e funcionamento da tutela desse bem ambiental.

Percebe-se que o constituinte, ao estabelecer o Federalismo como forma de Estado e, conseqüentemente, a repartição de competências, manteve dois métodos de corte de competência: o corte horizontal, que se caracteriza pela competência privativa ou exclusiva, e o corte vertical, que se revela nas competências comuns e concorrentes.

Para Sarlet e Fensterseifer, ao se analisar a repartição de competências no contexto do Estado federal brasileiro, deve-se observar que:

O exercício das competências constitucionais (legislativas e executivas) em matéria ambiental, respeitados os espaços político-jurídicos de cada ente federativo, deve rumar para a realização do objetivo constitucional expresso no art. 225 da CR 88, inclusive sob a caracterização de um *dever de cooperação* entre os entes federativos no cumprimento dos seus deveres de proteção ambiental. Isso implica a adequação das competências constitucionais ambientais ao *princípio da subsidiariedade*, enquanto princípio constitucional implícito no nosso sistema constitucional, o qual conduz a descentralização do sistema de competências e ao fortalecimento da autonomia dos entes federativos inferiores (ou periféricos) naquilo em que representa o fortalecimento dos instrumentos de proteção ambiental e dos mecanismos de participação política, sob o marco jurídico-constitucional de um *federalismo cooperativo ecológico*. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2013, p. 149).

Em resumo, pode-se afirmar que a Constituição Federal de 1988, ao estabelecer a repartição de competência em matéria ambiental nos moldes vigentes, o fez objetivando que

todos os entes federados tivessem sobre si a responsabilidade pela proteção ambiental.

A degradação ambiental é uma realidade, sendo certo que medidas devem ser tomadas para modificar essa realidade, não podendo o “Estado-Legislator” e o “Estado-Administrador” se furtar do seu papel nessa árdua empreitada de implementar medidas quer seja no âmbito legislativo, quer seja no âmbito administrativo, com vias à proteção mais eficiente do meio ambiente e à melhora da qualidade de vida do indivíduo.

Assim, nos tópicos que se seguem, se abordarão as competências ambientais administrativas (material) e legislativa e suas respectivas classificações.

3.2 Competência administrativa ambiental exclusiva

O artigo 21³, incisos IX, XVIII, XIX, XX e XXIII, da CF/88 determina a competência administrativa ambiental exclusiva da União, que se caracteriza como sendo a competência exercida pela União com exclusão dos demais. (BRASIL, 1988).

No âmbito municipal, essa competência, conforme apontam Canotilho e Leite (2012, p. 240), está descrita no artigo 30, incisos VIII e IX, da Constituição Federal.

Atinente aos Estados, os referidos autores afirmam que, embora a Constituição não estabeleça de modo específico a competência material exclusiva dos Estados, ao dizer expressamente a competência da União e dos Municípios, estabelece de modo residual, no artigo 25, §1º, a competência do aludido ente federado. Ou seja, a matéria que não for de competência da União e nem dos Municípios será, residualmente, de competência dos Estados (CANOTILHO; LEITE, 2012, p. 239).

Tal competência é indelegável, ou seja, somente aquele ente específico pode exercê-la, não podendo transferir esse seu poder de agir para nenhum outro ente estatal.

Ademais, o exercício dessa competência é de fundamental importância para a proteção do meio ambiente, uma vez que incumbe à União, por exemplo, instituir medidas com fins ao planejamento, defesa e prevenção das calamidades públicas, em especial as secas e as inundações; gerenciar e outorgar direito de uso dos recursos hídricos; bem como instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, abarcando habitação, saneamento básico e

³ Art. 21. Compete à União: [...] IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; [...] XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações; XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso; XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

transporte urbano e exercer o monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados.(BRASIL, 1988)

Se tais matérias não forem bem implementadas e fiscalizadas, impactarão negativamente o meio ambiente.

3.3 Competência administrativa ambiental comum

Estabelece o artigo 23 da Constituição Federal que compete aos entes federados a atribuição comum para as matérias que envolvam saúde pública (inciso II); documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos (inciso III); obras de arte e outros bens de valor histórico, artístico e cultural (inciso IV); proteção do meio ambiente e combate à poluição (inciso VI); preservação das florestas, fauna e flora (inciso VII); saneamento básico (inciso IX); e pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais (inciso XI) (BRASIL, 1988).

Tem-se, portanto, no artigo 23 da CF/88 a denominada competência administrativa (material) ambiental comum, que para Meirelles (1990, p. 134) “deve-se entender a que cabe indiferentemente às quatro entidades estatais para solucionar matérias que estejam nas suas atribuições institucionais”, e são atribuídas de forma difusa aos entes da federação (BARACHO JÚNIOR, 2008, p. 142).

Por sua vez, Fiorillo (2012), ao abordar a competência administrativa insculpida no art. 23, da CF/88, afirma que:

A proteção do meio ambiente está adaptada a competência material comum, ou seja, proteção ambiental adstrita a normas que conferem deveres aos entes da Federação e não simplesmente faculdades. Com isso, buscou o legislador constituinte estabelecer competência comuns a todos os entes da Federação Brasileira, a saber União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (FIORILLO, 2012, p. 69)

Com o artigo 23, a CF/88 institui a competência material comum que antes era derivada da competência legislativa. Tal competência abrange a prestação de serviços referentes às matérias ali postas, bem como à tomada de providências para sua realização.

A competência comum ambiental busca orientar os entes federados no exercício do poder de polícia administrativa, para que a gestão pública alcance o seu objetivo, que é tutelar o meio ambiente.

Nesse sentido, observa Mukai (2012) que:

Nesse tipo de competência, de acordo com o vetor disposto no parágrafo único do art. 23, só cabe a atuação compartilhada, ou seja, em termos de cooperação. Portanto, aqui se trata de resolver questões de administração ambiental, no sentido de solucionar, com recursos financeiros e pessoal os problemas ambientais que envolvam elaboração de obras, tais como estações de tratamento de esgotos, implantação de estações de tratamento de resíduos sólidos, etc. Não pode haver atuação a título de exercício do poder de polícia, posto que esse tipo de competência só cabe no âmbito privativo de cada ente federativo. (MUKAI, 2012, p. 27-28).

Sobre o tema, Sarlet e Fensterseifer (2013) afirmam que a aludida competência veio demonstrar que a proteção ambiental demanda ações conjuntas de todos os entes federados, não somente sob a perspectiva legislativa, mas também sob a perspectiva da elaboração, execução e fiscalização de medidas com vistas à proteção ambiental, pois:

[...] cabe aos entes federativos por meio da sua atividade administrativa, transpor a legislação ambiental para o “mundo da vida”, assegurando a sua aplicação e efetividade. É disso que se trata a competência executiva em matéria ambiental: estabelecer a “mediação” entre o marco legislativo ambiental e a efetivação da proteção ambiental, por intermédio das práticas administrativas levadas a efeito pelos diversos entes federativos e instâncias estatais. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2013, p. 177).

Reforçando essa necessidade de atuação conjunta e conseqüente responsabilidade de todos os entes em agir conjuntamente para fins de se realizar a proteção ambiental por meio da competência administrativa comum, que os doutrinadores (2013) acima referidos afirmam que:

[...] a CF 88, no seu art. 23, consagrou a competência executiva (ou material) comum em matéria ambiental, e, portanto, a tarefa – e responsabilidade solidária – de todos os entes federativos no sentido de, por meio da atuação administrativa, “proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural” (inciso III), “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” (inciso VI) e “preservar as florestas, a fauna e a flora” (inciso VII). (SARLET; FENSTERSEIFER, 2013, p. 149).

Canotilho (2004) aborda a necessidade integrada dos entes com vistas à proteção ambiental. Para o autor:

Um Estado constitucional ecológico pressupõe uma concepção integrada ou integrativa do ambiente, e, conseqüentemente, um direito integrado e integrativo do ambiente. Embora não seja ainda muito claro o conceito de direito integrado ambiental (o conceito aparece, sobretudo, na avaliação integrada de impacto ambiental), ele aponta para a necessidade de uma proteção global sistemática que não se reduza à defesa isolada dos componentes ambientais naturais (ar, luz, água, solo vivo e subsolo, flora, fauna) ou dos componentes humanos (paisagem, patrimônio natural e construído, poluição). As conseqüências de uma proteção

integrada do ambiente são relevantes sob vários pontos de vista. (CANOTILHO, 2004, p. 8).

Portanto, a competência comum se realiza através do compartilhamento de poderes entre os entes federados com fins de efetivar as diretrizes de proteção ambiental estabelecidas na CF/88.

Nesse ponto, cabe salientar apontamento feito pelo doutrinador Leme Machado (2009):

Não é a mesma situação perante a implementação administrativa da lei (art. 23 da CF), onde não há hierarquia nas atuações das diferentes Administrações Públicas. A Administração Pública federal ambiental não está num plano hierárquico superior ao da Administração Pública estadual, nem esta se situa em plano superior ao da Administração Pública ambiental municipal. (MACHADO, 2009, p. 119).

Saliente-se que, buscando evitar a dispersão de recursos causada pelos conflitos entre os entes, foi promulgada a Lei Complementar n.º 140/11, que regulamentou no plano infraconstitucional a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios nas questões administrativas oriundas do exercício da competência comum em matéria ambiental previstas nos incisos III, VI e VII do artigo 23 da CF/88, bem como alterou a Lei n.º 6.938/81, uma vez que modificou o seu art. 10, sanando uma inconstitucionalidade que perdurou por décadas (BRASIL, 2011).

Referido diploma legal, embora esteja voltado a disciplinar o licenciamento ambiental, trouxe considerável avanço no que se refere à cooperação entre os entes federados, incorporando, por definitivo, o Princípio da Cooperação no ordenamento jurídico pátrio e definiu, taxativamente, no âmbito da tutela ambiental, as competências administrativas de cada ente federativo.

Igualmente, estabeleceu os instrumentos necessários para a realização e efetivação dessa cooperação (atuação conjunta), dentre os quais os consórcios públicos ou convênios de cooperação, os acordos de cooperação técnica e outros instrumentos semelhantes, os convênios e os Fundos de Meio Ambiente (art. 4º).

Saliente-se, ainda, que a Lei Complementar n.º 140/2011 estabelece no artigo 3º os objetivos fundamentais do exercício da competência administrativa comum em matéria ambiental⁴.

⁴ LC 140

[...]

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar:

Ao analisar a referida Lei Complementar sob o ponto de vista da competência material comum, Paulo Afonso Leme Machado faz uma crítica ao afirmar que:

O perigo da simultaneidade de competências para a implementação do controle ambiental é que todos os entes federados ficaram competentes, mas nenhum deles tem assumido especificamente a melhoria da qualidade das águas, do ar e do solo e nenhuma instância governamental se responsabiliza pela conservação das florestas e da fauna. (MACHADO, 2013, p. 124).

Decerto, a Lei Complementar n.º 140/2011 veio não somente regulamentar os incisos III, VI e VII do artigo 23 da CF/88, mas também delimitar a competência de cada ente federal, como dito, observando-se que o exercício da competência administrativa comum na esfera ambiental trazia, na prática, diversos conflitos de “competência” entre os entes federativos que acarretava não só numa completa ausência de segurança jurídica aos empreendedores, mas também, e principalmente, em risco ambiental evidente.

Nesse contexto, a Lei Complementar estabeleceu, além do conceito legal de licenciamento ambiental (art. 2º, inciso I), os conceitos de atuação supletiva e atuação subsidiária (art. 2º, II e III) e ainda os instrumentos de cooperação (art. 4º).

Ao analisarem a LC 140/2011, Sarlet e Fensterseifer (2014) afirmam que:

A nova legislação em matéria de competência administrativa ambiental objetiva, com a delimitação das atribuições de cada esfera administrativa, a promoção da gestão descentralizada das políticas ambientais, mas, ao mesmo tempo, assegurar a uniformidade entre as mesmas por meio da cooperação entre os entes federativos. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 286-287).

No que se refere ao papel dos municípios na aludida legislação, tem-se que lhe foram atribuídas as obrigações de formulação e implantação de uma Política Municipal de Meio Ambiente e do Sistema Municipal de Informações sobre Meio Ambiente, além de executar no seu território as políticas estadual e nacional e ainda fornecer os dados para os sistemas de informações dos demais entes.

Ademais, em consonância com o disposto no artigo 182, §1º, da Constituição e as disposições do Estatuto da Cidade, foi repetida no referido texto normativo a atribuição do

I - proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente;

II - garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais;

III - harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente;

IV - garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

município na elaboração do Plano Diretor, desde que respeitados os zoneamentos ambientais estabelecidos pelo Estado e pela União (art. 9º e incisos).

No que se refere às atribuições para licenciamento, a Lei Complementar esboça o entendimento doutrinário de que o Município é “competente” para licenciar, e conseqüentemente fiscalizar, os empreendimentos que causem impacto local⁵ e os localizados em unidade de conservação municipal, exceto APA.

Além disso, tem as atribuições de autorização do manejo e supressão de vegetação tanto em florestas públicas municipais quanto nas suas unidades de conservação e nos empreendimentos que licenciar (art. 9º, XIII a XV).

A Lei Complementar n.º 140/2011 veio demonstrar que o meio ambiente é um bem indivisível, que deve ser analisado de modo sistêmico, não adiantando uma ação isolada de cada ente federativo, uma vez que a carência do cuidado por parte de um ente levará, irreparavelmente, à falência de toda a estrutura de preservação.

Por isso a necessidade de uma cooperação entre os entes federativos, de modo que suas atuações devam estar sempre integradas e postas de forma sistêmica, para que se evitem ou ao menos se minimizem perdas irreparáveis, bem como o emprego de tempo e recursos financeiros do Poder Público em atuações ineficazes.

Deve-se ressaltar, no entanto, que a atuação conjunta – conforme apresentada na LC 140/2011 –, se bem orquestrada pelos entes cooperadores, configura instrumento eficiente para a proteção ambiental. Todavia, se erroneamente utilizada, de modo que essa atuação conjunta ocorra de maneira descoordenada, poderá ser muito nociva ao meio ambiente.

Observa-se que as competências político-administrativas são exercidas de forma comum. Ou seja, são exercidas de modo igualitário por todos os entes federados, não havendo supremacia de um ente em detrimento de outro.

Deve-se observar que todo exercício de uma competência material, em última consequência, resulta em validar o exercício de uma competência normativa. Assim, no campo da competência material, é recorrente a necessidade de uma regulamentação da atividade material como meio de racionalizar a atividade administrativa.

Salienta-se que o art. 23 da CF, ao estabelecer que a cooperação entre os entes se dará através de lei complementar (LC 140/2011), deixa evidente a grandeza dos objetivos estabelecidos no parágrafo único do art. 23, os quais fazem menção ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em escala nacional.

⁵ Nos termos da lei, que o conceito de impacto local será aquele estabelecido pelo Conselho Estadual em instrumento próprio.

Porém, adverte Castells (1998 *apud* AZEVEDO; PASQUIS; BURSZTYN, 2007): os governos locais são mais propícios para estabelecer o controle e participação ambiental, mas, em contrapartida, são também os governos locais os mais suscetíveis à captura da administração por interesses privados.

O ponto essencial das competências administrativas comuns é justamente a diretriz do federalismo cooperativo, a cooperação entre os entes federados para o desempenho racional de atividades de responsabilidade comum. E para operacionalização de serviços conjuntos aos entes federados é necessário traçar políticas públicas mínimas para a definição conjunta do planejamento para a promoção do desenvolvimento nacional.

Em última análise, e sob o ponto de vista de proteção ambiental, o exercício da competência comum, se bem realizado, sem dúvida, será um importante instrumento para efetivar as diretrizes constitucionais de proteção ambiental, uma vez que a atuação cooperativa entre os entes federados possibilita o desenvolvimento conjunto e a solução de problemas ambientais que isoladamente o ente federado, em especial o Município, não conseguiria realizar.

De modo correlato, para a União a atividade administrativa visa definir linhas de desenvolvimento nacional, especialmente no que se refere ao planejamento e coordenação de políticas públicas. Aos Estados cabem as tarefas remanescentes, e aos Municípios as atribuições que demandam o interesse local.

3.4 Competência legislativa ambiental

No que se refere à competência legislativa em matéria ambiental, a Constituição Federal reparte atribuições de forma que União, Estados (e Distrito Federal) e Municípios estão dotados de responsabilidades.

Para Sarlet e Fensterseifer (2013, p. 151), “a competência legislativa em matéria ambiental revela o movimento do Estado-Legislator rumo ao cumprimento dos seus deveres constitucionais de tutela e promoção do Direito Fundamental ao ambiente”.

Entretanto, há uma crítica de que ainda que o objetivo do legislador constituinte tenha sido descentralizar, não conseguiu atingir tais objetivos de forma ampla.

Nesse sentido, Bessa Antunes (2015, p. 67) afirma que a repartição de competência legislativa “é extremamente confusa e, seguramente, centralizadora. Tal fato é reforçado pelas interpretações administrativas e judiciais que vêm sendo dadas à questão”.

Certo é que a competência legislativa em matéria ambiental deve ser concebida

sob a perspectiva constitucional de proteção ao meio ambiente nos moldes estabelecidos no artigo 225 da Constituição Federal.

Com relação à competência legislativa ambiental, a Constituição Federal, em seu art. 24, I, VI, VII e VIII, determina que é concorrente entre União, Estados-membros e Distrito Federal a competência para legislar sobre matérias relativas à proteção do meio ambiente, conservação da natureza, defesa do solo, proteção ao patrimônio paisagístico e responsabilidade por dano ao meio ambiente.

Já o art. 30, da Carta Federal dispõe serem os Municípios competentes para legislar sobre assuntos de natureza local e suplementar a legislação federal e estadual (BRASIL, 1988). Como se vê, o constituinte sumarizou a competência dos municípios no aludido artigo, embora haja atribuições pontuais no bojo da Constituição Federal, referente a este ente federado.

Do mesmo modo, há a competência legislativa privativa da União estabelecida no artigo 22, incisos IV, XII e XXVI, da Carta Constitucional, bem como a competência legislativa exclusiva e suplementar dos Estados enumeradas nos artigos 25, parágrafo 1º, e artigo 24, parágrafo 2º, respectivamente (BRASIL, 1988).

Pontua-se que no que se refere à competência exclusiva dos Estados apontada acima como sendo a disposta no art. 25,§1º, CF/88, há divergência doutrinária. Autores como Silva (2011, p. 80) afirmam que os Estados não têm competência legislativa exclusiva em matéria ambiental. E vai além: afirma que este ente federado também não possui competência material exclusiva.

Outros, porém, a exemplo de Canotilho e Leite (2012, p. 236), entendem que referido ente possui aludida competência, estando ela patenteada no artigo 25, parágrafos 1º e 3º, da Constituição Federal. Explicam ainda que o artigo 25 possui tanto competência legislativa ambiental exclusiva (§§ 1º e 3º) quanto competência administrativa ambiental exclusiva (§§ 1º, 2º e 3º).

Da leitura empreendida e considerando o apanhado doutrinário, pode-se classificar a competência legislativa ambiental como:

- a) competência legislativa privativa da União (art. 22, IV, XII e XXVI, da CF/88)⁶;
- b) competência legislativa concorrente entre os entes federados (art. 24, VI, VII e VIII, da CF/88);

⁶ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: 1 - direito [...] agrário; E... IV - águas, energia, [...]; XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; XIV - populações indígenas;

- c) competência legislativa suplementar dos Estados e Municípios (art. 24, §2º, 30, II, da CF/88).
- d) competência legislativa exclusiva dos Estados (art. 25, §§ 1º e 3º)⁷;
- e) competência exclusiva dos Municípios (art. 30, I, da CF/88);

Diante do apresentado, tem-se que a competência legislativa se traduz no poder atribuído ao ente político-administrativo para editar normas através do exercício privativo, exclusivo, suplementar ou concorrente dessa competência.

Conforme a divisão estabelecida na Constituição Federal, nos tópicos seguintes se abordará, sucintamente, as competências legislativas.

3.4.1 Competência legislativa ambiental exclusiva e privativa

As competências exclusivas são aquelas que autorizam um ente federado, com exclusão dos demais, a impor um tratamento a determinada matéria ambiental. Ao passo que a competência privativa, embora reservada a um ente, pode ser a outro delegada por meio de Lei Complementar. Enquanto as primeiras estão previstas no artigo 25, §§1º e 3º, e art. 30, I, da Constituição Federal e são indelegáveis, as segundas estão arroladas no artigo 22, incisos IV, XII e XXVI.

Merece destaque a competência exclusiva dos Estados estabelecida no artigo 25, parágrafo 1º, da Constituição Federal que estabelece que “São reservados aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição” (BRASIL, 1988).

Sobre a aludida competência, Ferraz (1979, p. 165) afirma que “tudo podem os Estados-Membros, contanto que não infrinjam os princípios que limitam sua autonomia, e tudo pode a União, desde que respeite os direitos dos Estados”.

Partindo dessas premissas, conclui-se que aos Estados são garantidas as competências que não forem da União e dos Municípios, ou seja, a competência estadual verifica-se por exclusão. Este atua de modo residual; portanto, tudo que não infrinja o interesse municipal nem o nacional pode ser exercido pelo Estado sem maiores prejuízos.

No que se refere à competência privativa arrolada no artigo 22, incisos IV, XII e XXVI, que é reservada à União; como dito, reside na capacidade de exercício por determinado ente federado (neste caso, a União), mas que o seu exercício pode ser delegado

⁷ Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição. § 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação

por meio de Lei Complementar a outro ente.

Sobre o tema, Machado (2009, p. 362) destaca que embora a CF/88 estabeleça um leque considerável de matérias ambientais a serem abarcadas pela competência concorrente, reservou à União “o monopólio de legislar em alguns setores como água, energia, jazidas, minas, outros recursos minerais, atividades nucleares de qualquer natureza”.

Por sua vez, Horta (2003) ao discorrer sobre a competência privativa da União, pontua que:

A competência de legislação privativa é, por sua natureza, monopolística e concentrada no titular dessa competência. Desfazendo a rigidez inerente à competência privativa, a Constituição Federal de 1988 prevê, no parágrafo único do art. 22, após a enumeração das matérias incluídas na privatividade legislativa da Federação, que lei complementar poderá autorizar os Estados a legislarem sobre questões específicas relacionadas na competência na competência privativa. Essa forma de delegação legislativa da União aos Estados, no nível dos ordenamentos constitutivos da República Federal, exige lei complementar [...] (HORTA, 2003, p. 353).

Observa-se, portanto, que a competência privativa da União, conforme preceitua o artigo 22 da CF/88, se caracteriza como sendo a competência exercida pela União com exclusão dos demais entes. No entanto, é passível de delegação aos Estados-membros, por meio de Lei Complementar (art. 22, parágrafo único) ou poderá ainda ser suplementada (competência suplementar) pelos entes federados.

Pondera-se que referida delegação cuida-se de simples faculdade do legislador federal, que, explica Mendes (2008, p. 818), “não poderá transferir a regulação integral de toda uma matéria da competência privativa da União, já que a delegação haverá de referir-se a questões específicas”

Registre-se que a competência privativa tem o caráter cooperativo amparado pela reciprocidade da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios.

3.4.2 Competência legislativa ambiental concorrente

A competência legislativa concorrente em matéria ambiental (art. 24, VI, VII, VIII) se revela na existência de normas gerais estabelecidas pelo poder central (União) e complementadas, se necessário, pelos Estados e Distrito Federal (BRASIL, 1988).

O conceito de competência concorrente, portanto, está relacionado a dois elementos primordiais que se revelam na possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de um ente federado e pela primazia da União em editar normas gerais.

Ou seja, refere-se àquelas matérias que demandam uma “divisão de tarefas” a ser compartilhada entre todos os entes e que para Silva (2014, p. 481) pode ser definida como a “possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade federativa”.

Reforça-se que a aludida competência é exercida de forma conjunta por todos os entes, ressalvando que a União limita-se a editar normas gerais sobre determinada matéria (art. 24, §1º) e aos Estados e Municípios cabe detalhá-la.

Para Farias (1999, p. 310), em razão da competência concorrente, a União está limitada a estabelecer princípios e regras fundamentais, que seriam as normas gerais em seu entender, resguardado o interesse nacional, não podendo especificar situações que, por sua natureza, são campos reservados aos Estados-membros da Federação, sob pena de inconstitucionalidade.

Sobre a referida competência, afirma Clark (2001, p. 90) que esta é verificada quando a “União, Estados-membros e Municípios podem legislar concomitantemente sobre o tema, cabendo à primeira editar normas gerais para a matéria e, aos demais, suplementá-la, ou seja, exercer competência supletiva, de acordo com as peculiaridades regionais e locais”.

Deve-se informar que o termo “limitar” expresso no parágrafo 1º do artigo 24 da Constituição Federal se traduz no dever de observância do ente central, de modo a respeitar o espaço legislativo dos demais entes para que estes possam detalhar a norma geral editada pela União e assim resguardar os interesses regionais e/ou locais.

Tem-se ainda que o poder concedido à União para editar normas gerais, via de regra, deve ser exercido de modo a estabelecer, genericamente, princípios, fundamentos e diretrizes, para que não se mitiguem as competências legislativas dos demais entes federados.

Entretanto, caso a União extrapole seu espaço legislativo, atuando para regular assunto que faz parte do rol de competências legislativas e autonomia do Estado e do Município, referida Lei Federal não prevalecerá, uma vez que o ente Central não poderá usurpar competências dos demais entes, considerando que a questão não versa sobre hierarquia, mas sim sobre critério fixado constitucionalmente.

Aqui se faz uma observação de que, na ausência de norma geral, tanto o Estado quanto o Distrito Federal e o Município, utilizando de sua competência suplementar prevista nos artigos 24, parágrafo 3º, e 30, inciso II, da Constituição Federal, poderão editar norma geral com fins a atender aos interesses regionais e locais (competência legislativa supletiva plena). Entretanto, sobrevindo norma geral federal que verse sobre a matéria já legislada pelos entes supramencionados, a norma outrora editada terá a sua eficácia suprimida naquilo que for

contrário à Lei Federal (art. 24, § 4º).

Constata-se que na competência concorrente a União edita norma geral. Entretanto, a Constituição Federal não conceitua norma geral, ficando sob a responsabilidade da doutrina e da jurisprudência aludida tarefa.

Embora não haja uma definição uníssona na doutrina, pode-se dizer que norma geral é aquela que traça parâmetros genéricos, aplicáveis a todo o território nacional, deixando a especificação destinada a adaptá-los às peculiaridades regionais e locais para a legislação dos Estados e Municípios.

Nesse contexto, pontua Rodrigues (1996) que normas gerais são aquelas que:

[...] desempenham o papel de um denominador normativo, um *minimum* de uniformidade de cada regulamentação, a partir do qual o poder legislativo territorial poderá procurar a via que julgue a mais correta, levadas em conta circunstâncias especiais de seu território regional e singularidades e especificidades de seus problemas particulares. (RODRIGUES, 1996, [s.p.]).

No mesmo sentido, Moreira Neto (1988) ao discorrer sobre normas gerais e sua incidência no ordenamento jurídico pátrio, assinala que:

Normas gerais são declarações principiológicas que cabe à União editar, no uso de sua competência concorrente limitada, restrita ao estabelecimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos, que deverão ser respeitadas pelos Estados-Membros na feitura de suas legislações, através de normas específicas e particularizantes que as detalharão, de modo que possam ser aplicadas, direta e imediatamente, às relações e situações concretas a que se destinam em seus respectivos âmbitos políticos. (MOREIRA NETO, 1988, [s.p.]).

Seguindo a mesma linha de raciocínio acima consignado, o doutrinador Bulos (2005), se posiciona no sentido de que:

[...] normas gerais são as que contêm declarações principiológicas, dirigidas aos legisladores, condicionando-lhes a ação legiferante. Recebem a adjetivação de “gerais” porque possuem um alcance maior, uma generalidade e abstração destacadas, se comparadas àquelas de normatividade de índole local. Conseqüência disso, elas não se prestam a detalhar minúcias, filigranas ou pormenores. As matérias que lhes são afeitas não podem ser legisladas por outros entes federativos, exceto nos casos expressos de suplementação. (BULOS, 2005, p. 574).

A seu turno, Machado (1991) observa que as normas gerais são aquelas que:

[...] pela sua natureza podem ser aplicadas a todo o território brasileiro. Há uma diferença que me parece sutil, mas que merece ser apontada: a norma não é geral porque é uniforme. A generalidade deve comportar a possibilidade de ser uniforme. Entretanto, a norma geral é aquela que diz respeito a um interesse geral. A doutrina

constitucional de um país federal como o Canadá assinala que “se entende que o caráter simplesmente desejável de uma lei federal uniforme em certa matéria, não a torna de interesse ou importância nacional. (MACHADO, 1991, p. 29).

O referido autor (2009) observa ainda que em que pese a terminologia “norma geral” ambiental, esta não incide, necessariamente, em todo o território nacional. Exemplifica afirmando que:

Uma norma geral ambiental federal poderá dispor, por exemplo, sobre as áreas previstas [no art. 225, § 4º - Floresta Amazônica Brasileira, Serra do Mar, Mata Atlântica, Pantanal e Zona Costeira. A norma geral pode abranger somente um ecossistema, uma bacia hidrográfica ou somente um espécie vegetal ou animal. (MACHADO, 2009, p. 107).

Nesse sentido, a previsão de normas gerais é um primeiro passo na efetivação da proteção ambiental, pois como lembra Fiorillo (2012, p. 180), após a fixação de tais bases, os “Estados e Municípios jamais poderão legislar de modo a oferecer menos proteção ao meio ambiente”.

Complementando aludido entendimento, Machado (2007, p. 248) diz que “a norma geral federal deve deixar espaço para que os Estados ou Municípios exerçam sua competência suplementar” (art. 24, § 2º, da CF/88).

Aduz ainda que “a norma geral federal não pode ser completa; caso contrário, converte-se em norma exclusiva ou em privativa. E que a competência privativa só abrange as matérias do art. 22 e não as constantes do art. 24 da Constituição”.

Ressalva-se, entretanto, que não há consenso jurisprudencial ou doutrinário sobre o correto entendimento do termo “normas gerais”, conforme observa Sampaio, *in verbis*:

A formulação de um conceito de normas gerais, como salientamos, não é tarefa das mais fáceis. A doutrina se tem debatido com esse tema e os resultados não são muito úteis. Podemos reunir sucintamente a construção jurídica do conceito de normas gerais a partir das qualidades que uma norma jurídica deve apresentar para ser considerada como tal: sua natureza principiológica ou diretiva (normas diretrizes), a “fundamentalidade” ou “essencialidade” do objeto de sua disciplina para o sistema jurídico-constitucional, seu amplo alcance subjetivo, de modo a contemplar todos os entes públicos (norma de caráter nacional), e também objetivo, a disciplinar todas as situações ou institutos jurídicos de mesma espécie (norma uniforme) e, enfim, sua eficácia indireta para os cidadãos ou imediatamente vinculante apenas ao legislador estadual (norma de norma). Segundo o Ministro Carlos Velloso, fundado em Alice Borges, tais normas seriam identificadas como normas nacionais, de caráter mais genérico e abstrato do que apresentam as normas jurídicas em geral e, notadamente, aquelas normas locais. Todavia esse índice mais elevado de generalidade só pode ser avaliado caso. (SAMPAIO, 2005, p. 639-640)

Sob esse aspecto observa-se que num país de dimensões continentais como o Brasil, em que as diferenças regionais são inegáveis, os problemas ambientais também se mostram diferentes. Uma lagoa situada em um Estado das regiões Sul e Sudeste são bastante diferentes do mesmo elemento hídrico na Amazônia, por exemplo.

Assim, dadas as especificidades e peculiaridades de cada região, faz-se necessária a complementação pelos Estados e Municípios das normas gerais federais que tratam de temas específicos.

E aqui se faz um parêntese para explicar que, embora não constem da competência legislativa concorrente prevista no art. 24 da Constituição de 1988, os Municípios detêm, por força do art. 30, II, CF/88 – que lhes outorga competência para suplementar a legislação federal e estadual no que couber –, competência legislativa concorrente primária, “delimitada implicitamente pela cláusula genérica do interesse local”.

Nesse sentido, argumenta Silva (2012, p. 281-314) que, conquanto excluídos do art. 24 da CF/88, lhes assiste “dispossem sobre as matérias ali arroladas e aquelas a respeito das quais se reconheceu à União apenas a normatividade geral”, entretanto nem toda matéria prevista no art. 24 está sujeita à interferência municipal, por isso que o referido ente não está inserido de forma expressa nesse artigo.

Patente a importância da competência ambiental concorrente na busca pela defesa e preservação do meio ambiente.

Sarlet e Fensterseifer (2013), ao abordarem o papel da competência ambiental concorrente na busca pela efetivação do disposto no artigo 225 da CF, afirmam que:

[...] a competência legislativa concorrente deve ser tomada como a “regra geral” para o exercício da competência legislativa em matéria ambiental. A razão para tal assertiva é bastante simples. Muito embora o extenso rol de atribuições legislativas privativas da União trazido pelo art. 22 da CF 88, conforme tratado no tópico anterior, não há qualquer previsão (geral ou específica) para o exercício da competência legislativa no tocante à matéria ambiental. Há sim, consoante já apontado, matéria de “interesse ambiental”, como por exemplo, atividades nucleares, mineração, energia, população indígenas, mas não há no rol do art. 22 qualquer dispositivo específico dispondo sobre matéria ambiental, ao contrário, do que verificamos no art. 24 da CF 88 que trata da competência legislativa concorrente. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2013, p. 157).

Há de se observar, entretanto, que determinadas matérias arroladas na competência concorrente também são elencadas de competência privativa da União. Nesse caso, a competência privativa da União prevalece. Ou seja, as normas estaduais e municipais que eventualmente dispuseram sobre a matéria tornam-se inócuas.

Tal situação somente demonstra o caráter centralizador do Federalismo

Cooperativo brasileiro, uma vez que as dúvidas apresentadas se dirimem em favor da União.

Porém se pode concluir que a competência concorrente legislativa em matéria ambiental existe para proteger o meio ambiente, sendo inconcebível qualquer interpretação da competência legislativa concorrente dos entes federados que contrarie essa mesma proteção.

Na competência concorrente há pois, a particularização das normas específicas que ficam a cargo tanto dos Estados e Distrito Federal quanto dos Municípios, desde que haja interesse local que legitime a atuação destes últimos, consoante art. 30, CF/88.

Conclui-se, portanto, que a competência concorrente ambiental significa que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem completar a norma geral editada pela União para atender às peculiaridades regionais. Isso se tal complementação não for menos restritiva, menos protetora em matéria ambiental que a norma geral, não podendo ainda dispor de modo contrário, pois se for menos protetiva ao meio ambiente, não estará aperfeiçoando a norma geral federal.

3.4.3 Competência legislativa ambiental suplementar

Referida competência vai suprir lacuna da norma; significa o poder de formular normas que especifiquem o conteúdo genérico das normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas. Está relacionada, como vimos acima, ao significado de preencher uma lacuna, uma vez que, após a edição da norma geral pela União, cabe aos Estados, ao Distrito Federal (art. 24, §2º) e aos Municípios (art. 30, II), se necessário, complementar o conteúdo da norma geral.

Em que pese os Municípios não constarem arrolados no artigo 24 da Constituição, verifica-se que sua competência suplementar está expressa no artigo 30, inciso II, de modo que também cabe ao ente municipal a edição de leis suplementando as normas federais e estaduais (art. 30, II).

Assim, haverá competência suplementar do ente municipal com o fim de melhor detalhar princípios ou normas gerais, ou até mesmo para suprir omissão de leis federais e estaduais.

Afirma Holleben (2009, p. 52) que “assim a suplementação envolve não só o caráter complementar, que é o de especificar e/ou contextualizar as normas existentes de acordo com o interesse local, mas também o supletivo de ocupar os espaços vazios deixados pelas normas federais e estaduais”.

No mais, também afirma Milaré (2007, p. 183) que se “por hipótese, remota sem dúvida, o mesmo procedimento poderia ser invocado pelo Município que, em determinada situação, e para atender a prementes necessidades locais, legislasse para suprir um vazio legal”.

Nesse contexto, a competência suplementar está relacionada à possibilidade de edição de leis que esmiúçam as normas gerais da União, suplementando, desdobrando ou pormenorizando, em conformidade com as peculiaridades locais e regionais, a matéria já apreciada pela norma federal.

Assim, competência suplementar/supletiva significa que os Estados e os municípios podem legislar, mesmo em nível de normas gerais, para suprir eventuais lacunas da legislação ambiental da União.

Observa-se que, numa primeira análise dessa competência, tem-se que a atuação é restrita, pois, aparentemente, não admite a edição de regras por entes que contrariem a legislação federal em vigor. Entretanto, no âmbito do Direito Ambiental, possibilita-se aos entes federados legislarem sobre a matéria em oposição à disciplina federal, para estabelecer parâmetros mais restritivos na tutela do meio ambiente.

O caráter suplementar dessa competência legislativa no que se refere aos municípios envolve, portanto, a possibilidade de preencher lacunas, tendo em vista as peculiaridades locais, disciplinando o que não estiver regulado de forma explícita nas leis federais ou estaduais, sempre em harmonia com esses diplomas normativos e observando qual interesse é o mais relevante naquela situação.

Para Bratz (2011, s/p), a terminologia “suplementar” não pode mais “ser visualizada como secundária, inferior, ou menos importante”. Precisa empreender uma interpretação conforme, de modo que “a União e o Estado não podem deixar o município em posição inferior para exercer sua autonomia nas atividades ligadas ao meio ambiente, assim como não podem minimizar ou mesmo esvaziar a competência do município para legislar sobre matéria de direito ambiental”.

Em suma, os Estados e os Municípios poderão suplementar a legislação federal, ou no caso dos Municípios também a estadual, para adequá-la à sua realidade.

Antes de adentrar no estudo específico deste trabalho, pontuam-se algumas considerações acerca do já abordado sobre a repartição de competências.

Assim, da leitura acima se conclui que as competências ambientais nos moldes estabelecidos pela CF/88 objetivaram dar maior efetividade à proteção ambiental, uma vez que propiciar às presentes e futuras gerações um meio ambiente ecologicamente equilibrado

está entre os fundamentos constitucionais brasileiros.

Nesse contexto trouxe um maior grau de descentralização que se materializa no aumento das competências dos Municípios, atribuindo ao ente local um protagonismo que as Constituições anteriores jamais ousaram conceder.

Todavia, na prática, não houve uma redução do poder do ente central, mas sim um compartilhamento desse poder de editar normas ambientais e atuar administrativamente (exercendo, por exemplo, poder de polícia) com os demais entes. Referida assertiva fica evidente ao considerar, por exemplo, que se tem como regra as competências legislativas concorrentes (24, VI, VII, VIII) e administrativa comum (art. 23 da CF/88).

Portanto, não se pode deixar de considerar que, em que pese a intenção do legislador constituinte ter sido atribuir a todos os entes federados o poder de atuar administrativa e legislativamente sobre o meio ambiente e, assim, realizar os objetivos do artigo 225, *caput*, da CF/88, as normas que dispõem sobre as competências ambientais administrativas e legislativas, salvo melhor juízo, são pouco precisas, exigindo uma interpretação sistêmica, guiada pelos preceitos federalistas que as moldou.

3.5. Princípios norteadores da competência ambiental

No ordenamento jurídico brasileiro, os princípios - notadamente a partir da Constituição Federal de 1988 - tornaram-se relevantes fontes de direito, possibilitando construir um bojo normativo principiológico que, partindo de parâmetros hermenêuticos, passaram a ser aplicados nas relações interprivadas e nos diversos ramos jurídicos.

Diante disso, não mais se admite uma concepção do Direito com critérios meramente formais, mas sim, patenteados em sólidas raízes principiológicas.

Observa FERREIRA e MAROTTA que:

Na seara do Direito Ambiental, cujo principal papel é garantir às presentes e futuras gerações um meio ambiente ecologicamente equilibrado, não poderia ser diferente, considerando que para alcançar seu objetivo necessita utilizar de importantes mecanismos de controle, notadamente no que se refere à produção legislativa, de modo que as leis possam, de fato, ter efetividade, e assim garantir às presentes e futuras gerações, um meio ambiente nos moldes previstos no artigo 225, da Constituição Federal de 1988. (FERREIRA, MAROTTA, 2016, s/p)

Para Costa (2016, p. 67) “a Constituição brasileira de 1988, ao basear-se em experiências e aprendizagens, trouxe pela primeira vez em seus princípios constitucionais a preocupação com o meio ambiente”.

Assim, é que no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, - base do Direito Ambiental Brasileiro -, se consagra, de antemão, vários princípios que nortearão a elaboração de normas que tenha como fundamento a garantia a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Mello (1987) ao conceituar princípios afirma que estes são por definição:

[...] mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo. (MELLO, 1987, p. 78)

Nesse sentido, Alexy (2008) afirma que:

Princípios são mandamentos de otimização em face das possibilidades jurídicas e fáticas. A máxima da proporcionalidade em sentido estrito, ou seja, exigência de sopesamento, decorre da relativização em face das possibilidades jurídicas. Quando uma norma de direito fundamental com caráter de princípio colide com um princípio antagônico, a possibilidade jurídica para a realização dessa norma depende do princípio antagônico. Para se chegar a uma decisão é necessário um sopesamento (ALEXY, 2008, p. 117).

Espíndola (2002), ao tratar da teoria dos princípios como ponto central das constituições contemporâneas, assevera que:

[...] é no Direito Constitucional que a teoria dos princípios ampliou o seu raio de circunferência científica, ganhando mais vigor, latitude e profundidade para desenvolver-se, pois seu campo, agora, é o universo das constituições contemporâneas, é o estalão das normas constitucionais, é o da explicitação conceitual e iluminação das positivações normativas de realidades jurídicas mais vastas e complexas, reflexos da estatuição jurídica do político. (ESPÍNDOLA, 2002, p. 76-77)

Por isso, o Direito Ambiental, enquanto ramo autônomo do Direito Brasileiro, na busca de garantir às gerações presentes e futuras um meio ambiente ecologicamente equilibrado, tem nos princípios importante aliado, considerando o caráter supra-individual do bem jurídico a ser tutelado.

Assim, em se tratando de repartição de competências, esta também deve se guiar por diversos princípios que levarão a uma melhor compreensão e utilização desse mecanismo para a produção legislativa dos entes federados com vista à proteção ambiental, especialmente na verificação de qual “interesse” prevalecerá naquela situação ambiental.

E dentre os vários princípios que essa atividade legislativa demanda observar, há de se destacar os princípios da “predominância do interesse”, da “subsidiariedade” e do “desenvolvimento sustentável”, que são indispensáveis à verificação da competência legislativa do ente federado.

E, nesse caso específico, os Municípios, vez que o exercício de sua autonomia para legislar sobre matéria ambiental, tem como objeto de incidência o “interesse local” que, em regra, somente poderá ser adotado ou afastado mediante a aplicação dos princípios acima identificados e que a seguir se especifica.

3.5.1. Princípio da predominância interesse

O princípio da predominância do interesse é, em regra, o que norteia a repartição de competências entre os entes federados. Segundo aludido princípio, serão incumbidas à União todas as matérias de predominante interesse nacional, isto é, aquelas matérias que necessitam de um regramento uniforme por haver um interesse geral da nação sobre os mesmos; aos Estados reserva-se as matérias de interesse regional e; aos Municípios são destinadas as questões que predomina o interesse local.

Assim, ao se buscar realizar a competência legislativa em matéria ambiental, tem-se primeiramente que analisar, concretamente, qual interesse é predominante naquela matéria a se legislar.

Entretanto, nos termos do artigo 225 da Constituição Federal de 1988, a todos os entes federativos interessa o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Se a todos interessa um meio ambiente equilibrado, sob qual perspectiva se balizará a aludida predominância?

Como se vê, não é tarefa fácil determinar quais são as matérias ambientais que deverão ser de competência da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Silva (2014, p. 482) aponta a predominância do interesse como o “princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado Federal”. Para o autor, “à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de predominante interesse local”.

De igual modo, Baracho Júnior *et al.* (2010, s/p), ao abordar a divisão de competências entre os entes da Federação, salienta que a Constituição da República de 1988 processa essa repartição, definindo competências exclusivas, privativas, comuns e concorrentes, sempre orientadas pelo princípio da predominância do interesse.

Sampaio e Ramos (2015, p. 94) sintetizam o alcance do princípio da predominância do interesse ao afirmarem que:

Em resumo, sendo o interesse local, deverá atuar o município; ultrapassando os limites municipais ou estando adstrito a toda a unidade estadual, a competência será do estado; se, contudo, o interesse transcender os limites estaduais ou compreender todo o território nacional, a competência será demarcada em favor da União. (SAMPAIO; RAMOS, 2015, p. 94)

Conclui-se, portanto, que a constituição Federal de 1988 ao adotar o critério da predominância do interesse, não buscou estabelecer uma supremacia entre as normas da União, dos Estados e dos Municípios, mas sim, determinar uma repartição de conteúdo normativo, onde cada ente federado, no exercício de sua autonomia legisle sobre matéria do seu interesse sem que isso configure uma usurpação de poder.

3.5.2 *Princípio da subsidiariedade*

Etimologicamente, subsidiário é relativo a subsídio, “que subsidia, ajuda, socorre”; subsidiar é dar subsídio; “auxiliar, ajudar”. Subsidiariedade vem do latim *subsidium* que vem a ser “reserva, reforço, corpo auxiliar, socorro, apoio, ajuda, proteção (HAUAISS; VILLAR, 2001, p. 2628)

Assim, o Princípio da Subsidiariedade vai estabelecer as hierarquias de poder, ou seja, parte do grau mais baixo, que pode ser o nível local, até atingir o plano mais alto, a saber: a União.

A ideia central da subsidiariedade decorre dos preceitos da Igreja Católica permeada pelo pensamento grego da Idade Média, em uma busca pelo equilíbrio na divisão de suas atribuições.

Rafael Mahfoud Marcoccia afirma que:

Assim como é totalmente errado tirar dos indivíduos aquilo que eles podem realizar por sua própria iniciativa e trabalho e dar à comunidade, também é uma injustiça designar a uma associação maior e mais alta o que organizações menores e subordinadas podem fazer, porque toda atividade social deve, por sua própria natureza, fornecer ajuda aos membros do grupo social, e nunca destruí-los e absorvê-los. (MARCOCCIA, 2011, p. 6)

Na atualidade referido princípio vem sendo utilizado para determinar as competências entre os poderes políticos de maior e menor nível e assim garantir que os poderes do Estado sejam utilizados de modo mais eficiente.

Para Capelli (2002):

[...] este princípio prega que as decisões serão tomadas pelo nível político mais baixo, por aqueles que estão mais próximos da situação potencialmente lesiva. Trata-se]] de um processo de descentralização política e administrativa associado ao fortalecimento do poder local. (CAPELLI, 2002, p. 52)

Baracho (1995) conceitua o princípio da subsidiariedade como:

[...] princípio pelo qual as decisões, legislativas ou administrativas, devem ser tomadas no nível político mais baixo possível, isto é, por aqueles que estão o mais próximo possível das decisões que são definidas, efetuadas e executadas. Está assim o princípio de subsidiariedade relacionado com a situação constitucional definida nas competências dos entes que compõem o tipo de Estado consagrado (unitário, autonômico, regional e federal) e o processo de descentralização política e administrativa. (BARACHO, 1996, p. 92)

É consenso entre os doutrinadores que o princípio da subsidiariedade decorre diretamente do sistema federativo.

Sob essa perspectiva, Baracho (1995) ressalta a sua importância ao afirmar, *in verbis*:

O princípio de subsidiariedade tem sido objeto de diversos estudos, em várias partes do mundo. German J. Bidart Campos afirma que, oriundo da doutrina social da Igreja, no século XX, o princípio da subsidiariedade preconiza que é injusto e ilícito adjudicar a uma sociedade maior o que é ainda capaz de fazer com eficácia uma sociedade menor. Entende, ainda, o publicista argentino tratar-se de princípio de justiça, de liberdade, de pluralismo e de distribuição de competências, através do qual o Estado não deve assumir, por si, as atividades que a iniciativa privada e grupos podem desenvolver por eles próprios, devendo auxiliá-los, estimulá-los e promovê-los. No mesmo sentido, só deve supri-las ou substituí-las quando são impotentes e ineficientes para realizar suas tarefas. Objetivando igual eficácia, deve-se dar preferência à unidade social menor, em lugar da maior, do mesmo modo privilegiar o nível social inferior, a um nível social superior ou mais amplo (BARACHO, 1995, p. 51)

Nessa linha, Hermany (2012, p. 43) leciona que “a subsidiariedade, como critério definidor de competências no âmbito interno, mostra-se extremamente ponderada e equilibrada, ao mesmo tempo em que evidencia a importância do espaço de poder – muito especialmente do Município”.

Ainda, segundo Hermany (2012, p. 42), “o princípio da subsidiariedade remete-nos a uma perspectiva de valorização dos espaços mais próximos do cidadão, de forma que fortalece as estratégias de decisão formuladas a partir da esfera local de poder”, principalmente ao se tratar do meio ambiente e sua necessária proteção.

Nessa mesma linha interpretativa, Sarlet e Fensterseifer (2014) ao abordarem o referido princípio consignam que:

Com efeito, a devida aplicação da subsidiariedade fortalece as autonomias dos entes políticos regionais e locais, descentralizando a atuação política e o poder estatal. [...] De tal sorte, o princípio opera justamente no sentido de que o ente político descentralizador (por exemplo, a União) só deve agir quando os entes menores ou inferiores (por exemplo, Estados e Municípios) não tiverem condições estruturais (normativas e fáticas) para resolver determinado problema ambiental, dando forma a um sistema político mais democrático, uma vez que as decisões estariam sendo tomadas por instâncias políticas mais próximas dos cidadãos e, conseqüentemente, de forma mais direta e participativa. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 41)

Quanto à atuação do Município, que envolve uma política de descentralização, Baracho (1997, p. 32), explica que “a repartição de competência vincula-se à compreensão do princípio da subsidiariedade, pelo que o Estado deve transferir ou delegar às coletividades os poderes que têm a capacidade de exercer”.

Barbosa ao discorrer sobre o princípio em comento assevera que:

O princípio da subsidiariedade pode ser analisado sob dois aspectos: o vertical e o horizontal. Pela ótica vertical, entende-se que, na distribuição de competência, só deveria haver maior influência da União quando fosse necessário, isto é, quando os Estados-membros não pudessem realizar suas ações de forma suficiente. Já pela ótica horizontal, busca-se uma primazia da atuação da iniciativa privada, de modo que o Estado só deveria agir residualmente. Além disso, é buscada uma atuação com mais proximidade ao cidadão, seja pelo órgão público ou pelo privado, bem como se busca que essa tarefa seja realizada pelo órgão que possa desempenhá-la com maior eficiência. (BARBOSA, 2013, p.38)

Para a presente pesquisa, interessa a subsidiariedade sob a perspectiva vertical. Tem-se que o princípio da subsidiariedade passou a ser utilizado com o objetivo de descentralizar o domínio do ente central, e assim, revestir os demais entes federados (em especial, os Municípios) de poder de ação e de decisão, uma vez que o ente menor mais próximo está do cidadão e melhor conhece a realidade local, sendo capaz, portanto, de melhor agir.

E, atuando no exercício de sua competência legislativa, possa editar leis mais protetivas ao meio ambiente e assim atender àquela localidade com mais eficiência.

O princípio da subsidiariedade, se fundamenta na premissa segundo a qual o ente federativo superior só deve atuar se o ente inferior não estiver em condições adequadas de exercê-las eficazmente.

Sob essas premissas, pode-se entender que na competência legislativa em matéria ambiental o princípio da subsidiariedade veio para favorecer a primazia do Município frente

ao Estado e à União.

Essa linha interpretativa vai privilegiar a tomada de decisões partindo justamente do ente federado mais próximo dos cidadãos, que é, sem dúvidas o Município.

Portanto, o princípio da subsidiariedade deve servir como parâmetro interpretativo na análise de qual ente possui melhores condições para atuar na situação que se apresenta, embora outros elementos deverão ser considerados (como por exemplo, se já existe competência exclusiva definida).

3.5.3 Princípio do desenvolvimento sustentável

No ordenamento jurídico brasileiro, o princípio do desenvolvimento sustentável tem seu preceito na Constituição Federal de 1988, mais precisamente, no caput do artigo 225 CF/88. E demanda compreender que o desenvolvimento econômico pressupõe o uso sustentável dos recursos naturais.

Antes, porém, a Lei 6.938/81, já em seu arts. 1º e 4º, estabelecia a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação do meio ambiente e do equilíbrio ecológico como principal objetivo da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA).

A ideia de desenvolvimento sustentável, que é a base do princípio do desenvolvimento sustentável, tem suas raízes no já abordado Relatório Brundtland, que foi o resultado do trabalho da Comissão Mundial da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ESTOCOLMO, 1972).

Referido relatório, parte de uma visão complexa das causas dos problemas socioeconômicos e ecológicos da sociedade global, trazendo uma série de medidas a serem tomadas de modo a compatibilizar o desenvolvimento e a preservação do meio ambiente.

Busca-se assim estabelecer que desenvolvimento econômico e meio ambiente não pode ser considerados como dois valores conflitantes, ao contrário, devem convergir para que a atuação estatal, as políticas públicas e as produções normativas sejam exercidas respeitando, obrigatoriamente, o meio ambiente, mas sem abrir mão da exploração e do desenvolvimento e consequentemente da produção de riquezas.

Nesse contexto, Custódio e Vieira (2016) afirmam que:

[...] Foi possível perceber que o direito ao meio ambiente equilibrado e o desenvolvimento sustentável são intrinsecamente ligados, visto que a harmonização entre esses direitos é que possibilitará a racional utilização dos recursos naturais,

atingindo não somente o intuito de preservação, como também possibilitando o desenvolvimento econômico do país. (CUSTÓDIO, 2015, p. 161)

Sob esse enfoque, Catalan (2008, p. 92), ao discorrer sobre o princípio do desenvolvimento sustentável e sua aplicação no ordenamento jurídico pátrio observa que:

Tal qual ocorre num processo de simbiose, em que há mútua colaboração para vida comum, homem e ambiente devem caminhar de mãos dadas, como namorados apaixonados, eis que os abusos praticados hoje contra o meio ambiente – do mesmo modo que uma traição –, certamente, tornarão penosa ou quiçá impossível a continuidade da vida no planeta. (CATALAN, 2008, p. 92)

Sob essa perspectiva, o desenvolvimento sustentável se realiza na observância do trinômio social, ambiental e econômico e, o Princípio do desenvolvimento sustentável vai orientar a utilização racional dos recursos naturais não renováveis, empreendendo um esforço em equilibrar e integrar o bem-estar social, a prosperidade econômica e a proteção ambiental em benefício das gerações atuais e futuras.

Canotilho e Leite (2012, p. 82) afirmam que o “desenvolvimento sustentável exige que seja dada prioridade à prevenção, preconizando um uso limitado das compreensões, e exige uma proteção pró-activa do ambiente, mais do que uma mera abstenção de ações danosas”.

Embora o Direito Ambiental não apresenta um conceito uniforme de desenvolvimento sustentável, pode-se dizer que o aludido princípio busca compatibilizar o justo desenvolvimento econômico e social com a necessária preservação do meio ambiente.

Segundo as premissas do aludido princípio, há de se atender às necessidades e aspirações do presente, porém sem comprometer o direito das gerações futuras em ter garantidas o atendimento a suas próprias necessidades, criando-se, portanto, a inter-relação entre o direito ao desenvolvimento e o direito ao meio ambiente sadio.

Referido princípio configura, portanto, instrumento para a efetivação do direito ao meio ambiente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida, conforme definido pelo texto constitucional.

No contexto da repartição de competências, o princípio do desenvolvimento sustentável, funcionará como vetor ou diretriz interpretativa da norma ambiental possibilitando a efetivação do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

Feitas essas considerações relativas aos princípios norteadores da repartição de competências em matéria ambiental, notadamente, no que se refere a identificação do interesse que prevalece na busca pela atividade legislativa do ente federado, passa-se a

pormenorizar a evolução e atuação municipal no exercício de sua competência, especialmente para legislar sobre o meio ambiente tendo o interesse local como parâmetro para essa produção legislativa.

4 A EVOLUÇÃO DA AUTONOMIA MUNICIPAL NO ESTADO BRASILEIRO

No Brasil, o Município, enquanto organização político-administrativa, remonta ao Brasil Colônia, considerando que já nas Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, possuía uma composição ordenada pelo Reino de Portugal que incluía “um residente, três vereadores, dois Almotacéis e um escrivão” (REIS, 1986, p. 217).

Observa-se que Portugal assim procedeu, para que, ao nomear um poder local, viesse a controlar os fatos político-econômicos da Colônia. Entretanto, o poder centralizador das Capitanias que, auxiliadas financeiramente pela Igreja e pelos senhores abastados, restringiram consideravelmente a atuação e expansão dos municípios, assim permanecendo até a independência em 1824.

Entretanto, após a regulamentação em 1º.10.1828⁸ do artigo 169 da Constituição Imperial de 1824, que tratava da administração e economia das províncias, os municípios tiveram novamente sua autonomia reduzida e nos dizeres de Faoro (2000, p. 345), “ficou aquém da palavra constitucional e dos vivos sentimentos despertados na quadra gloriosa.”

Todavia, com a promulgação do Código de Processo Penal, ainda sob a égide da Constituição Imperial, bem como a instituição do Ato Adicional⁹, os Municípios tiveram sua autonomia fortalecida.

O Ato Adicional propôs mudanças profundas na estrutura política da época, tais como: conversão do Império do Brasil em uma monarquia federativa, Supressão do Conselho de Estado, Supressão do Poder Moderador, Renovação do Senado (que fora criado sob a ideia de vitaliciedade), transformação dos Conselhos de Província em Assembleias Legislativas Provinciais, Imunidades Parlamentares para os legisladores provinciais.

Mas com a edição da Lei de Interpretação do Ato Adicional¹⁰, datada de 12 de maio de 1840, e que uniformizou a legislação vigente, a autonomia municipal sofreu novo revés, pois se antes a legislação local a cargo da Assembleia Provinciana observava as demandas de cada localidade, com a Lei de Interpretação do Ato Adicional “poucos foram os atos de autonomia praticados pelas Municipalidades, que, distantes do poder central, e

⁸ Lei de 1º de outubro de 1828 - Dá nova forma às Câmaras Municipais, marca suas atribuições, e o processo para a sua eleição, e dos Juízes de Paz.

⁹ Em 12 de agosto de 1834, os membros da Câmara dos Deputados aprovaram o Ato Adicional que estabeleceu um conjunto de mudanças que afetaram diretamente as diretrizes da Constituição de 1824.

¹⁰ Em 1840, sob o domínio do regente conservador Araújo Lima, foi instituída a Lei de Interpretação do Ato Adicional. Segundo seus ditames, essa lei revogou o direito legislativo das províncias e estabeleceu que a Polícia Judiciária fosse controlada pelo Poder Executivo Central (Fonte: BRASIL ESCOLA)

desajudadas pelo governo da Província, minguavam no seu isolamento” (MEIRELLES, 1998, p. 35).

Com a proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, o Brasil tornou-se um Estado federal.

Eis que a Constituição de 1891 instaura a República e a Federação (República Federativa do Brasil); as províncias tornam-se estados da federação e seus poderes são ampliados; os municípios ganham novos contornos. Isso se revela numa considerável mudança em relação ao modelo político então vigente, refletindo um longo período de insatisfação política e econômica que marcaram o fim do Império.

E a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, dispõe no seu artigo 1º que “a Nação Brasileira adota como forma de governo, sob regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil” (BRASIL, 1891).

Registre-se que o artigo 68¹¹ da Constituição Federal de 1891 “determinou que os Estados se organizassem de forma a assegurar a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (BRASIL, 1891).

Diante disso, de modo pioneiro, os Estados de Goiás, Pará e Rio Grande do Sul permitiram que os seus Municípios votassem sua própria lei orgânica.

Todavia, em que pese a determinação contida no artigo 68, a autonomia municipal sob a égide da Constituição Federal de 1891 não se realizou de maneira efetiva. Nesse sentido, Meireles (1998) afirma que:

Durante os 40 anos em que vigorou a constituição de 1891, não houve autonomia municipal no Brasil. O hábito do centralismo, a opressão do *coronelismo* e a incultura do povo transformaram os Municípios em feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos “seus” distritos de influência, como se o Município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder. (MEIRELLES, 1998, p. 7).

Destaca Baracho (1986, p. 187) que “desde a Constituição de 1891, nossas sucessivas Leis fundamentalistas têm sido marcadas pela Federação, mas o seu funcionamento está a merecer sempre constantes reparos”.

Em decorrência da revolução de 1930 e da queda da Velha República, a corrente social-democrática influenciou fortemente a elaboração da Constituição de 1934 (Segunda

¹¹ Art. 68. Os Estados organizar-se-ão de modo que fique assegurada a autonomia dos municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.

República), período em que houve o renascimento e certo protagonismo do municipalismo.

O constituinte de 1934 trouxe parâmetros mais claros no que se refere à autonomia municipal, inclusive fazendo constar expressamente no texto constitucional a eletividade de prefeitos e vereadores, bem como atribuindo renda própria a este ente federal, que podia decretar os “seus impostos e taxas, arrecadar e aplicar suas rendas”, bem como “organizar os serviços de sua competência”. Passa a ser visto como aquele ente que mais próximo está do real titular do poder, devendo, portanto, ser capaz de atos políticos no atendimento de seu “peculiar interesse” (art. 13 da CF/34).

Meirelles (1996, p. 38) afirma que: “Pela primeira vez uma Constituição descia a tais minúcias, para resguardar um princípio tão decantado na teoria quanto esquecido na prática dos governos anteriores”.

Para Castro (1998, p. 41), a Constituição de 1934 “foi inovadora na organização municipal, pois propiciou o afastamento do mandonismo político dos Estados que, no regime anterior, pelas Constituições e por suas Leis de Organização Municipal, oprimiam os Municípios”.

No campo da relação do ser humano com a natureza, há de se observar que foram editadas leis federais com vistas a disciplinar a apropriação dos bens naturais. Nesse período destaca-se a edição do Código Florestal, instituído pelo Decreto n.º 23.793/34; o Código das Águas, instituído pelo Decreto n.º 24.643/34. E, embora a edição dessas normativas tivesse cunho econômico, não se pode olvidar que, sob o ponto de vista de proteção ambiental, configuraram importantes meios de tutela dos recursos naturais.

A Constituição de 1937 (Estado Novo), conquanto tenha mantido a discriminação das rendas municipais, reduziu consideravelmente a autonomia dos municípios, o que configurou um retrocesso se comparado à Constituição de 1934. Os prefeitos não eram mais eleitos, mas sim nomeados pelos governadores dos estados (interventores federais) e a previsão de eleição para vereador era uma realidade apenas no texto constitucional.

Para Meirelles (1996, p. 39), “pode-se afirmar, sem vislumbre de erro, que, no regime de 1937, as Municipalidades foram menos autônomas que sob o centralismo imperial”.

Entretanto, em termos ambientais, a referida Carta Constitucional estabelecia em seu artigo 16 a competência privativa da União para legislar sobre bens de domínio federal, minas, metalurgia, energia hidráulica, águas, florestas, caça e pesca e sua exploração.

Destaca-se ainda que a Constituição Federal de 1946 – erigida sob a influência das constituições norte-americana (como modelo para o Federalismo), francesa (onde se buscou

as bases do presidencialismo) e de Weimar (que buscava a proteção dos direitos sociais) – apresentou um novo modelo de autonomia que se aproxima bastante do modelo vigente, uma vez que consagrou o tríplice aspecto político, administrativo e financeiro.

Porém, esse avanço foi freado pela Constituição Federal de 1967 – promulgada em pleno Regime Militar –, bem como pela Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, que editou o novo texto da Constituição de 1967 e fez surgir nova Constituição, a primeira a substituir o nome “Estados Unidos do Brasil” por “República Federativa do Brasil”, tentando representar a mudança axiológica no Federalismo então vigente.

Em termos de competência, novamente se privilegiou a União e os Municípios, relegando aos Estados uma competência residual. Configurou-se ainda uma transição entre um Federalismo Dualista clássico para o cooperativo, havendo a preocupação com o desenvolvimento de áreas assoladas por problemas socioeconômicos e ecológicos. Diante disso, os municípios, tanto no plano formal quanto substancial, tiveram sua atuação controlada pelo poder central.

Dallari (2002) pontua que:

Na década de 1960, [...] qualquer município que desejasse construir uma ponte deveria pleitear a inclusão dessa obra no planejamento nacional, sem o que não seriam destinados recursos para sua execução. Tal solução, evidentemente inadequada para o atendimento das prioridades locais, refletia bem a desconfiança nos governantes municipais, considerados incompetentes e provavelmente desonestos. (DALLARI, 2002, p. 35).

Entretanto, apesar desse controle pelo ente central, cunhou-se a cláusula do “peculiar interesse” que balizava a realização da autonomia política e administrativa municipal.

Afirma Dallari (2002, p. 35) que “o Brasil nasceu no município e, durante os primeiros séculos da história brasileira, todos os problemas de interesse comunitário eram resolvidos pela iniciativa particular ou pelo governo municipal”.

E, como já abordado, a Constituição de 1891 instaurou a República e a Federação, passando os municípios a terem novos contornos e diferentes tratamentos nas constituições vindouras, uma vez que a sua competência e autonomia ora era restringida, ora era ampliada.

Assim, rompendo com essa instabilidade constitucional ao tratar da atuação e autonomia dos Municípios, a CF/88 trouxe um novo paradigma, incluindo, expressamente, os municípios entre os entes federados, e no sistema de repartição de competências, típico dos Estados federados, dotou o Município, dentro da autonomia a ele concedida de competência

para legislar sobre matéria de interesse local.

Bonavides (2009) acrescenta que a autonomia municipal nos termos concebidos pela CF/88 possibilita uma nova análise do Estado federal, pois:

Não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado no País com a Carta de 1988, a qual impõe aos aplicadores de princípios e regras constitucionais uma visão hermenêutica muito mais larga no tocante à defesa e sustentação daquela garantia. (BONAVIDES, 2009, p. 347).

Como visto, a Constituição Federal de 1988 dotou os Municípios de singular importância, uma vez que no contexto político-administrativo do Estado os incluiu entre os componentes da federação, figura esta atípica se se considerar o modelo clássico de Federalismo que reconhece apenas dois níveis de distribuição de poder (União e Estados).

Sobre a inserção dos Municípios como componentes da Federação, nos termos do *caput* do artigo 1º da Constituição Federal de 1988, Horta (1995) observa que:

A ausência do Município na composição da União Federal não constitui originalidade do Direito Constitucional Brasileiro. Trata-se de regra geral nas Constituições dos Estados Federados, o que confere singular eficácia a esse princípio universal da organização federativa. (HORTA, 1995, p. 622).

Assim, partindo de uma interpretação sistêmica dos arts. 1º e 18 da CF/88, e como já observado, tem-se que compõem a Federação brasileira na condição de entes indissolúveis a União, os Estados-membros, Distrito Federal e Municípios. Todos autônomos política e administrativamente entre si.

Portanto, a Federação brasileira é composta, necessariamente, por três entes de distinta natureza (União, Estados-membros, Municípios), em vez dos dois entes tradicionais verificáveis no Direito Constitucional comparado (União e Estados-membros).

E somente no Brasil, os municípios possuem âmbitos exclusivos de competências políticas *lato sensu* (legislativas e executivas), e que coexistem com as competências da União e dos Estados-membros.

Assevera-se que não se conhece uma única forma de União Federativa contemporânea na qual a autonomia municipal tenha alcançado um grau de caracterização político-jurídica tão alto e expressivo quanto o que consta da definição constitucional do modelo implantado no Brasil com a Constituição Federal de 1988.

E, nos termos do preciso conceito de Bulos (2005, p. 591), “os municípios são

instituições jurídicas que agregam grupos familiares, administram serviços públicos de natureza local, exercem o poder político. Constituem as células fundamentais do Estado, onde brotam as relações político-primárias.”

Nesse contexto, na estrutura organizacional da República Federativa do Brasil, os Municípios passam a ser concebidos tanto como um ente autônomo dotado de competências constitucionais bem definidas, quanto como ente integrante da organização político-administrativa do Estado federal brasileiro (art. 18 da CF/88)¹², integrando, expressamente, a federação (art. 1º da CF/88).

Sobre a importância do Município enquanto ente local lembra Horta (1975, 523) que “a ascensão do Município desfaz antigas reservas que se opunham às relações diretas entre a União e o Município”.

Observa-se que o Município é de extrema importância para a organização do Estado federado. Sob essa perspectiva, Costa (2010) expõe que:

O Município é a base da organização política democrática, porque nele ocorre a verdadeira relação entre a sociedade e o Poder Público. As necessidades dos cidadãos são mais objetivas, ao passo que a forma de reivindicá-las tem maiores possibilidades de êxito, dada a proximidade maior entre governantes e governados. Na verdade, como bem observou TOCQUEVILLE, o Município vem a ser uma escola de civismo e de democracia. (COSTA, 2010, p. 01)

E Silva Gonçalves (2003) afirma que:

Não se pode olvidar que na pirâmide do Estado Federado, a base, o bloco modular é o Município, pois é nesse que reside a convivência obrigatória dos indivíduos. É nesta pequena célula, que as pessoas exercem os seus direitos e cumprem suas obrigações; é onde se resolvem os problemas individuais e coletivos. Está no Município a escola da democracia. É no Município que se cuida do meio ambiente; é nele que se removem os detritos industriais e hospitalares e se recolhe o lixo doméstico; é nele que as pessoas transitam de casa para o trabalho nas ruas e avenidas, nos carros, coletivos e variados meios de transporte. É no Município que os serviços públicos são prestados diretamente ao cidadão; é nele que os indivíduos nascem e morrem.

[...]

A expressão haurida do texto constitucional tem, como sobejamente dito e repetido, a limitar seu âmbito de aplicação, a regra constitucional da competência, sem cuja interpretação sistemática destinaria toda análise do tema ao fracasso. Isto porque, no âmbito geral, enquanto a competência federal privativa é numerada pela Constituição de 1988, a estadual é residual e a municipal é expressa, mas não numerada, gravitando em torno do conceito operacional de interesse local. (SILVA GONÇALVES, 2003, p. 107-108).

¹² Art. 18. 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.
[...]

Tem-se que a Constituição Federal de 1988, ao dotar os Municípios de autonomia perante os demais entes federados, conforme estabelecem os artigos 1º, *caput*, e 18 da Carta Constitucional, reconhece e fortalece o interesse e o poder local.

Para Silva (2013) a autonomia municipal pode ser observada segundo as suas capacidades. Para o autor:

A autonomia municipal, assim, assenta em quatro capacidades:

- a) Capacidade de auto-organização, mediante a elaboração da lei orgânica própria;
- b) Capacidade de autogoverno, eletividade do Prefeito e dos Vereadores às respectivas Câmaras Municipais;
- c) Capacidade normativa própria, ou capacidade de autolegislação, mediante a competência de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva ou complementar;
- d) Capacidade de autoadministração (administração própria, para manter e restar os serviços de interesse local). (SILVA, 2013, p. 623-624).

Como se vê, a autonomia municipal compreende a esfera administrativa, financeira e política. Nesse sentido, a autonomia administrativa se revela na capacidade do município em organizar seus próprios serviços e ordenar seus respectivos territórios. Ou seja, possui administração própria, mas sempre tomando como base a lei.

Doutro modo, a autonomia financeira (art. 30, III, da CF/88)¹³ se traduz no poder para instituir e arrecadar tributos, bem como aplicar suas rendas.

Por sua vez, a autonomia política está patenteada na auto-organização (art. 29, *caput*, CF/88¹⁴), eletividade do prefeito, vice-prefeito e vereadores (art. 29, I) e na competência para legislar sobre matéria de interesse local (art. 30, I, da CF/88), bem como suplementar a legislação federal e estadual (30, II) (BRASIL, 1988).

O artigo 30, inciso I, da Carta Constitucional, ao estabelecer a competência exclusiva do Município para as matérias que versem sobre assuntos de interesse local, estabelece um instrumento de singular importância para o trato das questões ambientais, sua proteção e preservação.

Em que pesem as críticas de alguns doutrinadores no que se refere ao critério de

¹³ Art. 30 – Compete aos Municípios: [...] III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; [...]

¹⁴ Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: I - eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País; [...]

descentralização que confere autonomia municipal para legislar sobre as questões ambientais com vistas ao interesse local, Paulo Affonso Leme Machado (2013, p. 388) pondera que “não reivindicamos para o Brasil a debilitação do Estado federal. Entendemos de real importância que a normatização fundamental para o meio ambiente seja feita pela União, através de normas gerais; mas que com isso não se anule o Município”.

Percebe-se que os Municípios, ao longo da formação político-administrativa brasileira, foram cunhando importância e se estabelecendo enquanto ente autônomo e definindo seu papel no contexto de um Estado federal.

Em termos ambientais, a CF/88, adotando uma tendência mundial de preservação ambiental e busca por um desenvolvimento sustentável, inovou, reconhecendo a importância da municipalidade na defesa de um meio ambiente ecologicamente equilibrado – uma vez que é nos municípios que se encontra os patrimônios naturais e onde a identidade cultural de um povo se realiza.

Como já abordado, deixou também sob a responsabilidade da municipalidade eficiente instrumento político (a competência exclusiva para legislar sobre matéria de interesse local) para que esta exerça o controle dos recursos naturais.

Ademais, providencial os Municípios serem contemplados com autonomia e capacidade legislativa, considerando que o território brasileiro, de dimensões continentais, é o quinto maior do mundo em extensão, abarcando inúmeras regiões com condições físico-geográficas, climáticas, demográficas, sociais, culturais e econômicas bastante peculiares, o que impossibilita, em termos ecológicos, uma única normativa que consiga elaborar padrões ecológicos que abarquem todas essas condições, especialmente quando se tem o “interesse local” como referencial para a produção legislativa ambiental municipal.

4.1 O papel do Município na produção legislativa em matéria ambiental

Até meados dos anos 1970, os Municípios pouco se preocupavam com a criação e manutenção de programas e normativas voltadas ao fomento da proteção ambiental, pois poucos eram os políticos e gestores públicos que tinham consciência dos problemas ambientais existentes no Município sob sua administração. Do mesmo modo, os demais entes federados não exigiam da municipalidade a elaboração e implementação de políticas públicas ambientais.

A degradação ambiental que se perpetrava a olhos vistos não era concebida como fato nocivo e comprometedor das gerações presentes e futuras. Do mesmo modo,

desenvolvimento sustentável e meio ambiente ecologicamente equilibrado eram conceitos vagos, sem importância, relegados apenas ao âmbito acadêmico.

Leis e decretos municipais versando sobre o meio ambiente e sua proteção eram raros e tratavam, basicamente, de arborização de áreas urbanas, instalações sanitárias, escavação e manutenção de fossas sépticas e a criação de parques, jardins botânicos e hortos florestais.

A poluição do ar que assolava as cidades industriais era concebida como reflexo do progresso e do crescimento econômico e não como um problema ambiental com reflexos para além dos limites do Município e com impacto direto na saúde e na qualidade de vida dos munícipes.

Aludida poluição ocasionada pelas indústrias alcançou um nível tão alarmante e insustentável que o Governo Federal editou a Lei n.º 6.803, de 2 de julho de 1980, que dispunha “sobre as diretrizes básicas para zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição”. (BRASIL, 1980).

Referida normativa constituiu um avanço em termos de proteção ambiental, uma vez que estabelecia, dentre outras providências, que “as zonas destinadas à instalação de indústrias serão definidas em esquema de zoneamento urbano, aprovado por lei, que compatibilize as atividades industriais com a proteção ambiental”, vindo a constituir um importante mecanismo de fiscalização e controle para aqueles Municípios que possuíam uma intensa atividade industrial, como por exemplo, Contagem/MG e Cubatão/SP (BRASIL, 1980).

Entretanto, com os preceitos da Lei n.º 6.938/81 (PNMA) reforçados pela Constituição da República de 1988 – que concedeu ao Município *status* de ente da Federação –, bem como pela onda preservacionista que se espalhava pelo mundo especialmente a partir de 1972 com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo – os municípios passaram a desempenhar um importante papel na defesa do meio ambiente, uma vez que, enquanto entes federativos, podem e devem legislar sobre assuntos de interesse local.

E ainda complementar as leis estaduais e federais, tomando para si decisões em defesa do patrimônio natural e cultural e, conseqüentemente, proporcionando bem-estar aos cidadãos, incluindo a competência comum de proteção do meio ambiente e do combate à poluição.

Por certo que na estrutura político-administrativa do Estado brasileiro, é no âmbito municipal que as pessoas são mais impactadas pelas necessidades diárias de proteção

do seu meio ambiente, já que é nesse local que tais problemas se materializam mais nitidamente.

Nesse sentido, Krell (2005) afirma que:

[...] o leque das tarefas municipais tradicionais, como o zoneamento, o parcelamento do solo, a limpeza urbana, o escoamento sanitário, o planejamento do trânsito e das áreas de lazer, foi ampliado por novos desafios no campo dos resíduos sólidos, da degradação do solo, dos ruídos, da proteção da natureza e das paisagens. São justamente as decisões dos órgãos da política municipal que afeiçoam e organizam o mundo local e a vida do ser humano e, ao mesmo tempo, transformam o seu meio ambiente natural e social. (KRELL, 2005, p. 169).

Percebe-se que essa consciência do município de utilizar o poder outorgado a ele pelo artigo 30, I, da CF/88 para editar normas protetivas do meio ambiente e que verse sobre o interesse local é uma realidade atual de diversos municípios brasileiros.

Segundo Bessa Antunes (2015, p. 112), “seria incorreto e insensato dizer-se que os Municípios não têm competência legislativa em matéria ambiental, visto que teriam que abrir mão de sua autonomia constitucional para cumprir os próprios mandamentos constitucionais.”

Afirma ainda que “o meio ambiente está incluído dentre o conjunto de atribuições legislativas e administrativas municipais e, em realidade, os Municípios formam um elo fundamental na complexa cadeia de proteção ambiental”. (op. Cit, p. 112)

No mesmo sentido, Milaré, (2009, p. 191) afirma que “se a Constituição conferiu-lhe poder para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (art. 23, VI) – competência administrativa –, é óbvio que, para cumprir tal missão, há que poder legislar sobre a matéria”

Nesse sentido, e reforçando o já abordado, a autonomia municipal para legislar sobre matéria de interesse local constitui importante instrumento para a proteção ambiental.

É certo, porém, que essa consciência ecológica que alia desenvolvimento econômico e proteção do meio ambiente, fazendo surgir o conceito de desenvolvimento sustentável que iniciou em 1972 com o “relatório Brundtland”, não é uma realidade abraçada por todos os municípios brasileiros, mas já o é em muitos deles e certamente será em tantos mais.

Os municípios, na sua atuação legiferante, a exemplo dos Estados, indiscutivelmente, devem observância aos princípios constitucionais, bem como às normas gerais estabelecidas pela União no exercício de sua competência privativa.

Do mesmo modo, devem respeito às leis estaduais, com vistas a manter a

integridade do ordenamento jurídico, uma vez que, mesmo em se tratando de competência exclusiva da União ou dos Estados, existem determinações que influenciam diretamente no ordenamento municipal.

Nesse sentido, Machado (2013) ao discorrer sobre o exercício de sua autonomia municipal pontua que:

A autonomia não significa desunião dos entes federados. Também não deve produzir conflito e dispersão de esforços. Mas a autonomia deve ensejar que o município tenha ou possa ter sistemas de atuação administrativa não semelhante ou desiguais aos vigentes nos Estados. Os Estados, por sua vez, poderão ter, também, sua organização administrativa ambiental diferente do governo federal. Assim, as normas gerais federais ambientais não podem ferir a autonomia dos Estados e dos Municípios, exigindo dos mesmos uma estrutura administrativa ambiental idêntica à praticada no âmbito federal. (MACHADO, 2013, p. 364).

Para Castro (2005, p. 205), esse fortalecimento do Município ditado pela CF/88 refletiu na ampliação de suas competências, com a repartição constitucional conferindo-lhe a função de legislar exclusivamente sobre os assuntos de “interesse local”, assegurando-lhe ainda a perspectiva de suplementação das leis estaduais e federais, bem como lhe impôs a competência comum para a proteção do meio ambiente e do combate à poluição.

Legislar suplementarmente envolve, por exemplo, a possibilidade de preencher lacunas, tendo em vista as peculiaridades locais, disciplinando o que não estiver regulado de forma explícita nas leis federais ou estaduais, sempre em harmonia com estes diplomas normativos. E sempre com observância do interesse local.

É a compreensão que ressoa na doutrina, como anotam Mendes e Gonet Branco (2012):

Aos Municípios é dado legislar para suplementar a legislação estadual e federal, de que isso seja necessário ao interesse local. A normação municipal, no exercício dessa competência, há de respeitar as normas federais e estaduais existentes. A superveniência de lei federal ou estadual contrária à municipal suspende a eficácia desta. A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas legislativas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, com melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais. (MENDES; BRANCO, 2012, p. 843).

Uma produção legislativa ambiental bem-sucedida no âmbito municipal exige um estudo prévio das condições jurídicas, administrativas e econômicas locais de modo a identificar a estrutura básica das normas, dos planos e propósitos daquela normativa e assim verificar se aquilo que se pretende realizar é, de fato, de interesse local.

Partindo dessa premissa, há de considerar que os municípios têm à sua disposição

importantes instrumentos legislativos para promover a proteção e preservação do meio ambiente nos termos estabelecidos no artigo 225 da Carta Constitucional.

Espera-se, assim, que os Municípios utilizem essa expansão de suas competências de modo a cumprir os propósitos do artigo 225 da Constituição Federal, ambicionando sempre a busca do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e as futuras gerações.

Nesse contexto, o Município deve utilizar sua competência para legislar exclusivamente e/ou de modo suplementar sobre matéria de interesse local, modulando as normas gerais da União ou as normas estaduais de complementação em observância às singularidades locais, atentando sempre ao interesse local, a fim de buscar promover a proteção do meio ambiente.

O sucesso ou fracasso das políticas públicas ambientais depende (e muito) das condições jurídicas e administrativas locais.

Uma produção legislativa bem-sucedida no âmbito municipal exige prévio estudo das condições jurídicas, administrativas e econômicas locais para se identificar a estrutura básica das normas, dos planos e projetos relacionados à proteção ambiental, inclusive no que diz respeito ao desenvolvimento urbanístico, para, a partir da análise desses pontos, se verificar o caráter local do interesse em questão.

4.1.1 O Estatuto da Cidade e sua importância para o meio ambiente urbano

Como já mencionado, o meio ambiente tem que ser concebido para além daquela visão ortodoxa que abarca basicamente a fauna, a flora e os recursos hídricos.

O meio ambiente em sentido *lato* engloba, além dos elementos comumente identificados como natureza (solo, água, ar atmosférico, fauna e flora), o meio ambiente artificial, cultural, histórico, dentre outros, que notadamente se encontram em maior evidência no meio urbano, mais especificamente nas cidades.

Nesse contexto, há de se observar que o conceito de meio ambiente trazido pela Lei 6.938/81 (art. 3º) foi recepcionado, mas também complementado, pela CF/88, que acresceu, para fins de tutela, o meio ambiente cultural, o do trabalho e o meio ambiente artificial.

Nesse sentido, Fiorillo (2012, p. 19) conclui “que a definição de meio ambiente é ampla devendo-se observar que o legislador optou para trazer um conceito jurídico indeterminado, a fim de criar um espaço positivo de incidência da norma”.

Assim, não se pode discorrer sobre meio ambiente e sua premente necessidade de

proteção num contexto da municipalidade sem que também se aborde a realidade urbana, uma vez que o artigo 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/01) garantiu, de forma literal, o direito às cidades sustentáveis, e isso pressupõe, por óbvio, um meio ambiente urbano ecologicamente equilibrado.

É, pois, na CF/88, notadamente nos artigos 182 e 183 (Capítulo II da Política Urbana), que se tem expressa a competência municipal para o desenvolvimento de políticas públicas urbanas e normativas com a finalidade de ordenar o plano de desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, incluindo aí um meio ambiente urbano ecologicamente equilibrado, com vistas ao interesse local.

Surge então o Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/01) – que regulamenta os arts. 182 e 183 da CF/88 e que configura importante instrumento para balizar a produção legislativa municipal em matéria ambiental no âmbito urbano.

Referido texto normativo veio, por exemplo, estabelecer em seu artigo 2º¹⁵ as diretrizes gerais para a política de desenvolvimento urbano municipal, observando que alguns daqueles incisos estão diretamente ligados à proteção e preservação ambiental.

Tais diretrizes devem ser observadas quando da elaboração do Plano Diretor (obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes), conforme estabelecem o artigo 39 e seguintes do Estatuto das Cidades.

Nesse contexto, o Plano Diretor é definido, também, como um instrumento apto a fazer cumprir a função social da propriedade urbana, qual seja, o controle do uso do solo, a edificação, a inadequada utilização dos imóveis, a poluição, a deterioração das áreas urbanizadas e a não degradação ambiental.

¹⁵ Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; (...) IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; (...) VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: (...) c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; (...) g) a poluição e a degradação ambiental; h) a exposição da população a riscos de desastres. (...) VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência; (...) XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; (...) XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população; XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais; (...) XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais.

Deve-se notar que nas atribuições atinentes ao interesse local, como na promoção do ordenamento territorial, obedecidas as diretrizes gerais dos demais entes federados, caberá ao Município definir sua política de desenvolvimento urbano, conforme seus interesses e peculiaridades daquela municipalidade, devidamente regulamentadas no plano Diretor.

Padilha (2010, p. 107) enfatiza a ideia de planejar as cidades do século XXI, cuja finalidade é garantir um meio ambiente sustentável. Ordena, dentre suas diretrizes gerais, o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, para evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.

Ademais, com base nos incisos IV, VI, VIII e XII do art. 2º do Estatuto da Cidade, é nítida a preocupação do poder público de garantir um meio ambiente essencial à qualidade de vida, pois o referido Estatuto busca, além do planejamento das cidades, a regulamentação das atividades econômicas dos Municípios, como também das suas áreas de influência, espaços urbano e rural, na finalidade de evitar, reduzir e corrigir o dano ambiental.

Assim, o Estatuto da Cidade vai regulamentar o uso do espaço urbano sob uma perspectiva ambiental, inclusive relativizando o uso e gozo da propriedade que passa a ser exercida com fins a cumprir a sua função social e ambiental.

Por consequência, o direito à propriedade sofre considerável relativização, uma vez que não pode mais ser exercido ao bel prazer do proprietário, tampouco de forma absoluta, sem qualquer restrição e sem observância às regras de proteção ambiental

Com o advento do Estatuto da Cidade, a propriedade urbana passa a se vincular a sua função social (artigo 182, §§ 1º e 2º, da CF), garantindo, dessa forma, o desenvolvimento urbano de modo sustentável, respeitando ainda os direitos e garantias fundamentais e o princípio da dignidade da pessoa humana, e por consequência garantindo às presentes e futuras gerações um meio ambiente urbano ecologicamente equilibrado.

Ou seja, vai salvaguardar o meio ambiente urbano justo, equilibrado e sustentável, estabelecendo que toda atividade econômica deve ter especial planejamento do administrador público, observando-se os limites de sustentabilidade ambiental (FIORILLO, 2002, p. 49-57).

E assim propiciar um crescimento urbano de forma ordenada para que não resulte ao meio ambiente a degradação como ônus dessa aglomeração ou crescimento desordenado.

O espaço urbano ordenado é essencial para que se tenha um meio ambiente ecologicamente equilibrado e assim alcançar o bem-estar dos munícipes e o desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, Dias (2009) afirma que:

A política urbana, para ser implementada pelo Poder Público há que compor interesses para atingir um meio ambiente digno à vida. Para isso, precisa de força política e decisões concertadas de forma a impedir e coibir ações individuais e interesses econômicos que queiram sobrepor-se aos interesses da cidade. Por isto, faz-se necessário as autuações e intervenções de todos os entes federativos, e, em se tratando de política urbana municipal, cabe a esta esfera a responsabilidade maior em intervir e solucionar conflitos, pois o que se visa é o desenvolvimento pleno das funções sociais da cidade. (DIAS, 2009, p. 153).

Destarte, alguns instrumentos presentes no art. 4º do referido Estatuto foram criados para efetivar a tutela do meio ambiente artificial.

Sob essa perspectiva, cabe à municipalidade, através de seus entes políticos, desenvolver políticas públicas urbanas, bem como planos e metas com vistas a se efetivar a proteção ambiental no âmbito urbano.

E esses planos e metas implicam, necessariamente, a obrigação de cumprir as normas estabelecidas no Plano Diretor, na Lei de Zoneamento e Parcelamento, Planejamento e Controle de Uso do Solo, normas edilícias, normas administrativas de saneamento básico, entre outras obrigações, conforme previsão do Estatuto da Cidade, bem como da Lei Orgânica Municipal – LOM (art. 29 da CF/88) (BRASIL, 2001).

Evidencia Fiorillo (2012, p. 366) que os instrumentos acima transcritos têm o objetivo de organizar as necessidades de brasileiros e estrangeiros aqui residentes dentro da ordem econômica capitalista, considerando, por exemplo, que o crescimento populacional desordenado na área urbana suscita preocupação das autoridades políticas principalmente no que tange à qualidade de vida das pessoas, saúde e, por óbvio, o meio ambiente.

Decerto, a gestão democrática da cidade preconizada no Estatuto da Cidade, se de fato aplicada, vai definir as políticas e os instrumentos, para o desenvolvimento da política urbana, sem se isentar de suas responsabilidades para tratar de assuntos eminentemente de interesse da municipalidade, mas que por vezes são tratados de forma centralizada pelo Ente central.

Contudo, em que pesem as diretivas constantes do Estatuto da Cidade, poucas são as cidades que contam com um corpo técnico qualificado e capacitado para a gestão territorial e aplicação efetiva das ferramentas ali dispostas.

Do mesmo modo, poucos são os Municípios que realizaram trabalhos qualitativos sobre o território (como mapeamentos, carta geotécnica, estudos de impacto ambiental,

estudos topográficos, etc.) ou contrataram serviços especializados nas etapas de elaboração dos Planos Diretores.

Entretanto, não se pode negar que o Estatuto da Cidade, a Lei Orgânica do Município e o Plano Diretor são, em sua essência, mecanismos eficientes de controle e fiscalização das questões ambientais.

E não poderia ser doutro modo, pois referidas legislações municipais não poderão, sob pena de inconstitucionalidade, afrontar o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O Estatuto da Cidade, em especial, é um instrumento de viés democrático, uma vez que dedica parte de seus regramentos ao acesso da participação popular. Essa prerrogativa, se bem utilizada pelos munícipes, propiciará a estes uma vida saudável e produtiva em harmonia com o meio ambiente.

Convém demonstrar ainda que o Estatuto da Cidade é um importante mecanismo para preservação ambiental, sendo sua aplicação de forma imediata – o que destaca a efetiva participação entre o chefe do executivo, a câmara legislativa e a sociedade, com ações cujo objetivo central é desenvolver uma sociedade que protege e respeite o meio ambiente.

Indiscutível, pois, que o Estatuto da Cidade desempenha papel de destaque na tutela do meio ambiente artificial, uma vez que fixa as diretrizes gerais de desenvolvimento urbano, disponibilizando instrumentos garantidores e necessários à tutela do meio ambiente artificial e natural, no contexto da municipalidade.

Portanto, da leitura até aqui empreendida, dúvidas não persistem de que o ente municipal, nos termos da CF/88, é competente para legislar em matéria ambiental.

Ponto controverso está no fato de que para que essa atuação legiferante no âmbito da competência legislativa ambiental se realize, deve-se ter como condutor “o interesse local”.

E não há um critério previamente estabelecido que determine quais interesses se revelam como sendo eminentemente local.

Ora, se se considerar que o interesse está ligado a uma necessidade, como definir qual matéria ambiental é, em primeiro plano, de interesse local?

A resposta a esse questionamento se buscará no capítulo a seguir.

5 O INTERESSE LOCAL COMO PARÂMETRO AO EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL EM MATÉRIA AMBIENTAL

As questões ambientais dos municípios brasileiros, no que se refere à competência legislativa, são definidas e analisadas sob a perspectiva do “interesse local”, presente, essencialmente, no artigo 30, I, da CF/88.

E na trilha das novas abordagens e concepções da proteção ambiental, volta-se o olhar para as comunidades municipais a partir da dimensão que a própria Constituição lhes confere e procura-se compreender o que seja, pode ou deve ser “interesse local”, sobre cujo conteúdo o Município tem competência para legislar, notadamente, no que se refere as questões afetas à proteção e preservação ambiental.

É certo que há um interesse local quando se estabelece a possibilidade de sobre ele legislar. Mas o que seria interesse local, em se tratando do Município, das pessoas, da população, da comunidade que político-administrativamente organizada tem demandas, interesses, objetivos, necessidades, anseios, e quer vê-los reconhecidos, respeitados, valorizados, atendidos, protegidos e resguardados?

É certo que a expressão interesse local estabelece a competência legislativa prevista na Constituição Federal de 1988, especialmente no art. 30, I, para que os Municípios adotem normas, medidas e regramentos sobre assuntos ou matérias que (lhes) digam direta e concretamente de seus interesses locais, peculiares, preponderantes e específicos.

Portanto, a expressão “interesse local” representa pressuposto para que o ente municipal exerça sua competência legislativa ambiental. Entretanto, se faz necessário ter bem claro qual a dimensão do significado, para além da semântica e da gramática, da referida expressão, delimitando qual é o seu alcance jurídico, socioambiental e espacial, no contexto da repartição de competências em matéria ambiental entre os entes federados.

Entretanto, é essencial que primeiramente se aborde a expressão “peculiar interesse”, uma vez que foi numa releitura dessa expressão que a CF/88 cunhou no art. 30, I, a terminologia “interesse local”.

Pois bem, o termo “peculiar interesse” surgiu na Constituição de 1891 (primeira Constituição da República) e vigorou até a promulgação da Constituição Federal de 1988, quando foi substituído pela terminologia “interesse local” ao estabelecer a competência legislativa exclusiva dos municípios.

O artigo 68¹⁶ da Constituição de 1891 estabeleceu que os Estados deveriam se organizar de modo a assegurar a autonomia municipal nas questões que dissessem respeito ao seu “peculiar interesse”.

E referida expressão se manteve nas constituições subsequentes. Entretanto, em nenhuma delas houve a definição exata do referido termo, situação que demandava um esforço hermenêutico dos legisladores para definir quais matérias se enquadrariam na aludida expressão.

Do mesmo modo, na doutrina e jurisprudência pátria não havia um conceito fechado sobre o tema. O entendimento majoritário era de que “peculiar interesse” não significava que os municípios tinham exclusividade para atuar naquele tema específico, mas que havia apenas uma predominância do interesse do Município, sem excluir, no entanto, a possibilidade de os Estados e a União atuarem no mesmo sentido.

Reforçando esse entendimento, Critella Júnior (1975) traz a seguinte abordagem:

*Se Município é a pessoa jurídica de direito público interno encarregado da Administração local, é claro que a regra do “peculiar interesse” vai fixar a competência daquele sujeito de direito público. Sabendo-se que “peculiar interesse” é predominância, prevalência, primazia e não exclusividade (porque não há *assunto local* que não seja ao mesmo tempo *assunto geral*), impõe-se a conclusão lógica e jurídica de que a competência do Município, em regular determinado assunto, é fixado pela “peculiaridade”, “singularidade”, “prevalência” ou “primazia” da matéria regulada. (CRITELLA JÚNIOR, 1975, p. 66) (grifo do autor).*

Para os defensores desse entendimento, o entrelaçamento dos interesses dos Municípios com os interesses dos Estados e com os interesses da União decorre da importância dada à matéria que se pretende legislar. O que os diferencia é a *predominância*, e não a exclusividade.

Dada a dificuldade para definir e delimitar as matérias que se enquadrariam nesse conceito, a atuação do Município para legislar sobre matéria de seu peculiar interesse não se efetivava, pois essa atividade legislativa era usurpada pelo Estado e/ou pela União, ficando os Municípios amarrados à indefinição do conceito do referido termo.

Com a Constituição Federal de 1988, a expressão em comento foi substituída por “interesse local”, porém a dificuldade em se definir a terminologia persistiu, uma vez que se revela como um conceito jurídico indeterminado de conteúdo vago, seja na área de

¹⁶ Art 68 - Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse. (Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil)

suplementação de leis estaduais e federais, seja no âmbito do exercício da competência exclusiva.

Observa-se ainda que a terminologia trouxe, sob o ponto de vista conceitual, dupla interpretação, uma vez que pode ser concebida como tendo por objetivo e consequência restringir a atuação do ente municipal no exercício de sua competência exclusiva, ou, numa concepção oposta, pode ser entendida como uma forma de ampliar a atuação do Município enquanto ente autônomo componente da federação.

Colaciona assim o entendimento de Silveira (2003) que exemplifica essa dupla interpretação da terminologia “interesse local”, ao afirmar que:

[...] a terminologia interesse local implica redução da competência municipal pois, na medida em que determinada questão interessar ao Estado-Membro, a regulação da mesma passa a pertencer-lhe. Isto porque, nesse caso, acredita-se que o campo do peculiar interesse é o que significa preponderância e não exclusividade. Em sentido diametralmente oposto, há quem sustente uma ampliação do âmbito de competência dos Municípios e que agora os mesmos não necessitam demonstrar que dada matéria é de seu peculiar interesse, este mais restrito que interesse local. (SILVEIRA, 2003, p. 73).

Pois bem, qual o assunto ambiental de interesse federal ou estadual que não interessa à comunidade? Raciocinando em sentido contrário, tudo é do interesse local, e, portanto, da competência municipal? O subjetivismo da expressão origina não só dúvidas como em determinadas situações impossibilita uma efetiva atuação municipal no campo legislativo ambiental

Meirelles (2006), por sua vez, afirma que:

[...] interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos municípios [...]. Não há interesse municipal que não 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. O que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União. (MEIRELLES, 2006, p. 47).

Para o citado autor, os interesses locais do Município são aqueles predominantes; portanto, se não são exclusivos, aventa-se a possibilidade de matérias sujeitas à regulamentação das três ordens estatais.

Cooley (2002), analisando o interesse local na experiência norte-americana, relembra que:

É princípio axiomático que a gestão dos assuntos puramente locais pertence ao povo interessado, não só porque se trata de seus interesses próprios, mas porque os compreenderão melhor e são mais competentes para dirigi-los. A contínua e permanente existência do governo local é, por conseguinte, aceita por todas as Constituições estaduais e é matéria de Direito Constitucional, ainda mesmo nos casos em que se não trate dele em termos expressos. A lei não seria nunca competente para suprimi-lo. Não obstante, não há uma forma ou modelo constitucional de governo local, nem um padrão ou medida dos poderes locais, podendo diversificarem segundo as circunstâncias. Uma cidade com um milhão de habitantes, com avenidas, parques, fontes, docas e outras propriedades, pode ter necessidade de um sistema de governo com poderes muito amplos, ao passo que uma forma simplíssima e poderes limitados, podem corresponder às necessidades de uma aldeia. Para determinar quais sejam em tais casos as necessidades locais, reclama-se uma legislação; é por isso que o Estado criará governos locais, conferindo-lhes poderes que na sua sabedoria lhes parecerem melhores e mais oportunos. (COOLEY, 2002, p. 333)

E na busca de uma definição do que seria “Interesse Local”, Machado (2012) afirma que:

O "interesse local" não precisa incidir ou compreender, necessariamente, todo o território do Município, mas uma localidade, ou várias localidades, de que se compõe um Município. Foi feliz a expressão usada pela Constituição Federal de 1988. Portanto, pode ser objeto de legislação municipal aquilo que seja da conveniência de um quarteirão, de um bairro, de um subdistrito ou de um distrito. A noção de interesse local não é unívoca. Haverá interesses locais em choque e, muitas vezes, encontraremos o interesse local pelo desenvolvimento econômico não sustentado ou imediatista, em antagonismo com o interesse local, pela conservação do meio ambiente. Celso Bastos, José Cretela Júnior, Hely Lopes Meirelles, dentre outros de nossos publicistas eminentes, manifestam-se no sentido de que o interesse local não se caracteriza pela exclusividade do interesse, mas pela sua predominância. (MACHADO, 2012, p. 353)

Nesse entendimento, admite-se que sobre um mesmo assunto, concomitantemente, legislem a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atendendo ao princípio da predominância do interesse.

Seguindo esse raciocínio, sempre que a predominância do Município se revelar, cabe a este regulamentar a matéria, como assunto de seu interesse local; nesses casos, as reminiscências de aspecto municipal embutem no Poder Público local o dever de agir.

Mas aqueles que declaram que o interesse local deve ser entendido como predominante e não exclusivo fornecem poucos elementos válidos para definir o que é “interesse local predominante”. Ou seja, não apresentam critérios válidos para se identificar, no caso concreto, o aludido interesse local predominante.

E o próprio princípio da predominância do interesse que entendem fundamental para o exercício da competência legislativa, perde um pouco de sentido, na medida em que a todos os entes federados interessa o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesse contexto, Bastos (2001, p. 319) pondera que interesse exclusivamente municipal é muito difícil de se identificar, inclusive por razões de ordem lógica. Afinal, sendo o Município parte de uma coletividade maior, o benefício trazido a uma parte consequentemente vai refletir na coletividade. O autor alerta que a competência municipal ficará sob o foco de uma disputa com as demais pessoas de direito público, pois o mero interesse local não exclui o interesse estadual e mesmo nacional.

Neste sentido, Meireles (1996), referente ao interesse local afirma que:

Muitas, entretanto, são as atividades que, embora tuteladas ou combatidas pela União e pelos Estados membros deixam remanescer aspectos da competência local, e sobre os quais o Município não só pode como deve intervir, atento a que a ação do Poder Público é sempre um poder-dever. Se o Município tem o poder de agir em determinado setor, para amparar, regulamentar ou impedir uma atividade útil ou nociva à coletividade, tem, corretamente, o dever de agir, como pessoa administrativa que é armada de autoridade pública e de poderes próprios para a realização de seus fins. (MEIRELLES, 1996, p. 310)

Por sua vez, Carrazza (1991, p. 107) afirma que “interesses dos municípios são os que atendem, de modo imediato, às necessidades locais, ainda que com alguma repercussão sobre as necessidades gerais do Estado ou do País”. Ou seja, é o interesse que afeta mais diretamente as necessidades imediatas e, indiretamente, em maior ou menor repercussão, as necessidades gerais (BASTOS, 1998, p. 311).

Nessa esteira, afirma Meirelles (2006, p. 120) que “não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância.”

Para Moraes (2001) o interesse local:

Apesar de difícil conceituação [...] refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas dos municípios, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União), pois, como afirmado por Fernanda Dias Menezes, “é inegável que mesmo atividade e serviços tradicionalmente desempenhados pelos municípios, como transporte coletivo, polícia das edificações, fiscalização das condições de higiene de restaurante e similares, coleta de lixo, ordenação do uso do solo urbano, etc., dizem secundariamente com o interesse estadual e nacional”. (MORAES, 2001, p. 311).

Pode-se dizer, portanto, que o interesse local é o conjunto de necessidades imediatas do Município (FERREIRA, 1993, p. 309) que norteará a prevalência do poder municipal em disciplinar as matérias correlatas aos ditos interesses de dimensão local, ainda quando em confronto com a iniciativa dos demais entes federativos (SAMPAIO, 2005, p. 660).

Da leitura empreendida, observa-se que para uma corrente doutrinária, a discriminação no texto constitucional da expressão interesse local, teria por objetivo minimizar a atuação do município na repartição de competências.

Noutra via, parte da doutrina entende que tal previsão objetiva ampliar a participação do município junto aos demais membros da Federação.

E, apesar da divergência doutrinária, mostra-se razoável, e em consonância com os preceitos constitucionais estabelecidos no artigo 225 da CF/88, que a intenção do constituinte originário era, em essência, reforçar a autonomia municipal alargando o seu poder de atuação quando se tratasse de preservação e proteção ambiental, e assim elevar a importância do Município no pacto federativo.

Por certo que a expressão “interesse local”, compreende um amplo campo de atribuições da municipalidade, alcançando tudo que estiver relacionado diretamente com a vida dos seus habitantes e as conveniências da administração local.

Portanto, tem amplitude maior que aquela abarcada pela terminologia prevista no regime anterior.

Ademais, se o legislador constituinte pretendesse que a atuação municipal na defesa do meio ambiente continuasse trôpega, de pouca expressividade, motivo não teria para cunhar o termo “interesse local” em substituição ao antigo “peculiar interesse” que vigorou nas constituições anteriores e que se destacava pelo pouco apelo às questões ambientais.

Neste sentido, Santana (1993, p. 94), pondera que “se, de um lado, o conceito do qual nos ocupamos é vago e impreciso, de outra parte, dita imprecisão o caracteriza possuidor da plasticidade necessária para que se amolde a evolução das particularidades regionais”

Em que pese a indeterminação da expressão, deve-se perceber que “interesse local”, embora seja um termo abstrato, possui uma indicação bastante precisa, uma vez que se revela como “todos os interesses que atendam de modo direto e imediato as necessidades do município”, ainda que esses interesses tenham repercussão sobre as necessidades do Estado ou mesmo do País. Mas, se possuem relação íntima e direta com o Município, sob a competência deste deve ficar.

Ademais, a expressão “interesse local”, acolhida e registrada na Constituição Federal de 1988, não constitui, por óbvio, em mera manifestação de possibilidade, de um direito *in fieri*, de um vir-a-ser jurídico.

É da natureza do poder municipal atuar de modo a suprir as necessidades locais essenciais. Portanto, é de sua competência cuidar de tudo que se refere à municipalidade. Sua competência para legislar sobre assuntos de irrestrito e inquestionável interesse local não pode

ser mitigada.

Haverá, sem dúvida, diferentes assuntos e diferentes interesses locais definidos, ou a serem definidos, nesta ampla possibilidade que a expressão permite enquadrar.

Porém, não pode o ente municipal deixar de sentir e perceber, não apenas as necessidades que lhe são inerentes, mas, igualmente, de receber as demandas, cada vez mais complexas e abrangentes, que o interesse local faz emergir, situação que exige soluções imediatas, especialmente quando se trata do meio ambiente e sua proteção.

E, alegada indeterminação conceitual, não pode ser utilizada para se limitar a eficácia da atividade legislativa municipal em matéria ambiental, vez que a aplicabilidade do determinado no art. 30, I, CRFB/88, não depende de regulação infraconstitucional posterior; vez que, conforme afirma José Afonso da Silva (2013, p. 186) trata-se de norma de eficácia plena e aplicabilidade imediata, insubordinada a qualquer integração infraconstitucional.

Pontua Bastos (2001, p. 277) que:

A imprecisão do conceito de interesse local, se por um lado pode gerar a perplexidade diante de situações inequivocamente ambíguas, onde se entrelaçam em partes iguais os interesses locais e os regionais, por outro, oferece uma elasticidade que permite uma evolução da compreensão do Texto Constitucional, diante da mutação por que passam certas atividades e serviços. A variação de predominância do interesse municipal, no tempo e no espaço, é um fato, particularmente no que diz respeito à educação primária, trânsito urbano, telecomunicações, etc. (BASTOS, 2001, 277)

E de modo correlato, Mello (2003, p. 21) ao abordar os conceitos constitucionais indeterminados afirma que:

(...) a imprecisão ou fluidez das palavras constitucionais não lhes retira a imediata aplicabilidade dentro do campo indubitoso de sua significação. Supor a necessidade de lei para delimitar este campo implicaria outorgar à lei mais força que à Constituição, pois deixaria sem resposta a seguinte pergunta: De onde a lei sacou a base significativa para dispor do modo em que o fez, ao regular o alcance do preceito constitucional? É puramente ideológica – e não científica – a tese que faz depender de lei a fixação dos poderes ou direitos configurados em termos algo fluidos. (MELLO, 2003, p. 21)

E, deve-se observar que o termo “interesse local” deve ser interpretado à luz de uma hermenêutica própria do direito ambiental, ou seja, colocando o meio ambiente como centro da discussão em detrimento dos demais interesses que por ventura envolvam a situação em concreto.

Para contextualizar, Alves (2004, p. 545) comenta que:

O valor do conceito interesse local enquanto tipo constitucional está exatamente na sua forma aberta de se apresentar, ajustando-se ao caso concreto, pois, do contrário, o ordenamento jurídico correria o risco de ser engessado, padronizando-se regras e condutas que não atenderiam à dinâmica sócio jurídica do cotidiano, contrariando em essência, a própria noção de Federalismo. (ALVES, 2004, p. 545)

Ademais, buscar um conceito para “interesse local”, ainda que não elimine a subjetividade do termo, torna-se importante, não apenas para a limitação das competências legislativas, mas, sobretudo, para a atribuição de responsabilidades pela omissão na implementação de medidas com fins à proteção do meio ambiente. E nada existe de mais local, para cada Município, que o interesse em disciplinar o seu meio ambiente.

Contudo, tem-se que somente uma interpretação sistemática, que leve em consideração as dimensões axiológica, fática e normativa e de todo o contexto daquela matéria ambiental que se quer normatizar e conseqüentemente proteger, é que reduzirá ao máximo possível essa ambigüidade.

Assim, para se firmar o interesse municipal, nos termos do art. 30, I, da CF, é preciso que o interesse do Município se sobreponha aos interesses dos demais entes políticos, por razões fáticas e jurídicas legítimas.

Deve-se observar ainda que, mesmo diante dos problemas acarretados pela aparente indeterminação do termo, ainda mais confuso e prejudicial ao meio ambiente seria se se estabelecesse um rol taxativo de atividades que supostamente se enquadrariam na definição de “interesse local”, situação que aumentaria o casuísmo da Constituição Federal.

Ou seja, elencar a competência do Município para legislar sobre matéria ambiental sob a perspectiva do interesse local, em um rol exaustivo, por certo engessaria a estrutura cambiante das relações entre os entes federativos e da própria sociedade. O Federalismo, nos moldes estabelecidos no Brasil, necessita de uma estrutura dinâmica, e o casuísmo normativo excessivo seria um obstáculo a essa atividade¹⁷.

Neste contexto, Santos (1999, s/p) pontua que:

Não se pode, a nosso ver, excluir matérias do rol dos temas a serem legislados pelo Município. A fórmula à qual recorreu o Constituinte revela que sempre que prevalecer um interesse do local o Município poderá editar sua própria lei,

¹⁷ Tal é a visão Meirelles, “Seria fastidiosa – e inútil, por incompleta – a apresentação de um elenco casuístico de assuntos de interesse local do Município, porque a atividade municipal, embora restrita ao território da Comuna, é multifária nos seus aspectos e variável na sua apresentação, em cada localidade”. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2008. (p.137). Dessa mesma forma, concorda Silveira, “ao invés de criticarmos o conceito aberto que constitui o “interesse local”, cremos que ele constitui uma forma de não engessamento do poder, adaptável a natureza dinâmica do federalismo. SILVEIRA, Patrícia de Azevedo. *Competência Ambiental*. Curitiba: Juruá. 2006. (p. 76).

independente da matéria ter sido atribuída à competência de outro ente da Federação. Deve, é evidente, ser a norma municipal compatível com as normas já adotadas pela União e pelo Estado, se a essas entidades tiver sido atribuída a competência a respeito da matéria (SANTOS, 1999, s/p).

Ademais, deve-se considerar que o mundo está em constante movimento e as mutações da vida moderna e a multiplicidade de valores no tempo e no espaço de um país com as dimensões continentais como o Brasil, em que há uma disparidade econômica, social e cultural entre os municípios e entre as regiões, tornariam obsoleta, inócua ou ineficaz a catalogação dos assuntos de interesses locais.

Há de se observar, por exemplo, que a realidade da região Sudeste do país é, indiscutivelmente, diferente da realidade das regiões Norte e Nordeste.

Deve-se compreender, portanto, que “interesses” são fins ou valores fixados pelos indivíduos que demandam, para a sua satisfação, alguma conduta humana.

Entretanto, sob o aspecto de competência constitucional, o interesse local se revela como aquele que diz respeito, essencialmente, aos indivíduos que residem nos limites do Município ou que neles têm negócios jurídicos, enquanto sujeitos à ordem jurídica municipal.

Portanto, ainda que o conceito de “interesse local” se apresente de modo indeterminado, fato que numa análise sumária aparentemente dificulta a percepção de quais matérias integram o seu conceito no contexto da municipalidade, tem-se que a análise da situação em concreto é que vai determinar se aquela matéria ambiental está inserida, essencialmente, no contexto do interesse local.

Ademais, as questões afetas ao meio ambiente devem ser analisadas e interpretadas não somente sob a perspectiva do indivíduo, mas tendo como enfoque o próprio meio ambiente. Afinal, se é certo que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito de todos e transcende os interesses dessa geração, já que também é um direito das gerações vindouras, mostra-se certo também que a todos (entes federados, indivíduos, sociedade), indistintamente, cabe o dever de preservá-lo e protegê-lo.

Incontroverso, pois, que na estrutura político-administrativa estatal o Município é o ente que mais próximo está do cidadão (já se disse, com acerto, que o homem vive é no município – “miniatura da Pátria” –, não no Estado ou na União). Portanto, é quem está mais apto a atender com eficácia as demandas ambientais que afetam diretamente os municípios.

Portanto é nesse espaço territorial que a organização da sociedade pode levar à construção de consensos e de outras lógicas de desenvolvimento que valorizem o meio

ambiente e conseqüentemente melhor o protejam.

Certamente, o município encontra-se ligado diretamente aos problemas ambientais que fatalmente surgirão. E é quem melhor se qualifica, dada a proximidade, para identificar e propor soluções para tais problemas ambientais. De igual modo, é quem melhor poderá atuar para fins de proteção e preservação do meio ambiente.

Por isso, a CF/88 não somente dotou os Municípios de autonomia, inserindo-os, como já abordado, na federação, como também ampliou suas competências, especialmente no que se refere à competência para legislar sobre matéria de interesse local (art. 30, I) em detrimento aos demais entes.

Essa autonomia municipal e conseqüente exercício de sua competência estão patenteados também no princípio da subsidiariedade.

Conforme referido princípio, que também constitui regra basilar do Federalismo, “nada deveria ser exercido por um poder de nível superior, desde que pudesse ser cumprido pelo inferior”. Isso demanda afirmar que, em matéria de repartição de competências, deve-se dar prioridade aos entes menores em satisfação aos interesses locais.

Entretanto, é preciso salientar que a atividade legislativa dos Municípios está vinculada à observância dos preceitos constitucionais, bem como à atuação da União e dos Estados no que se refere ao exercício de suas competências, sob pena de conflito no exercício do poder legiferante.

Há de considerar ainda, que os problemas ambientais não se restringem às fronteiras de um ente estatal específico. Na verdade, não raro, os problemas ambientais surgidos em um Estado ou Município extrapolam suas fronteiras. Não raro ainda é a constatação de que um problema ocorrido em um Estado ou Município é decorrente de um ato produzido em outro local sem qualquer ligação aparente com a localidade impactada. Tal raciocínio, se estendido para uma escala global, trará idêntica percepção.

Se se ater apenas a essa linha interpretativa se concluirá que toda preservação ambiental será de competência da União, visto que estas acabam por ser do interesse não apenas de um ente, mas de toda a nação.

De qualquer forma, é desarrazoado pensar que existe a possibilidade de que o interesse local de um Município entre em choque com o interesse de toda uma coletividade, considerando que o interesse regional e nacional convergem para o mesmo sentido, ou seja, a busca por um meio ambiente equilibrado.

Deve-se observar, portanto, que interesse local está diretamente ligado às necessidades do Município enquanto Administração Pública e enquanto coletividade, ainda

que esse interesse gere reflexos no âmbito regional (Estados) e/ou geral (União).

Não fosse essa a leitura do “interesse local”, como seria possível o Município proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; preservar as florestas, a fauna e a flora; fomentar a produção agropecuária, dentre outras matérias ambientais e assim garantir às presentes e às futuras gerações um meio ambiente equilibrado?

Essa prerrogativa que advém da autonomia concedida aos Municípios enquanto ente componente da federação (art. 1º da CF/88) é fundamental quando se trata de meio ambiente, uma vez que, como dito, os problemas normalmente se iniciam e têm maior reflexo nos limites da municipalidade. É o munícipe que sofre diretamente os reflexos da poluição do ar, das enchentes, do rompimento de uma barragem de rejeitos, etc. Os impactos sociais, econômicos, políticos e até mesmo culturais são sentidos de modo direto pela comunidade.

Não há dúvidas de que o Direito, em especial o Direito Ambiental, através das leis, tem a missão de legar ao ser humano um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Por isso a importância de uma produção legislativa responsável e protetiva. E isso só será possível se cada ente souber exatamente como exercer sua competência legislativa, respeitando os interesses de cada ente e não se sobrepondo a estes.

E como já afirmado, é no Município em que os cidadãos existem e atuam concretamente. É nesse local que a municipalidade reafirma seu protagonismo e existência. Portanto, a indeterminação de um conceito não pode mitigar as ações de um governo local municipal.

Portanto, inquestionável que o Município tem competência para legislar em todas as circunstâncias que façam referência ao interesse local; e ao ter competência para legislar em prol de necessidades que são, intrínseca e radicalmente, de interesse local, o Município tem o dever de atender todas as demandas que a realidade impõe, dentre elas, as questões ambientais.

Nesse sentido, o Município sempre será o titular da competência relacionada ao interesse local e, este interesse só pode ser suplantado por um interesse público devidamente motivado, pertinente, suficiente e com maior magnitude, ou seja, motivo este regional (Estados-membros) ou federal (União), considerando que não há uma hierarquia de interesses.

Assim, o interesse local, especialmente em matéria ambiental, não pode ficar na dependência de definições dos outros entes federativos, uma vez que somente os municípios vivenciam os problemas locais diuturnamente, e somente estes conhecem de perto suas vicissitudes e necessidades e, respeitados os parâmetros constitucionais, é quem melhor está habilitado a dizer se a situação que se apresenta está abarcada pelo interesse local.

5.1 Classificação da competência estabelecida no artigo 30, I, da CF/88

Ainda sob o enfoque do interesse local, outro ponto a se destacar é a discussão doutrinária referente a qual tipo de competência está estabelecida no artigo 30, I, da CF/88. Parte da doutrina, ora exemplificada por Mendes (2009, p. 121), defende que não apenas a competência municipal aumentou, como passou a existir até mesmo competência privativa ou exclusiva quando a matéria tratar de interesse local.

Para Machado (2013), Bastos (1993), Meirelles (2006) e Cretella Júnior, a competência municipal para legislar em matéria de interesse local se caracteriza pela preponderância (predominância) do interesse local sobre o regional e o nacional, portanto, não exclui a competência dos demais entes federados. Sendo assim, a competência estabelecida no artigo 30, I, CF/88 não pode ser exclusiva.

Do mesmo modo, Mukai (2012, p. 63) expõe com clareza sua posição, ao dizer que a competência do Município é sempre concorrente com a da União e dos Estados-membros, podendo legislar sobre todos os aspectos do meio ambiente, de acordo com sua autonomia municipal, prevalecendo sua legislação sobre qualquer outra, desde que inferida do seu predominante interesse. Não prevalecerá em relação às outras legislações nas hipóteses em que estas forem diretamente inferidas de suas competências privativas, subsistindo a do Município, embora observando-as.

Referidos autores entendem que a competência estabelecida no artigo 30, I, da CF/88, não é exclusiva, mas sim concorrente, uma vez que, quando se trata de meio ambiente e sua proteção, qualquer assunto é de interesse local, mas também é de interesse regional e nacional. Ou seja, a competência municipal deve ser sempre concorrente, pois, se assim não for, haverá sempre o risco de extrapolar seus interesses e entrar em conflito com o interesse estadual e federal.

Entendimento contrário – dentre os quais se destacam Bessa Antunes (2015), Silva (2011) e Canotilho (2012) – afirma que a competência estabelecida no artigo 30, I, da CF/88 é exclusiva. Para os defensores desse entendimento doutrinário, ao identificar o interesse como sendo local, tem o Município a prerrogativa de legislar sobre aquela matéria ambiental com a exclusão dos demais entes federados. Do mesmo modo é o entendimento do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça.

No mesmo sentido, Lopes Filho (2012, p. 78), pondera ao afirmar que:

Não se pode concordar com o ilustre autor de o Município não possuiria competências exclusivas. A preponderância que ele contrapõe à exclusividade é premissa de dela e não contraponto, é critério para definir interesse local em que o Município age com exclusividade. (LOPES FILHO, 2012, p. 78)

Segundo o entendimento acima esposado, da leitura do texto constitucional denota-se que o legislador originário não estabeleceu qualquer restrição legislativa quando se verifica que a matéria analisada se apresenta como de interesse eminentemente local. Indiscutível quão relevante é o papel do Município se a matéria a se legislar for de interesse local, pois nesse caso a sua competência é específica, com a exclusão dos demais entes federados.

Nesse contexto, tem-se que o princípio da Máxima Efetividade estabelece que o intérprete da Constituição Federal deve, ao analisar a Lei, levar em conta o sentido que lhe dê maior eficácia, ou seja, ampla efetividade social.

E ao se buscar a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, será necessário sempre objetivar a interpretação constitucional que dê mais intensidade e proteção à norma e ao direito a ser protegido.

Assim, entende-se que os municípios com fundamento no princípio da subsidiariedade e da preponderância do interesse poderão inovar na proteção do interesse local e na realização do interesse público. Mais precisamente, com base no art. 225, pode-se concluir que a legislação municipal não precisa restringir-se a somente complementar a legislação federal e estadual. Pode e deve inovar tanto em termos gerais, quanto em relação a regras específicas, desde que não viole o estabelecido pela própria Constituição.

Ora, reforçando o já abordado, não se pode negar que em se tratando de meio ambiente existem assuntos que interessam ao país de modo geral, por exemplo, mas que possuem fatores que carecem de uma regulamentação própria para determinada localidade. E é nesse contexto que se deve empreender a interpretação da expressão “interesse local”.

Sob essa premissa, conclui-se que, se o legislador originário quisesse que a competência estabelecida no artigo 30, I, fosse concorrente, certamente a teria colocado no artigo dedicado à competência concorrente, qual seja, artigo 24 da CF/88, e não isoladamente no inciso, I, do artigo 30. Observando ainda, que não sendo a matéria exclusiva, poderá o Município se valer do uso da competência que lhe foi outorgada no art. 30, II, ou seja, a sua competência legislativa complementar.

Fato é que não se pode negar que, em matéria ambiental, tem o Município o exercício da competência exclusiva. Se o constituinte originário estabeleceu em artigo próprio

a competência para o Município legislar quando a matéria ambiental for de interesse local, é porque há interesses que atendem de modo imediato às necessidades locais, ainda que tenham repercussão sobre as necessidades gerais e regionais. Porém as necessidades dos demais entes não são capazes de anular ou aniquilar aquele interesse que nasceu na municipalidade e a ele é inerente.

Ademais, protegendo o meio ambiente no âmbito local também se está estendendo essa proteção para além dessa fronteira. A diferença está na percepção de que se o Município é quem está diretamente ligado àquele ambiente, ninguém melhor que ele será capaz de identificar quais os problemas ambientais ali existentes e qual melhor solução à sua proteção.

Deve-se observar ainda que no Estado brasileiro o universo dos Municípios é extremamente diversificado, a começar pela população e como ela está distribuída no território. Segundo o IBGE (2000), a maior parte dos Municípios brasileiros, que, juntos, representam mais de 70% do território, são pouco populosos, com até 20 mil habitantes. Por sua vez, 4% dos Municípios mais populosos (acima de 100 mil habitantes) abarcam a metade da população brasileira.

Se os Municípios brasileiros são tão diferentes entre si, de igual modo se apresentam os problemas ambientais, que, diga-se, nem sempre são proporcionais ao tamanho do ente, no que se refere ao espaço territorial, à população e à economia.

Observa-se ainda que as características ambientais como o tipo de bioma, bacia, forma de ocupação do espaço também não se apresentam de maneira uniforme em todos os Municípios.

A demanda legislativa ambiental de um Município localizado em áreas prioritárias para conservação é distinta daquela demanda que se apresenta em áreas destinadas à exploração mineral ou em áreas de expansão agropecuária.

Portanto, ter os Municípios competência legislativa exclusiva para legislar sobre matéria ambiental de “interesse local” é essencial à proteção ambiental, considerando que nem a União nem os Estados serão capazes de editar uma norma que sozinha atenda a todas as peculiaridades acima apontadas.

Entretanto, não é comum deparar com a municipalidade exercendo o seu poder de legislar de modo subsidiário, ainda que esteja sob a perspectiva do interesse local, pois os interesses econômicos e políticos de determinado Município podem conflitar com o interesse estadual ou nacional, tornando-se determinante para inibir a atividade legislativa municipal naquilo que por determinação constitucional é de sua competência.

Reforça-se que cada vez mais é fundamental o papel dos Municípios brasileiros na tomada de medidas com vias à proteção ambiental, visto que todo impacto ambiental, seja qual for sua dimensão, é, antes de tudo, local.

Entretanto, é preciso que os gestores públicos, os legisladores e toda a municipalidade se conscientizem da importância de seu papel dentro do Estado federado e na proteção ambiental.

É preciso uma tomada de consciência de que a autonomia municipal e consequentemente o seu poder em legislar sobre matéria ambiental de interesse local é para ser exercida em favor de si e não ser utilizada como meio de barganha com vistas a obter vantagens tanto na esfera privada quanto em relação aos demais entes.

O que se espera é uma intervenção do Município em toda sua extensão (povo e território); e não há melhor instrumento que a competência legislativa exclusiva para que essa intervenção ocorra e assim cumpra o estabelecido no art. 225, CF/88.

Nesse sentido, Machado (2009, p. 389) alerta para o fato de que “a noção de interesse local não é unívoca. Haverá interesses locais em choque e, muitas vezes, encontraremos o interesse local pelo desenvolvimento econômico não sustentado ou imediatista, em antagonismo com o interesse local, pela conservação do meio ambiente”

Tal interpretação torna-se mais relevante se atentarmos para o fato de que a repartição de competências é pressuposto da autonomia federativa e condição para que os entes federados exerçam sua atividade legislativa.

Nesse sentido, para que referidos entes sejam verdadeiramente autônomos, devem ser capazes de modo exclusivo (sem a interferência de nenhum outro ente) criar normas em certas matérias.

Nesse contexto, vale mesmo dizer que o Município está vinculado ao dever de dispor, no plano local, sobre matéria legislativa ambiental no exercício de sua competência exclusiva. E a competência municipal exclusiva para legislar sobre matéria ambiental de interesse local demanda respeitar as peculiaridades de cada Município, de cada região, uma vez que a relação que o indivíduo tem com o meio ambiente está intrinsecamente ligada às questões culturais e educacionais locais, que devem ser respeitadas.

Nesse sentido, as Leis Orgânicas – símbolo da autonomia e definidoras da organização interna do Município – definirão, em princípio, a abrangência e o conteúdo de seu interesse local. Ademais, deve-se destacar que é a LOM que definirá o que é urbano e rural para o planejamento do Município; em cada localidade, são desenhados os perímetros urbanos e rurais em função dos interesses e das perspectivas de desenvolvimento territorial do

Município.

Essa delimitação é de primordial importância para planejar a urbe e melhor perceber as necessidades do Município no que tange à proteção ambiental.

A Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte (LOMBH), Minas Gerais, de 21.3.1990, por exemplo, no Capítulo II, que trata de competência, estabelece que “compete ao Município prover a tudo quanto respeite ao seu interesse local” (art. 11), trazendo entre suas atribuições o dever de “proteger o meio ambiente” (art. 12) e “combater a poluição em qualquer de suas formas” (art. 13, VI), estabelecendo ainda a “criação de órgão com vista à proteção ambiental” (art. 22, I) (BELO HORIZONTE, 1990).

No campo do planejamento orçamentário, estabelece que a Lei Orçamentária assegurará investimentos em programas de proteção ao meio ambiente (art. 130, *caput*).

De idêntico modo, quando as Constituições Estaduais apontam que os Municípios são competentes para legislar sobre determinada matéria ambiental, reconhece que, de forma indireta, aquela matéria ali discriminada não é de interesse regional, sendo, portanto, prerrogativa do Município editar norma própria sobre a matéria.

Como vem se alinhando, a competência municipal no que se refere ao seu enquadramento no “interesse local” se apresenta como de difícil delimitação, sobretudo no que tange às questões ambientais que não respeitam barreiras territoriais.

Porém, algo é certo: as competências legislativas do Município, ao contrário do que estabelecia a Constituição anterior, possuem como aspecto de maior relevância a prerrogativa/dever de editar normas com fins à proteção do meio ambiente de modo amplo e irrestrito.

Outro ponto a se reforçar é que o Município, precisamente por estar no nível mais alcançável e concreto da vida das pessoas, deve buscar justamente nos anseios dessas as respostas para a difícil questão da competência legislativa ambiental local exclusiva. Afinal, é dialogando com o povo e entendendo do que ele precisa que o legislador local terá maior chance de acertar, pois a demanda por leis que nasce da vivência concreta das pessoas é o melhor critério para que se alcance a proteção ambiental com respeito ao interesse local.

Da leitura do texto constitucional, denota-se que o legislador originário não estabeleceu qualquer restrição legislativa quando se verifica que a matéria analisada se apresenta como de interesse eminentemente local.

Mas aludida competência deve ser estruturada de modo que os interesses econômicos e políticos não se sobreponham ao constitucional dever de proteção do meio ambiente para as gerações presentes e vindouras.

Ademais, quando o Município possui normas ambientais próprias que se encontram em perfeita sintonia com a legislação federal e estadual, indiscutivelmente a proteção ao meio ambiente será mais efetiva, uma vez que foi editada em conformidade com os anseios e interesses locais, mas servirá de parâmetro para os demais entes e também contribuirá para a proteção ambiental não de modo pontual, mas de modo global.

É relevante observar que a competência legislativa do município não é mais ou menos importante que a dos outros entes da federação, pois cada um destes tem sua esfera de atuação legislativa, inexistindo uma hierarquia entre as normas federais, estaduais e municipais, mas devendo sim, ser respeitadas as peculiaridades de cada âmbito de atuação.

Por certo que num juízo sumário revela-se difícil de delimitar a qual ente determinado interesse se apresenta com maior evidência, entretanto a análise da situação em concreto, por óbvio, que dissipará essa dúvida.

Certo é, que a competência legislativa municipal exclusiva deve vir acompanhada de um bom planejamento, pautada em instrumentos que permitam solucionar os conflitos e impedir a degradação ambiental e assim atender às necessidades concretas da população, da sociedade, das gerações presentes e também futuras.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, analisou-se a competência municipal para legislar sobre matéria ambiental tendo o “interesse local” como parâmetro para essa produção legislativa ambiental.

Inicialmente, foi necessário estabelecer qual a importância conferida ao meio ambiente pela CF/88. Esta alçou o meio ambiente à condição de direito fundamental, delegando ao Poder Público e a coletividade o dever de sua proteção para as presentes e futuras gerações. Porém, essa proteção demanda a criação de instrumentos jurídicos que venham a atender esse dever de proteção.

Nesse contexto, verificou-se que a repartição de competências, insculpidas, sobretudo nos artigos 21, 22, 23, 24, 25 e 30, I, II, da Constituição Federal – uma vez que estabelecem as competências ambientais dos entes federados – se bem aplicada, é instrumento constitucional apto a empreender a proteção que o meio ambiente demanda e a Constituição Federal estabelece.

Entretanto, para compreender a competência municipal ambiental nos moldes em que se apresenta, fez-se necessário, uma breve análise histórica do Federalismo e por consequência uma síntese do Federalismo Cooperativo adotado pelo Brasil.

Nesse viés, verificou-se que o Estado brasileiro adota o Federalismo Cooperativo, que tem como propulsor o Federalismo Clássico ou dual, surgido nos Estados Unidos da América quando as treze colônias britânicas, abdicando de sua soberania, mas preservando a autonomia de cada uma, uniram-se e formaram o Estado Federal norte-americano.

Entretanto, ainda que espelhado no modelo norte-americano, o Federalismo Cooperativo adotado pelo Brasil se caracteriza por maior grau de centralização e com o estabelecimento (ao contrário do Federalismo Clássico) de três entes federados, a saber: União, Estados-membros e Distrito Federal e Municípios, porém com a União concentrando a maior gama de poderes.

Foi necessária ainda a análise da repartição de competências em todos os seus níveis, com o estudo da competência administrativa (material) exclusiva (art. 21 e 30, VIII e IX, 25, §1º) e comum (art. 23 da CF/88) e da competência legislativa privativa da União (art. 22, incisos IV, XII e XXVI), exclusiva dos Estados (25, §§ 1º e 3º), concorrente (art. 24, incisos VI, VII e VIII) e suplementar (arts. 24, § 2º e 30, inciso II), até se chegar à competência estabelecida no art. 30, I.

Observa-se que o estudo da competência dos entes federados é extremamente complexo, tratando-se de um dos assuntos mais intrigantes e difíceis dentro do conteúdo

constitucional, especialmente, quando se verifica as diversas classificações da matéria, conforme acima assinalado.

Após essa análise e como pressuposto para o estudo pormenorizado da competência municipal para legislar sobre matéria ambiental com vistas ao interesse local, fez-se uma digressão da autonomia municipal ao longo da construção histórica do Brasil, iniciando-se pelo Brasil Colônia, passando pela Constituição do Império (1824), Constituição da República (1891) e Constituições subsequentes até chegar à Constituição Federal de 1988.

Da leitura empreendida, verificou-se que os Municípios, ao longo da história do Estado brasileiro, tiveram sua autonomia ora estendida, ora restringida. E o maior ou menor grau de autonomia municipal refletia o momento político-administrativo vivido pelo Brasil no decorrer dessa construção. Até que a Constituição Federal de 1988 não só adotou o Federalismo Cooperativo, mas também admitiu no art. 1º os Municípios como entes integrantes da Federação.

Portanto, os avanços alcançados pelos Municípios no que se refere a sua autonomia vêm ao encontro de longo processo de descentralização político-administrativa empreendido pelo Estado brasileiro que melhor se revelou com a CF/88 e que tem como pilar o sistema de repartição de competências materiais e legislativas típicas do Federalismo Cooperativo adotado pelo Brasil.

Entretanto, alguns doutrinadores resistem em aceitar os Municípios como um ente federado. Mas, em que pese a divergência doutrinária apontada, esta perde relevância, na medida em que os doutrinadores, inclusive aqueles que lhes negam o *status* de ente federado, admitem a sua autonomia. Assim, reconhecendo-o como ente autônomo, não há como lhe negar a condição de ente federado.

À medida que o estudo avançava, verificava-se quão determinante para a proteção do meio ambiente é uma bem elaborada legislação municipal, a exemplo do Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001).

Esse instrumento legislativo que veio para regulamentar os artigos 182 e 183 da CF/88 configura importante instrumento normativo para realizar a proteção do meio ambiente urbano, uma vez que traz em seu bojo mecanismos legislativos, como elaboração de Plano Diretor e Lei de Zoneamento e Parcelamento, Planejamento e Controle de Uso do Solo. Se bem elaborados, aplicados e fiscalizados, são instrumentos eficazes para a proteção do meio ambiente urbano.

Após esse ponto, passou-se à análise da autonomia e do papel dos municípios na produção legislativa ambiental e conseqüente competência destes para legislar sobre matéria

ambiental, observando o pressuposto do interesse local para o exercício dessa competência (art. 30, I). Assim, buscou-se um conceito para “interesse local” e a resposta para se a competência legislativa municipal da forma como se apresenta configura instrumento eficaz para a preservação do meio ambiente nos moldes previstos constitucionalmente.

Foi possível constatar que a terminologia “interesse local” surgiu na Constituição Federal de 1988 em substituição à expressão “peculiar interesse”, existente desde a primeira Constituição da República (1891) e que vigorou nas constituições seguintes.

Talvez dada a indeterminação e dificuldade em se conceituar e definir quais temas ambientais se enquadrariam na expressão “peculiar interesse” e por também objetivar instaurar uma nova ordem constitucional que demonstrasse de modo incontroverso uma ruptura com o modelo constitucional vigente até então, o legislador originário decidiu cunhar outra terminologia ao estabelecer a competência exclusiva e suplementar dos Municípios para legislar sobre matéria ambiental. Assim, como dito, eis que no art. 30, I, da CF/88 surge a expressão “interesse local” ao determinar a competência legislativa dos Municípios.

Pois bem, se a intenção do legislador era facilitar a interpretação doutrinária e jurisprudencial sobre a terminologia, não obteve êxito, uma vez que a indeterminação da expressão “interesse local” é realidade que se apresenta desde o seu surgimento no texto constitucional até os dias atuais.

E em que pese o esforço hermenêutico empreendido, não se foi capaz de conceber um conceito exato que abarcasse todo o sentido que a expressão “interesse local” possa trazer.

E essa indeterminação implica, não raro, numa usurpação da competência legislativa municipal pelos demais entes federados, que – a despeito do entendimento de que quando se aborda o meio ambiente tudo que é de interesse local também é de interesse regional e federal – acabam por legislar sobre matéria ambiental de interesse eminentemente local em detrimento da competência daquele que, de fato, é o competente para tal fim, ou seja, o Município.

Referida situação traz como consequência, normas inconstitucionais e injustas que não cumprem com efetividade o seu papel de preservação e proteção ambiental.

Doutro modo, apesar de não ter sido possível conceber um conceito jurídico da expressão em comento que pudesse exprimir de forma imediata qual matéria ambiental é abarcada pelo termo interesse local, pode-se considerar que o mais adequado seria o entendimento de que o “interesse local” é todo o interesse que atenda de modo direto e imediato às necessidades do município, ainda que se revele também como necessidade dos demais entes. Ou seja, deve-se observar qual é o ente primeiro impactado por aquele tema

ambiental que se busca legislar.

Ou seja, o acolhimento ou exclusão do interesse local deve ser analisado sob a perspectiva não apenas do ente federado isoladamente, mas sob a perspectiva do ente federado e de todos os sujeitos que o compõem (poder público, municípios, comunidade e sociedade em geral), em conjugação com os princípios afetos à matéria, dentre eles, a predominância do interesse, subsidiariedade e desenvolvimento sustentável.

Isso porque somente sob essa análise interpretativa é que o Município poderá exercer sua autonomia sem a interferência dos demais entes e assim legislar exclusivamente sobre matéria ambiental, preservando os interesses da municipalidade e efetivando a proteção do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, consoante art. 225 da CF/88.

Observou-se ainda que o artigo 30, I, da CF/88 não aborda expressamente o meio ambiente, já que deixa consignado apenas que “compete aos Municípios legislar sobre assunto de interesse local”. Entretanto, não há possibilidade de interpretação dessa normativa senão no sentido de que as matérias afetas ao meio ambiente devem, sim, estar entre as que pertencem ao “interesse local” e por consequência de competência legislativa municipal no exercício de sua autonomia.

Pontua-se, porém, que quando se trata de meio ambiente e sua necessária proteção, o mero avocar da competência legislativa municipal para legislar sobre assuntos de interesse local não basta. É preciso que o ente estatal esteja preparado política e estruturalmente para gerir os recursos ambientais ainda existentes.

Diante do abordado, questiona-se: qual é então o melhor critério para se estabelecer o espaço de atuação legislativa do Município, considerando a indefinição do conceito de interesse local?

Ora, em que pese o “interesse local” ser determinante para estabelecer a competência Municipal, tem-se que quando se trata de meio ambiente não deve haver barreiras de modo que os entes federados hajam em prol de sua proteção e preservação.

E tão importante quanto identificar qual ente é competente para legislar sobre a questão apresentada ou se o tema apresentado é de interesse preponderantemente local, é a consciência dos entes federados, da sociedade e dos povos em geral de que um meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito e dever de todos, e que somente a cooperação entre todos os agentes (entes estatais, sociedade e povos em geral) será capaz de efetivar os ditames insculpidos no artigo 225 da Constituição Federal.

Para isso, é necessária também a organização e estruturação dos órgãos ambientais nos três níveis da federação para que o poder-dever de proteger o meio ambiente

da forma que se apresenta no comando constitucional possa ser, de fato, atendido. Pois não se trata apenas de fazer a lei, mas sobretudo de aplicá-la em prol do meio ambiente.

Outro ponto abordado, constituiu na divergência doutrinária em identificar a classificação da competência disposta no artigo 30, I, CF/88, vez que alguns doutrinadores entendem que nesse caso os municípios estão a exercer a competência legislativa concorrente, para outros se tem a competência legislativa exclusiva.

E em que pese a falta de consenso, a doutrina majoritária entende que ser exclusiva a competência legislativa estabelecida no art. 30, I.

Nesse contexto, identificado o interesse local, o Município, em exclusão dos demais entes, deve legislar sobre aquela matéria.

Não se deve olvidar que o meio ambiente sadio e equilibrado é condição *sine qua non* à sobrevivência da espécie humana, alcançando, pois, a qualidade de direito fundamental; é impossível a sua apropriação individual, uma vez que é direito de todos, em igual condição.

Assim, de nada adiantará uma ação isolada de cada ente federativo, ainda que se tenha consciência da importância da repartição de competências no contexto do Estado Federado Cooperativo brasileiro; o meio ambiente é um bem indivisível, seus recursos naturais são finitos e a sua proteção é medida que se impõe. Portanto, a carência do cuidado por parte de um ente levará, irremediavelmente, à falência de toda a estrutura de preservação.

A proteção do meio ambiente implica a necessidade de uma cooperação entre os entes federativos no exercício da competência legislativa, de modo que suas atuações devam estar sempre integradas e postas de forma sistêmica, para o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

E aos municípios cabem se fortalecer político, financeira e administrativamente assumindo uma postura que se coadune com a sua autonomia plena conferida pela Constituição Federal de 1988, desenvolvendo sua municipalidade junto aos munícipes e assim poder com maior propriedade identificar o que em termos ambientais é de interesse local e assim melhor exercer sua competência legislativa exclusiva par fins de proteção ambiental.

REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na constituição de 1988**. 4ª ed., São Paulo: Atlas, 2007.
- ALVES, Francisco de Assis Aguiar. Autonomia municipal e interesse local como parâmetro à competência legislativa dos municípios. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Ano IV, nº 4 e Ano V, nº 5, 2003-2004, p. 527-581. Disponível em: <<http://www.uniflu.edu.br/arquivos/Revistas/Revista04e05/Discente/05.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2017
- AZEVEDO, A.; PASQUIS, R.; BURSZTYN, M. A reforma do Estado, a emergência da descentralização e as políticas ambientais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 58, n. 1, p. 37- 55, jan./mar., 2007.
- BALIM, Ana Paula Cabral; MOTA, Luiza Rosso; SILVA, Maria Beatriz Oliveira da. Complexidade Ambiental: O Repensar da Relação Homem-Natureza e seus Desafios na Sociedade Contemporânea. **Veredas do Direito**, v. 11, n. 21, p.163-186, Belo Horizonte, janeiro/junho 2014.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução. **Revista de Direito Administrativo**, v. 1, n. 200, abr./jun., 1995.
- BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. **Proteção do meio ambiente na constituição da república**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira; LIMA, Eduardo Martins de; NASCIMENTO, Vinicius Gonçalves Porto et al. O estado democrático de direito e a necessária reformulação das competências materiais e legislativas dos estados. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 47 n. 186, p. 153-169, Brasília, abr./jun. 2010 Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198680/000888825.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2017.
- BARBOSA, Arthur Antônio Tavares Moreira. **A competência do município para legislar sobre meio ambiente**. 2013. 161 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 22.ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- BASTOS, Celso Seixas Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à constituição do brasil**. São Paulo: Saraiva, 1993. v. 3.
- BELO HORIZONTE. Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, Minas Gerais. **Diário**

Oficial do Município, Belo Horizonte, 22 mar. 1990. Disponível em:
<<https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei-organica>>
Acesso em: 19 nov. 2017.

BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. **Federalismo e federação**. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2010.

BESSA ANTUNES, Paulo de. **Federalismo e competências ambientais no brasil**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2015.

BESSA ANTUNES, Paulo de. **Direito Ambiental**. 11.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 940.

BONAVIDES, Paulo. **Direito Constitucional**. 24.ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BONAVIDES, Paulo. **O planejamento e os organismos regionais como preparação a um federalismo das regiões**. In Reflexões: Direito e Política. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

BONAVIDES, Paulo. **O federalismo e a necessidade de uma revisão da forma de estado**. In Reflexões: Direito e Política. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

BONAVIDES, Paulo. O caminho para um federalismo das regiões. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 17, n. 65, p. 115-126, jan./mar. 1980.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Direito Constitucional**. 10.ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em:
<ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 18 nov. 2017.

BRASIL. **Constituição Política do Império**. Rio de Janeiro, 22 abr. 1824. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 13 nov. 2017.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm> Acesso em: 13 nov. 2017.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**, 16 jul. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm> Acesso em: 13 nov. 2017.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**, 10 nov. 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 13 nov. 2017.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 18 set. 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/>

constituicao46.htm>. Acesso em: 13 dez. 2017.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**, 20 out. 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 13 dez. 2017.

BRASIL. Decreto n.º 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Aprova o código florestal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 mar. 1935. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm>. Acesso em: 13 out. 2017.

BRASIL. Decreto n.º 24.643, de 10 de julho de 1934. Decreta o código das águas. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 10 jul. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm>. Acesso em: 13 nov. 2017.

BRASIL. Lei n.º 16, de 12 de agosto de 1834 (Ato Adicional). Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império, nos termos da Lei de 12 de outubro de 1832. Rio de Janeiro, 21 ago. 1834. Bento Francisco da Costa Aguiar de Andrade. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM16.htm>. Acesso em: 19 nov. 2017.

BRASIL. Lei n.º 105, de 12 de maio de 1840. Interpreta alguns artigos da Reforma Constitucional. Rio de Janeiro, 20 maio 1840. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM105.htm>. Acesso em: 19 nov. 2017.

BRASIL. Lei n.º 6.803, de 2 de julho de 1980. Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e dá outras providências. Brasília, 2 de julho de 1980. **Diário Oficial da União**, 2 jul. 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6803.htm> Acesso em: 13 nov. 2017.

BRASIL. Política Nacional do Meio Ambiente (1981). Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 2 set. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 18 nov. 2017.

BRASIL. Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os art. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 13 dez. 2017.

BRASIL. Lei Complementar n.º 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei n 6.938, de 3 de agosto de 1981. Brasília, 8 de dezembro de 2011. **Diário Oficial da União**, 9 dez. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 18 nov. 2016.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal Anotada*. 6. ed. Versão atualizada e ampliada até a Emenda Constitucional n.º 45/2004. São Paulo: Saraiva, 2005.

CANOTILHO, J. J. Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7.ed. Portugal – Coimbra: Ed. Almedina, 2003.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Estado constitucional ecológico e democracia sustentada. In: FERREIRA, Heline Silvini; LEITE, José Rubens Morato. **Estado de Direito Ambiental: tendências, aspectos constitucionais e diagnósticos**. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p.8.

CARRAZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

CARVALHO, E.F. **Meio ambiente & direitos humanos**. Curitiba: Juruá Editora, 2005. p.17.

CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**. 7.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 205.

CATALAN, Marcos. **Proteção constitucional do meio ambiente e seus mecanismos de tutela**. São Paulo: Método, 2008.

CLARK, Giovani. **O consumidor verde**. Disponível em: <<http://files.fbde.webnode.com.br/200000068-4a40a59da/O%20Consumidor%20Verde.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

CLARK, Giovani. **O Município em face do direito econômico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

COOLEY, Thomas M. **Princípios gerais de direito constitucional nos estados unidos da américa**. Trad. Ricardo Rodrigues Gama. 1ª ed. Campinas: Russel, 2002. p 333.

COSTA, Beatriz Souza. **Meio ambiente como direito à vida: Brasil, Portugal e Espanha**. 3.ed. Belo Horizonte: O Lutador, 2016.

COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à constituição brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

CUSTÓDIO, Maraluce Maria; VIEIRA, Eriton Geraldo. O desenvolvimento sustentável à luz do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. **Meritum, revista de Direito da Universidade FUMEC**, v. 10 – n. 1 – p. 159-197, Belo Horizonte, janeiro./junho 2015. Disponível em: < <http://www.fumec.br/revistas/meritum/article/view/3371> > Acesso em: 18 nov. 2017.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do estado**. 24. Ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Meio ambiente e município**. In: ALVES, Alaôr Caffé;
- DIAS, Daniella S. **Desenvolvimento urbano**. Curitiba: Juruá, 2009.
- DUARTE, Fábio. Planejamento urbano. Curitiba: Ibplex, 2009.
- DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Conceito de princípios constitucionais**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. v. 1. 10.ed. São Paulo: Globo; Publifolha, 2000.
- FARIAS, Paulo José Leite. **Competência federativa e proteção ambiental**. Porto Alegre: Sérgio A. Fabris, 1999.
- FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **O poder constituinte dos estados-membros**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.
- FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Conflito entre poderes: o poder congressional de sustar atos normativos do poder executivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.
- FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente – uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. **Revista trimestral de Direito Público**, n. 7. 1994, São Paulo: Malheiros.
- FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução à ciência do direito: técnica, decisão, dominação**. São Paulo: Atlas, 1988
- FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Princípios condicionantes do poder constituinte. **Revista de Direito Público** nº 92, 1989.
- FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. 6.ed., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 302.
- FERREIRA, Willia de Cácia Soares; MAROTTA, Clarice Gomes. **Uma análise do princípio da precaução e sua aplicabilidade no direito ambiental brasileiro**. In: Congresso Nacional do CONPEDI. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/02q8agmu/gq50qsgl>>. Acesso em: 18 nov. 2017.
- FIGUEIREDO NETO, Diogo. Competência concorrente limitada. O problema da conceituação das normas gerais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 25, n. 100, out./dez. 1988.
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Estatuto da cidade comentado: lei 10.257/2001: lei do meio ambiente artificial**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. p. 49-57.
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental brasileiro**. 13.ed.

São Paulo: Saraiva, 2012.

FREITAS, Wladimir Passos. **A constituição federal e a efetividade das normas ambientais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

GRECO, Leonardo. **Competências constitucionais em matéria ambiental**. v. 687. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p.23/29.

HERMANY, Ricardo. **Município na constituição: o poder local na constitucionalismo luso-brasileiro**. Curitiba: Juruá, 2012.

HOLLEBEN, Luiz Setembrino Von. **Direito ambiental municipal: competência legislativa dos municípios**. Curitiba: Soluções Jurídica, 2009.

HORTA, Raul Machado. O meio ambiente na legislação ordinária e no direito constitucional brasileiro. **Revista Informação Legislativa**, Brasília, v. 31. n. 122. p. 24-25. Abril/julho de 1994.

HORTA, Raul Machado. Direito constitucional brasileiro e as regiões metropolitanas. In, **RBEP**, vol. 40, jan. 1975.

HORTA, Raul Machado. Repartição de competências na Constituição Federal de 1988. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo: Malheiros, n. 2. p. 1993

HOUAISS, Antonio e VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001, p. 2628.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. Trad. Luiz Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 453.

KRELL, Andreas J. (Org.); MAIA, Alexandre da (Coord.). **A aplicação do direito ambiental no estado federativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

LOPES FILHO, Juraci Mourão. **Competências Federativas na Constituição e nos Precedentes do STF**. Salvador: Juspodivm, 2012.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 21.ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2013.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Estudos de direito ambiental 2**. São Paulo: Malheiros, 2014.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **O estado federal brasileiro centrífugo, de três níveis e formalmente simétrico**. Disponível em: <<http://joseluizquadrosdemagalhaes.blogspot.com>>. Acesso em: 13 dez. 2017.

MAGALHÃES, Wladimir Garcia **Competência concorrente em matéria ambiental: proteção**

ao meio ambiente e justiça. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, n. 2, julho/dezembro de 2003. Disponível em: <<http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/44>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

MARCOCCIA, Rafael Mahfoud Subsidiariedade e modelos econômicos. **Revista Brasileira de História das Religiões**. Maringá, v.3, n.9, p.01-10, 2011.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 15.ed. atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. São Paulo: Malheiros, 2006.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 885-886.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente. A gestão ambiental em foco**. 7.ed. rev., atualizada reformulada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Trad. Manoel Innocêncio de L. Santos Jr. Brasília: UnB, 1981.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967 com a emenda n.1. T. II**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis, segunda parte, livro nono, capítulo I**. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 141.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada. O problema da conceituação das normas gerais. In: **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a.25, n° 100, out./dez. 1988.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A competência legislativa e executiva do Município em matéria ambiental. Brasília: **Revista de informação legislativa do Senado Federal**, n. 111, ano 28, julho/setembro 1991.

MOUSKHELI, Michel. *Teoria jurídica del estado federal*. México: Coyoacan, 1981.

MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental sistematizado**. 8.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

MUKAI, Toshio. **Direito urbano-ambiental brasileiro**. São Paulo: Dialética, 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório Brundtland: nosso futuro comum**. Disponível em: <<https://www.mma.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>> Acesso em: 13

nov. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração da conferência da ONU no ambiente humano**. 1972. Disponível em: <<https://www.un.org/estrutura/agenda21/arquivos/Estocolmo.doc>> Acesso em: 13 nov. 2017.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do Direito Ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PHILIPPI JUNIOR, Arlindo; ROMÉRO, Marcelo de Andrade; BRUNA, Gilda Collet. (Org.). **Meio Ambiente, Direito e Cidadania**. São Paulo: SIGNUS / NISAM-USP, v.1, 2002, p. 35.

PIVA, Rui Carvalho. **Bem ambiental**. São Paulo: Max Luminad, 2000.

RAMMÊ, Rogério Santos. Federalismo ambiental cooperativo e mínimo existencial socioambiental: a multidimensionalidade do bem-estar como fio condutor. **Revista Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 10, n. 20, p. 145-161. Julho/dezembro de 2013.

RAMOS, Vinicius Diniz e Almeida; SAMPAIO, José Adércio Leite. Conflito de competência administrativa em matéria ambiental: primazia dos interesses da união ou ofensa ao Pacto Federativo? **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, Caxias do Sul, v. 5, n. 2, p. 82-109. 2015. Disponível em: <<http://ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/3047>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

REIS, Elcio. Organização variável. **Revista de Direito Público**, n. 79, p. 217-223, São Paulo, 1986.

REIS, Emillien Vilas Boas (Org); COSTA, Beatriz Souza. **Entre a filosofia e o ambiente: bases filosóficas para o direito ambiental**. Belo Horizonte: 3i Editora, 2014.

RIBEIRO, José Cláudio Junqueira. **Indicadores ambientais. Avaliando a política de meio ambiente no estado de minas gerais**. Belo Horizonte: Segrac Editora, 2006.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Instituições de direito ambiental**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

RODRIGUES, Tomás Ramon Fernandez. Environnement dans la Constitution Espagnole et dans la Doctrine du Tribunal Constitutionnel. *Revue Juridique de l'Environnement*. n° 3, p. 187/95 *apud* LEME MACHADO, Paulo Affonso. Competência Comum, Concorrente e Supletiva em Matéria de Meio Ambiente. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a.33, n° 131, jul./set. 1996.

ROSSI, Camila Cristina de Souza. **Termo de ajustamento de conduta como instrumento processual na tutela ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**. 2017. 138 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, Escola Superior Dom Hélder Câmara, Belo Horizonte, 2017.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **A Constituição reinventada pela jurisdição constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

SANTANA, Jair Eduardo. Competência legislativa municipal. Belo Horizonte: DelRey, 1993.

SANTOS, Gustavo Ferreira. **O município na federação**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/1555/o-municipio-na-federacao>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente**. 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental constitucional**. 9.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 37.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013b.

SILVA GONÇALVES, Sandra Krieger. **O município na Constituição Federal de 88**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

SOUZA, M. L. C. **Municipalização da gestão ambiental: análise comparativa do processo de descentralização nos estados da Bahia, Minas Gerais e Rio Grande do Sul**. 2003. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

SHWARTZ, Bernard. **O federalismo norte-americano atual: uma visão contemporânea**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.

SPROESSER, Andyara Klopstock. **Direito Parlamentar - Processo Legislativo**, Imprensa Oficial/ALESP, 2000, p. 74

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. Jurisdição e competência em matéria ambiental. In: MARQUES, José Roberto (Org.). **Leituras complementares de Direito Ambiental**. Salvador: Jus Podivm, 2008. Cap. II, p. 29-56.

TRINDADE, A. C. **Direitos humanos e meio-Ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1993.

ZAVARIZI, Índio Jorge. **ICM e federação**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas – Univercidade Federal de Santa Catarina, Paraná, 1978.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático**. 2.ed. Rio de Janeiro: lumen juris, 2005.