

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL SOBRE MEIO AMBIENTE

ANTONIO JOSÉ DE MATTOS NETO*

1. Posição da questão — 2. A Federação — 3. A federação brasileira — 3.1. O município na federação — 4. Partilha de competências federativas — 5. Competência legislativa municipal sobre meio ambiente — 5.1. A competência exclusiva municipal — 5.2. A competência suplementar municipal — 5.2.1. Florestas, caça, pesca, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle de poluição (inciso VI) — 5.2.2. Proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico (inciso VII). — 5.2.3. Responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (inciso VIII). — 6. Conclusão

1. Posição da questão

A Constituição Federal não enuncia explicitamente a competência do Município para legislar. Urge que se faça um apanhado desse estudo.

Podem os Municípios legislar sobre meio ambiente? Em caso positivo, em que medida? Em que extensão?

Para descortinarmos a indagação, é indispensável que analisemos, inicialmente, os alicerces da principiologia que fundamentam a competência municipal.

Para tanto, necessariamente temos que realizar estudo sobre a Federação, sua estrutura, características, e inserir a problemática dentro da experiência constitucional brasileira.

2. A Federação

Em 1781, na América do Norte, as treze colônias revoltadas com a Inglaterra,

* Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo. Advogado. Professor de Direito no Mestrado da Universidade Federal do Pará.

reuniram-se em Estados soberanos e adotaram o sistema confederativo de forma de Estado, elaborando o documento “ Artigos da Confederação”, de acordo com o qual cada unidade conservava sua soberania, liberdade e independência (art. 2º).¹

Motivados por questões políticas, militares, econômicas e todos os problemas da soberania recém adquirida, tornou-se imperioso que os treze Estados americanos soberanos adotassem uma ordem jurídica que fossem capaz de coordenar eficientemente todas as ações.

Se, por um lado, havia a conveniência da unificação política, por outro, as antigas treze colônias já transformadas em Estados soberanos não queriam perder a independência, individualidade e liberdade que acabara de conquistar.

Assim é que, em 1787, reuniram-se na Filadélfia e elaboraram uma Constituição inaugurando a forma federalista de Estado. O federalismo, portanto, nasceu da fusão contratual de antigas soberanias em uma única.²

Os ensaios do “Federalista” que publicaram conjuntamente Hamilton, Jay e Madison, em 1787 e 1788, serviram de sustentáculo para ratificar a Constituição federal americana e constituem a primeira e uma das mais completas formulações da teoria do federalismo.³

No federalismo coexistem um governo federal e centros de poder autônomo. O governo central incorpora a nação soberana visando prover interesses nacionais, sendo-lhe conferida quantidade mínima de poderes expressos com competência no inteiro território da federação, indispensável para garantir a unidade política e econômica; já aos governos regionais autônomos, que têm competência sobre seus respectivos territórios, são outorgados todos os demais poderes — os chamados poderes remanescentes.

Nesse sentido, o governo federal é fortemente limitado, visto que os governos regionais dispõem de poderes suficientes para serem autônomos.⁴

No sistema federal, o cidadão deve obediência a duas esferas de poder político-jurídico, sujeitando-se a duas ordens constitucionais: o federal e o estadual, pelo que Jorge Miranda denomina estrutura de *sobreposição*, e identifica a Federação como *Estado de Estados*⁵. E tal fenômeno não gera conflito entre as ordens jurídicas, porquanto há a aludida partilha de competência de poderes e como guardião desse primado há uma vigilante Corte Constitucional.

Esta forma original de Estado federal recebeu, ao longo da história das nações pelo mundo afora, suas adaptações aos peculiares interesses locais de cada país. Não há, assim, uma concepção única e exclusiva. A estrutura federal de cada país tem a

1 MAXIMILIANO, Carlos. “Comentários à Constituição Brasileira: 1946”. Vol. I, 4ª ed. Ed. Freitas Bastos, Rio de Janeiro/São Paulo, 1948, p. 172.

2 A Confederação americana teve, assim, vida curta: de 1781 a 1787.

3 BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI e PASQUINO, Gianfranco. “Dicionário Político”. Verbete de Lúcio Levi, “Federalismo”, 2ª ed. Trad. Carmen C. Varrialle, Gaetano Lo Mônico, João Ferreira, Luis Guerreiro Pinto Cacaís e Renso Dini. Ed. Universidade de Brasília, 1986, p.480.

4 idem, p. 481.

5 MIRANDA, Jorge. “Manual de Direito Constitucional”. 2ª ed. Tomo III. Ed. Coimbra, Coimbra, 1988, p. 235.

fisionomia política que lhe for conferida. No Brasil, por exemplo, sem que fossem desfiguradas as características inerentes ao sistema, a célula político-administrativa mínima — chamada Município — faz parte da estrutura da Federação brasileira, a par da União e dos Estados federados.

Da mesma forma, modernizou-se o espírito mobilizador conducente à formação de uma Federação. Não mais, ou melhor, não apenas a unificação política de unidades regionais que não se haviam integrado ao todo nacional objetiva o federalismo atual, mas como fundamento primeiro está que tal sistema tornou-se, por excelência, a forma de organização de estado democrático.⁶

É que a descentralização do poder é instrumento participativo para o exercício da democracia. Ou seja, o poder é democrático a medida em que a decisão política está mais próxima daqueles que a ela estão sujeitos.⁷

E a compreensão de democracia no Estado contemporâneo perpassa necessariamente pelo conceito de Estado de direito de tal arte que Estado democrático e Estado de direito são noções que merecem conjugação recíproca.

O magistério de J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira encerra a apreensão perfeita quando lecionam que “O Estado de direito só é democrático e só sendo-o é que é Estado de direito; o Estado democrático é Estado de direito e só sendo-o é que é democrático. Há uma *democracia de Estado-de-direito*; e há um *Estado-de-direito de democracia*.”⁸

Assim, esses dois componentes são ligados formando um único conceito jurídico em que o sentido de um está condicionado e qualificado ao sentido do outro, mas sem prejudicar a consideração particular de cada um deles.

Federação, democracia e Estado de direito são conceitos sincrônicos que conformam um primado fundamental de garantia para o cidadão cujo processo deve ser aperfeiçoado com os avanços jurídicos, objetivando transferir as atividades do centro para a periferia⁹.

Perseguido esta meta, o Estado federal apresenta estrutura com características peculiares.

Resumidamente, vejamos cada uma delas.

Uma das características é a descentralização política. Significa dizer que a organização do poder é feita por distribuição de competência entre o poder central, denominado *União*, e as expressões regionais de poder, freqüentemente denominadas *Estados-Membros* ou *Estados federados*, podendo, também, serem chamadas *Província*, *Cantão*¹⁰. Assim, o poder governamental se distribui por unidades regionais.

6 BASTOS, Celso e MARTINS, Ives Gandra. “Comentários a Constituição do Brasil”. 1^ª Vol., Tomo I, (arts. 1^º a 4^º). Ed. Saraiva, São Paulo, 1988, p. 215.

7 *idem*, loc. cit.

8 CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital. “Constituição da República Portuguesa Anotada”. 2^ª ed., ver. ampl. 1^ª Vol. Ed. Coimbra, Coimbra, 1984, p. 73.

9 A Constituição Federal de 88 em seu art. 1^º estabelece que a República Federativa do Brasil constitui um Estado Democrático de Direito.

10 Carlos Maximiliano noticia que os soberanos e independentes Cantões suíços uniram-se em Confederação em 15 de agosto de 1815, mas em 29 de maio de 1874 promulgaram sua Constituição Federal, adotando, portanto, o sistema federativo (In: Op. cit., p. 170/171).

O fundamento da partilha do poder é facilitar o seu mais eficaz e adequado exercício.

A repartição de competência de poderes é a espinha dorsal do federalismo. Sua versão clássica consiste nos moldes anteriormente traçados segundo o qual, não é demais repisar, o Estado federal fica com poderes expressos, delineados rigidamente na Constituição Federal, enquanto que aos Estados-Membros remanesçam todos os demais poderes que não são de competência da União.

Este federalismo em que há cristalina distinção na partilha entre as duas competências de poder é considerado o federalismo clássico ou dualista.

Atualmente, em função das exigências modernas, impossível respeitar rigidamente esta dualidade, de modo que há interpenetração entre as duas competências de poderes. Hoje em dia, recorre-se à técnica jurídica que torne possível à União atuar em atividades conjuntamente com os Estados-Membros, e estes colaborem com a esfera federal. Daí se falar em federalismo de colaboração.¹¹

Entretanto, a técnica de repartição de competência em que de um lado temos o rol enunciados de poderes da União e de outro a competência remanescente ou residual aos Estados permanece sendo a característica típica do federalismo, a despeito de que nem todas as Federações adotam as mesmas técnicas de repartição de competência e nem o fazem nos mesmos padrões.¹²

O critério que norteia a repartição de competências entre as entidades federadas é o da predominância do interesse, segundo o qual à União compete matéria de interesse geral ou nacional e aos Estados federados, as matérias de interesse regional.

Ressalte-se que no Estado moderno é cada vez mais difícil estabelecer cisão profunda entre o que seja de interesse nacional e de interesse regional, uma vez que existem problemas que se não dizem respeito à generalidade da nação, mas abrangem vastas áreas de interesses¹³, como sói acontecer com a região da Amazônia brasileira que, em certo sentido, o interesse ultrapassa os limites dos Estados-Membros que a compõem, englobando os nacionais, e indo, mesmo, atingir o despertar supranacional.

Outra característica que modela o Estado federal é a participação dos Estados-Membros perante o órgão central. Os Estados federados têm oportunidade de manifestar suas vontades junto a União, por intermédio do Senado Federal, composto paritariamente por representantes eleitos pelo povo.

Outro ponto ímpar do federalismo é a possibilidade da unidade federativa se autoconstituir, em que cada qual se auto-organiza com seus poderes próprios (Executivo, Legislativo e Judiciário), conforme as respectivas Constituições.¹⁴

As unidades federadas são titulares de autonomia jurídica compreendida por dois traços: a possibilidade de governo próprio dentro dos limites constitucionais,

11 BASTOS, Celso e MARTINS, Ives Gandra., op. cit., p. 223

12 idem, loc. cit.

13 SILVA, José Afonso da. "Curso de Direito Constitucional Positivo" 6ª ed., rev. ampl. de acordo com a nova Constituição. Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1990, p. 412.

14 Jair Eduardo Santana em profícuo estudo sobre competência municipal no Direito brasileiro doutrina didaticamente sobre as características do Estado federal em sua obra "Competências Legislativas Municipais", 2ª ed., rev. atual, e ampl. Ed. Del Rey, Belo Horizonte, 1998, p. 21 a 25.

em que os órgãos governamentais estaduais não dependem de órgãos federais para suas investidas; e, existência de competências exclusivas pertinentes às unidades regionais, um mínimo, ainda que seja.¹⁵

Além dos elementos singulares do sistema federalista de Estado acima visto, merece breve atenção os instrumentos que mantêm a estrutura do Estado federal.

Dentre estes, temos a rigidez constitucional, segundo a qual deve a Constituição Federal imprimir dificuldades e obstáculos no procedimento para sua alteração, com o fim de evitar a modificação da estrutura federal de Estado. E a rigidez deve ser de tal forma acentuada que a Constituição Federal deve conter norma proibitiva de mudança da forma de Estado. Desse modo, resta intocável a Federação.¹⁶

Por fim, outro elemento que conserva a estrutura federal de Estado é a adoção de órgão incumbido de controle de constitucionalidade de lei. Em razão da diversidade de competências, poderes, atividades das pessoas físicas federadas, urge que um órgão especial zele pela Constituição Federal, impedindo que os governos central e regionais ofendam as regras básicas de partilha de competência e esferas próprias de suas respectivas ações.¹⁷

3. A federação brasileira

Vimos que a particularidade essencial do federalismo é a partilha de competência de poderes entre as entidades regionais da Federação que, em sua versão original e clássica, é dual. Quer dizer, formam-se duas órbitas de governo (a central e as regionais) sobre o mesmo território e o mesmo povo.

Por obra de Rui Barbosa, nossa primeira Constituição Federal, a de 1891, reeditou a estrutura de divisão de competência clássica do modelo norte-americano, adotando a fórmula de competências enunciadas à União e aos Municípios e de poderes remanescente aos Estados-Membros.

Porém, redimensionando a estrutura do Estado Federal em adequação aos anseios político-sociais brasileiros, a Constituição Federal de 1988 inseriu o Município, ao lado do Distrito Federal, na condição de componentes da estrutura federal.

A Lei Maior estatui que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constituindo-se em Estado Democrático de Direito (art. 1º, CF), tanto que a organização político-administrativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos (art. 18, CF).

Contrariamente, vimos que no protótipo federativo mundial o Município não entra na composição da Federação. Já no Brasil, a célula política mínima é unidade federada.

Diante desse quadro político-administrativo constitucional, no Brasil a Federação apresenta uma particularidade e uma anomalia. A particularidade consiste na

15 SILVA, José Afonso da, op. cit., p. 89.

16 SANTANA, Jair Eduardo, op. cit., p. 26/27.

17 idem, loc. cit.

inclusão do Município na estrutura do Estado federal. A anomalia é que o Município, embora sendo unidade federada, não tem representação perante o órgão central, pois no sistema bicameral brasileiro, a Câmara dos Deputados é composta de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal (art. 45, CF), e o Senado Federal, formado por representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos pelo povo, segundo o princípio majoritário (art. 46, CF).¹⁸

A particularidade é explicada por que na Constituinte de 88 venceu a corrente municipalista, sendo um de seus próceres o festejado mestre publicista Hely Lopes Meirelles que sustentava ser o Município ente fundamental na estrutura federativa brasileira e, por isso, deveria fazer parte do conceito de Federação. O relacionamento de fidelidade política deve existir não apenas entre União e os Estados, mas também entre União e os Municípios¹⁹.

Nesse sentido, o Município é unidade regional integrante da Federação, com autonomia política, administrativa e financeira.

Assim, o cidadão brasileiro está jungido não a duas ordens jurídicas, como acontece no federalismo clássico, mas a três: União, Estados-Membros e Municípios (ou Distrito Federal).

A Federação é cláusula assegurada na Constituição Republicana de modo inflexível, vez que em seu art. 60, § 4º, I, determina que não será objeto de emenda constitucional a abolição da forma federativa de Estado.

3.1. *O município na federação*

Anteriormente à Lei Maior de 88, os Municípios não eram entidades federadas, mas a Constituição outorgava-lhes governo próprio e competências exclusivas.

A partir de 88, além desses atributos, a Lei Básica reconheceu-lhes, também, o poder de auto-organização. Os Municípios, de fato, passaram a ter autonomia como entidade local federada.

A autonomia municipal tem suas bases constitucionais lançadas nos arts. 18, 29 e 30 e garantida contra os Estados-Membros no art. 34, VII, “c”. A autonomia municipal compreende quatro capacidades básicas:

a) capacidade de auto-organização, pois cada edilidade elabora sua Lei Orgânica própria, regrando suas normas básicas e indispensáveis a sua estrutura política organizacional;

b) capacidade de autogoverno, por eleger o representante do Executivo e membros de seu Legislativo;

c) capacidade normativa própria, ou capacidade de autolegislação, nas atribuições de elaboração de leis que lhes competem exclusiva ou suplementarmente; e

18 FIGUEIREDO, Lucia Valle. “Competências Administrativas dos Estados e Municípios”. In: Revista de Direito Administrativo. Vol. 207: jan/mar, 1997. Ed. Renovar, Rio de Janeiro, 1997, p. 2.

19 José Afonso da Silva condena veementemente a inserção do Município na composição da Federação brasileira. (ver: “Curso de Direito Constitucional Positivo”, cit. p. 90 e 408.

d) capacidade de auto-administração, mediante gestão própria para as atividades de interesse local.²⁰

E assim, nessas quatro vertentes de capacidades estão inseridas a autonomia política (capacidades de auto-organização e de autogoverno), a autonomia normativa (capacidade autolegislativa), a autonomia administrativa (capacidade de auto-administração) e a autonomia financeira (capacidade de auto-administração).²¹

4. *Partilha de competências federativas*

O ponto nuclear do sistema federativo de Estado é a repartição de competências dos poderes entre as pessoas políticas federadas.

No Brasil, o cidadão deve obediência a três centros de emanção legislativa: União, Estados e Municípios. A essas esferas de poder a Constituição Federal divide as competências normativa e de atribuições.

O regime constitucional de partilha de competência é bastante complexo. Buscando a descentralização do poder em mira do pleno exercício da democracia, a Lei Básica de 88 entabulou equilíbrio federativo na repartição de competência legislativa, utilizando técnica de enumeração de poderes da União (art. 21 e 22), poderes remanescentes aos Estados-Membros (art. 25, § 1º) e poderes definidos indicativamente aos Municípios (art. 29 e 30).

Esclareça-se que a competência remanescente não se confunde com a competência implícita. Esta compreende os poderes que por dedução e ilação lógica emergem ou se extraem da competência expressa. Ou seja, a Lei Maior confere poderes explícitos à União, aos Estados federados, aos Municípios e dentro desses poderes estão implícitos outros tantos que naturalmente deles se obtém.²²

O federalismo dual, clássico, onde as repartições de competências são rigidamente estanques umas das outras cedeu lugar ao inter-relacionamento entre os níveis de poderes políticos, havendo interpenetração entre as competências constitucionais, formando ao que se passou denominar: federalismo cooperativo. Com efeito, o entrelaçamento dos níveis governamentais federados promove cooperação entre as pessoas políticas para que cada uma atenda às necessidades dos administrados.²³

Nesse espírito, o constituinte de 88 estabeleceu no art. 23, parágrafo único, que lei complementar fixará normas de cooperação entre as esferas de poder, visando o equilíbrio do desenvolvimento e o bem-estar em âmbito nacional. A mútua ajuda institucional prevista no Texto Constitucional é salutar e indispensável, pois cria mecanismos para evitar que um Estado ou Município descumpra norma ecológica

20 SILVA, José Afonso da. "Curso de Direito Constitucional Positivo", cit., p. 538/539; e do mesmo autor "O Município na Constituição de 1988". Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1989, p. 8/9.

21 Idem, p. 539; idem, loc. cit.

22 Enfatize-se, uma vez mais, que a competência remanescente ou residual é exclusivamente dos Estados-Membros, os Municípios não a têm; já a competência implícita é formada de poderes extraídos da competência expressa das unidades federadas, inclusive do Município.

23 MUKAI, Toshio. "Direito Ambiental Sistematizado". Ed. Forense Universitária, Rio de Janeiro, 1992, p. 16/17.

ao atrair investimentos econômicos para sua região, praticando um desenvolvimento predador.²⁴

Nesse ponto, urge que analisemos a classificação das competências, a fim de que nosso desiderato seja melhor atingido.

Em estudo didático, José Afonso da Silva adverte que sob vários critérios se pode fornecer a natureza classificatória de competência, não sem antes definir competência, qual seja “a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”.²⁵

Em uma primeira classificação²⁶, na Constituição Federal pode-se distinguir a competência *material* da competência *legislativa* (formal). Por sua vez, competência material pode ser: a) exclusiva (art. 21); e b) comum, cumulativa ou paralela (art. 23). Já a competência legislativa, pode subdividir-se em: a) exclusiva (art. 25, § 1º e 2º); b) privativa (art. 22); c) concorrente (art. 24); e d) suplementar (art. 24, § 2º).

A competência material, como o próprio nome pressupõe, engloba poderes para o ente público realizar atividades que não legislar. É competência não-legislativa, de cunho administrativo, material, onde se atribui tarefas específicas para o poder público cuidar; é competência de atribuições.

A competência legislativa constitui o poder de normatizar, produzir leis, elaborar a legislação que atribui a Constituição Federal.

A competência material exclusiva é aquela indelegável da entidade. Assim, pelo art. 21 somente cabe à União os poderes lá consagrados, não podendo delegá-los a qualquer outro ente federado. A unidade central realiza diretamente os poderes, sem interferência de qualquer outra entidade da Federação.

A competência material comum, cumulativa ou paralela (todas palavras sinônimas), que está no art. 23, outorga aos entes federados poderes para atuarem sobre a mesma matéria, sem que um interfira na respectiva área de atuação do outro. Na verdade, a Constituição Federal impõe à União, aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal ônus consistentes na prestação de serviços e atividades, cuidando atribuir encargos específicos em questões econômicas, sociais e administrativas.²⁷

A competência legislativa exclusiva diz respeito à elaboração indelegável de leis.

A competência legislativa privativa, por ser turno, é a que permite a delegação na produção legislativa. Assim, pelo art. 22 a União legisla sobre os assuntos relacionados com a possibilidade de delegação de tudo ou de parte, tanto que o parágrafo único autoriza aos Estados legislar sobre matéria elencadas no referido dispositivo.²⁸

24 MACHADO, Paulo Affonso Leme. “Direito Ambiental Brasileiro”. 7ª ed., ver. atual., ampl. de acordo com as Leis nºs. 9.433/97 e 9.605/98. Malheiros Editores, São Paulo, 1998, p. 53.

25 SILVA, José Afonso da. “Curso de Direito Constitucional Positivo”, cit. p. 413.

26 A classificação por nós adotada está de acordo com a lição magistral de José Afonso da Silva, em seu Curso de Direito Constitucional Positivo, cit., p. 413/415.

27 BASTOS, Celso Ribeiro. “Curso de Direito Constitucional”. 11ª ed. Saraiva, São Paulo, 1989, p. 262.

28 SILVA, José Afonso. “Curso de Direito Constitucional Positivo”, cit., p. 413, nota 5ª.

A competência legislativa concorrente significa que as entidades federadas atuam sobre a mesma matéria, mas em campos diversos. Exercem concomitantemente a competência legiferante sobre determinados assuntos, com as reservas e limitações da Constituição Federal. Sua compreensão envolve as seguintes situações: a) a Constituição outorga poderes para os entes legislarem sobre a mesma matéria (art. 24, “caput”); ou b) há primazia da União para legislar sobre normas gerais (art. 24 e parágrafos).

Por fim, a competência legislativa suplementar, é corresponsiva da competência concorrente, e significa que o ente federado pode legislar para desdobrar ou detalhar o conteúdo de uma norma geral ou de um princípio, bem como suprir a ausência ou omissão de uma regra ou princípio genérico (art. 24, § 1º a 4º)²⁹.

5. Competência legislativa municipal sobre meio ambiente

Sobre tudo que ficou destrinchado acima, votaremos nossos olhos para a competência que tem o Município para elaborar normas sobre meio ambiente.

Nesse sentido, não interessa para ao objeto de nosso trabalho a competência material inculpada no art. 23 da Lei Maior, porquanto é de atribuições, é não-legislativa. A que nos debruçaremos é a legislativa. E para chegarmos a esta revelação, devido a questão de competência no Texto Constitucional ser um complexo emaranhado de campos interrelacionados entre as unidades políticas, não devemos ignorar as competências da União e dos Estados-Membros. Muito pelo contrário: chega-se à competência legislativa municipal articulando-se e conjugando-se com as competências constitucionais da União e dos Estados federados.

A competência legislativa municipal é reflexo, já vimos, de sua autonomia, especificamente da capacidade normativa própria que insere aquela autonomia.

Ora, se nos ativermos à capacidade legiferante que tem o Município sobre meio ambiente, nosso espaço para estudo será amplo, embora para nele adentrarmos a porta seja demasiadamente estreita.

É que o Texto Constitucional não conferiu expressamente poderes aos Municípios para produzir normas sobre meio ambiente. Chega-se a elas somente por via transversa de hermenêutica jurídica.

De fato, para que o Município possa legislar sobre meio ambiente, é necessário ir buscar fundamento no art. 30, incisos I e II do Texto Constitucional.

A referida norma constitucional discrimina as bases legislativas dos Municípios estatuinto que a estas células políticas mínimas compete legislar sobre assuntos de interesse local (inciso I), bem como compete-lhes suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (inciso II).

29 A Constituição Federal de 88 acabou de vez com a discussão doutrinária para traçar a diferença entre competência supletiva e competência complementar que distinguia a Constituição Federal de 67 com a EC nº 1/69. Atualmente, a competência suplementar entende a abrangência dos dois conceitos: envolve tanto a suplementar (suprir omissões ou deficiência da norma) quanto a complementar (desdobrar, acrescer, detalhar a norma), conforme definida acima.

O inciso I que dispõe da competência legislativa municipal para tratar de assuntos de interesse local é classificada como competência exclusiva do Município, posto que somente esta unidade política pode dispor de seus próprios interesses locais.³⁰

O inciso II que versa sobre a suplementação municipal à legislação federal e estadual, no que couber, assume natureza de competência legislativa suplementar, pois o Município pode desdobrar a norma genérica emitida pela União ou Estado-Membro, ou emitir norma suprindo omissão, deficiência ou ausência legiferante daqueles entes superiores.³¹

Vejamos cada uma competência de *per si*: a exclusiva e a suplementar.

5.1. A competência exclusiva municipal

O critério básico que delinea a competência exclusiva para o Município legislar é o *interesse local*.

O direito constitucional anterior utilizava a expressão *peculiar interesse* para distinguir a competência exclusiva legiferante municipal. Muita discussão gerou para balizar o perfil conteudístico de peculiar interesse. Nada obstante, a doutrina e a jurisprudência pacificaram o conceito entendendo que peculiar interesse era o interesse predominantemente municipal, não sendo exclusivo da localidade.³²

Hodiernamente, a expressão interesse local agrega o mesmo espírito que as construções doutrinária e jurisprudencial emprestaram ao termo anteriormente utilizado — peculiar interesse —, como sendo aquele que ao Município interessa predominantemente, e não exclusivamente.

Nesse diapasão, o interesse protegido pela Constituição é o peculiar, ou seja, o próprio, o especial, o particular de dado Município, mas não a ele exclusivo, o que, aliás, a rigor, inexistente, pois o que é de interesse de uma localidade o é para o Estado-Membro e para o país inteiro.³³ Mas não precisa o interesse abranger todo o Município, pode ser uma parte dele, ou um bairro, ou um distrito.

Dentro deste campo delimitado, ainda assim, resta um pouco de imprecisão e ambigüidade para se definir que matérias e assuntos são de interesse local.

É verdade que a dicção constitucional não elencou o rol de matérias que diz respeito aos interesses prevalentemente locais de competência legislativa municipal. Andou bem o legislador constituinte, porque as mutações da vida moderna e a multiplicidade de valores no tempo e no espaço de um país continental como o Brasil tornariam obsoleta, inútil ou ineficaz a catalogação dos assuntos de interesses locais.

30 SILVA, José Afonso da. Op. cit., p. 540.

31 *idem*, *ibidem*.

32 BASTOS, Celso e MARTINS, Ives Gandra. "Comentários a Constituição do Brasil". 3^o Vol. Tomo II, (arts. 24 a 36), Ed. Saraiva, São Paulo. 1993, p. 223.

33 CARRAZZA, Roque Antonio. "Curso de Direito Constitucional Tributário", 2^a ed., ampli. e atual pela Constituição Federal de 1988. Ed. Revista dos Tribunais. São Paulo. 1991, p. 99.

Dessa forma, as matérias objeto de legislação municipal, em sendo de interesse local, podem ser multiplicadas *ad infinitum*, já que seus contornos são os limites que o próprio entendimento da locução *interesse local* pressupõe.³⁴

O interesse local, portanto, é aquele que direta e imediatamente atinge a comunidade que vive o problema a solucionar pelo poder legislativo municipal. Por tal motivo, a competência do Município é exclusiva, não podendo delegar a nenhum outro ente político o poder de legislar o interesse que lhe é próprio e particular (*local*).

Assim, o Município pode legislar, por exemplo, sobre a conservação da vegetação de um parque municipal, sobre medidas de proteção das margens ribeirinhas e dos igarapés, sobre utilização do aproveitamento econômico dos mangues e tudo o mais sobre meio ambiente, se o Município for vocacionado essencialmente para atividades econômicas em equilíbrio com os recursos naturais do entorno, onde a pujança da natureza comanda e direciona as ações humanas dessa localidade, respeitados os limites constitucionais de normas federais e estaduais.

5.2. A competência suplementar municipal

Tal competência está insculpida no inciso II do art. 30 da Lei Maior quando estabelece que aos Municípios compete suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

No Texto Constitucional anterior não existia nada semelhante a esta norma que proporciona grande abertura legislativa suplementar aos Municípios. Mas não se deve esquecer que a competência legislativa do Município, neste aspecto, é condicionada a detalhar princípio ou norma geral, ou suprir omissão de leis federais e estaduais. É, de fato, suplementar.

Contudo, para que o Município suplemente, quer dizer, complemente ou supra norma federal ou estadual, só pode ter ingerência em matérias que não sejam exclusiva e privativa a competência da União ou Estado-Membro. Sejam, portanto, concorrente.

E a competência constitucional corrente das entidades da Federação brasileira está consagrada no art. 24 da Lei Básica. Assim, é a partir da análise deste dispositivo constitucional, nos pontos atinentes aos meio ambiente, que desenvolveremos nossa posição sobre o objeto de nosso estudo.

Logo, em premissa inicial, vemos que embora a dicção constitucional não contemple o Município como competente para legislar concorrentemente sobre as questões enumeradas nos incisos do art. 24, ainda assim, por força do art. 30, II, está legitimado constitucionalmente a fazê-lo, nos assuntos que lhe dizem respeito, é claro.

Imperioso dizer que o Município deve obediência às limitações constitucionais impostas tanto ao Estado federado quanto ao Distrito Federal constantes nos parágrafos do referido art. 24, quais sejam: o Município pode suplementar norma geral

34 SANTANA, Jair Eduardo. Op. cit. p. 122.

da União ou do Estado-Membro; se inexistir lei federal ou estadual sobre normas gerais, o Município pode instituí-las, para atender às suas necessidades peculiares; a superveniência de lei federal ou estadual sobre normas gerais, suspende a eficácia da lei municipal, naquilo que lhe for contrário; lei municipal não pode contrariar as normas estaduais de complementação da norma geral federal.

Nesse campo de ação, resta ao Município editar normas gerais omissas por parte da União ou dos Estados, ou, então, detalhar, regionalizando às peculiaridades locais, as normas federais e estaduais, gerais ou complementares, que para sua aplicação municipal forem insuficientes ou deficientes.

Pelo quadro até aqui montado, o Município suplementa as matérias enunciadas expressamente no Texto Constitucional. Entretanto, o Município pode, ainda, suplementar legislação estadual oriunda da competência residual dos Estados-Membros. Ou seja, as matérias objeto de lei estadual provenientes da competência remanescente inserida no art. 25, § 1º da Lei Básica, podem também ser desdobradas pela lei municipal, desde que haja cabimento para tanto (o interesse particular assim exija).³⁵

Nesse contexto e de acordo com as amarras constitucionais, o Município só pode legislar suplementarmente sobre assuntos de seu peculiar interesse. Quer dizer, além de satisfazer a exigência da expressão do art. 30, II, deve haver, também, o fator de predominância de interesse local³⁶. Esta conjugação é indispensável para que não exorbite de sua competência.

Um exemplo de exercício da competência suplementar municipal é o estabelecimento de normas tributárias específicas, relativamente à política de incentivo ao pagamento dos tributos municipais, em face das normas gerais de direito tributário editadas pela União. Nesta hipótese, o Município de acordo com seu interesse peculiar, local, institui política de incentivo a pagamento ou remissão de tributo municipal.

Existem matérias que não interessam diretamente à municipalidade. Por exemplo, qual o interesse constitucional de o Município legislar sobre custas de serviços forenses (inciso IV) ou sobre criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas (inciso X), ou ainda sobre procedimentos em matéria processual (inciso XI)?

É evidente que tais assuntos não afetam diretamente o Município! Por isso, não demonstrado está o interesse local e “*ipso facto*”, *não cabe* legislar.

O condicionante para o Município legislar suplementarmente é o fato de que só pode fazê-lo *no que couber*. Entendemos que a terminologia pressupõe que a municipalidade irá legislar sobre assuntos que tenham pertinência, afetando diretamente a população local, e que seja de particular interesse à comunidade, porquanto o disposto em lei federal ou estadual é omissivo ou insipiente para regular aquela situação particular.

Ora, dentro desta perspectiva, forçoso é reconhecer que aludida interpretação denota para a noção jurídica emprestada à locução *interesse local*. Nada mais que

35 BASTOS, Celso Ribeiro. Op. cit., 3ª Vol., p. 229.

36 SANTANA, Jair Eduardo. Op. cit., p. 136 e 142.

óbvio e legítimo, pois o interesse particular do Município é que vai justificar o cabimento da suplementariedade legislativa. Não há obstáculo constitucional que impeça assim interpretar-se.

Uma vez analisadas todas essas importantes facetas limitativas que envolvem condicionalmente a problemática em estudo, vejamos as matérias que o Texto Constitucional abraça explicitamente no conceito meio ambiente dentro da competência legislativa concorrente do art. 24, não sem antes esclarecer que o legislador constituinte se referiu ao meio ambiente de modo explícito e implícito ao longo do bojo constitucional.³⁷

Dentre as referências explícitas, temos:

5.2.1. Florestas, caça, pesca, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle de poluição (inciso VI)

A Lei Maior de 88 teve avanço significativo em matéria ambiental no sentido de colocá-la, em sua maioria, no campo da competência legislativa concorrente entre as pessoas políticas, inobstante ainda reservar à União o monopólio de legislar sobre determinados setores ambientais³⁸.

Os temas do inciso em comento esmiúçam a noção do meio ambiente, cuja definição legal é dada pela Lei nº 6.938/81, art. 3º, I ao dizer que se entende por meio ambiente “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”. Quer dizer, chama-se meio ambiente ao conjunto de fatores e elementos indispensáveis ao desenvolvimento equilibrado das mais diversas formas de vida.

Dos elementos componentes do meio ambiente enumerados no inciso, esclareça-se, apenas, a atenção do constituinte sobre as florestas que é uma espécie do gênero flora. Entendeu o legislador que este conjunto vegetal merece proteção e cuidado de todos os entes políticos federados, por isso outorgou competência concorrente para União, Estados, Municípios e o Distrito Federal legislarem sobre esta riqueza natural.

E de outra forma não poderia ser, até mesmo porque, mais adiante, no art. 225, § 4º, a Constituição Federal considera patrimônios nacionais a Floresta Amazônica brasileira e a Mata Atlântica.

O meio ambiente tem no art. 225 da Constituição Federal seu esteio basilar de proteção e preservação, assegurando a todos os direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado essencial a boa qualidade de vida, cujo teor o eleva a condição de direitos humanos de terceira geração.³⁹

37 SILVA, José Afonso da. “Direito Ambiental Constitucional”. Malheiros Editores, São Paulo, 1994, p. 26 e segs.

38 MACHADO, Paulo Affonso Leme. “Estudos de Direito Ambiental”. Malheiros Editores, São Paulo, 1994, p. 139.

39 Segundo classificação da ONU, os direitos humanos são de primeira geração (os clássicos, civis e políticos), de segunda geração (os econômicos, sociais e culturais) ou de terceira geração (meio ambiente, consumidor).

5.2.2. Proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico (inciso VII)

O dispositivo elenca algumas matérias que nada têm a ver com meio ambiente, como por exemplo, o patrimônio artístico e o cultural, pelo menos diretamente. De modo diverso, o patrimônio paisagístico tem ligações intrínsecas com a temática ambiental.

Ao poder público municipal compete exercer o poder de polícia nestas áreas específicas. Conseqüentemente, cabe ao Município elaborar lei que inflija sanção de cunho administrativo (pena pecuniária, por exemplo), aos que danificarem o patrimônio ambiental. O Município não tem competência para legislar prevendo sanção penal (capitulação de crime/contravenção e conseqüente sanção) nem civil (indenização), pois ambas são da competência privativa da União (art. 22, I, CF).

5.2.3. Responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (inciso VIII)

De acordo com o que já foi dito, a proteção legal implica conseqüentemente em infligência de sanção punitiva ao infrator do meio ambiente e, como estatui o dispositivo, de outros valores difusos.

As sanções administrativas, proporcionais à gravidade do caso, podem ser: multa diária; arresto ou apreensão de produtos, utensílios ou materiais; interdição temporária ou definitiva de estabelecimento; demolição de obras; suspensão ou cassação de autorização municipal; imposição da obrigação de fazer ou não fazer, mediante multa diária.⁴⁰

A responsabilidade de pessoa física ou jurídica por dano ecológico é princípio de proteção ambiental ventilado nos documentos internacionais, especialmente a Declaração do Rio de Janeiro, de 1992. E sua reafirmação constitucional está clausulada no art. 225, § 3º da Lei Maior que imputa responsabilidade penal e administrativa aos ofensores do meio ambiente.

6. Conclusão

O regime jurídico do federalismo evoluiu ao longo do desenvolvimento das nações civilizadas, a partir do inicial modelo norte-americano e da experiência suíça do século passado.

A transformação evolutiva da partilha de competências administrativa e legiferante das entidades políticas na Federação é reflexo de que o poder tendenciosamente também partilhou-se mais equilibradamente.

A descentralização do poder político é instrumento hábil a propiciar o exercício da democracia, que, por seu turno, somente poderá ser obtida pela consagração e

40 MACHADO, Paulo Afonso Leme. Op. cit., p. 148.

respeito ao Estado de Direito. Na atualidade, exige-se que o Estado de Direito apresente qualidades de Estado democrático, de modo que se pratique um Estado constitucional democrático de direito.

Nesse viés, prestigia-se a figura política do cidadão, fazendo com que suas necessidades, seus anseios, suas carências sejam satisfeitas com maior probabilidade a partir de gestões públicas simultâneas.

Embalada por este espírito, a Constituição Federal de 88 encerrou um emaranhado de rede cooperativa de repartição de competência entre União, Estados-Membros, Municípios e Distrito Federal, seja em nível de competência de atribuições (material), seja em nível de competência legislativa (formal).

Especificamente sobre competência legislativa municipal, o constituinte utilizou como critério basilar o denominado *interesse local*. A localidade é o elemento que delinea a justificativa para a elaboração da lei municipal, respeitando, é claro, os parâmetros constitucionais.

A nosso ver, quando a Constituição Federal escolheu o critério do *interesse local* para legitimar (constitucionalizar) a lei municipal, fê-lo em homenagem ao princípio da democracia e ao da cidadania.

E a competência municipal para legislar sobre meio ambiente é traçada a partir da conjugação do interesse local com o caráter suplementar que lhe empresta o constituinte para suprir ou complementar a lei federal ou estadual.

Quando a suplementação for necessária para regular um interesse local, aí temos a caracterização constitucional da expressão *no que couber*, que exige o constituinte para a lei municipal ser válida.

A Lei Maior elenca temáticas ecológicas que o Município pode legislar concorrentemente com outros entes federados. Estes são os poderes explícitos. Como consectários destes, temos as referências implícitas sobre meio ambiente que também outorgam ao Município regular o problema ambiental, desde que estejam contidos estritamente nos poderes explícitos.

Por mecanismos democráticos de semelhante jaez, em irradiação nas mais diversas instâncias do fenômeno jurídico, coíbe-se que a realidade brasileira experimente uma verdadeira desordem ecológica, em detrimento do desenvolvimento sustentável.

Os valores democráticos cultuados pela Constituição 88 favorecem o ingresso do país no terceiro milênio imbuído do respeito ao homem brasileiro.

Bibliografia

BASTOS, Celso e MARTINS, Ives Gandra. "Comentários à Constituição do Brasil". 1^o Vol., Tomo I (arts. 1^o a 4^o). Ed. Saraiva, São Paulo, 1988.

_____. "Comentários a Constituição do Brasil". 3^o Vol., Tomo II, (arts. 24 a 36). Ed. Saraiva, São Paulo. 1993.

BASTOS, Celso Ribeiro. "Curso de Direito Constitucional". 11^a Ed. Saraiva, São Paulo, 1989.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI e PASQUINO, Gianfranco. “Dicionário Político”. Verbete de Lúcio Levi, “Federalismo”, 2ª ed. Trad. Carmen C. Varrialle, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luis Guerreiro Pinto Cacaís e Renso Dini. Ed. Universidade de Brasília, Brasília, 1986.

CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital. “Constituição da República Portuguesa Anotada”. 2ª ed., ver. ampl.. 1º Vol. Ed. Coimbra, Coimbra, 1984.

_____. “Fundamentos da Constituição”. Ed. Coimbra, Coimbra, 1991.

CANOTILHO, J.J. Gomes. “Direito Constitucional”. 2ª ed., Ed. Livraria Almedina, Coimbra, 1998.

CARRAZZA, Roque Antonio. “Curso de Direito Constitucional Tributário” 2ª ed., ampli. e atual pela Constituição Federal de 1988. Ed. Revista dos Tribunais. São Paulo. 1991.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. “Competências Administrativas dos Estados e Municípios”. In: Revista de Direito Administrativo. Vol. 207: jan./mar., 1997. Ed. Renovar, Rio de Janeiro, 1997.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. “Direito Ambiental Brasileiro”. 7ª ed., ver. atual., ampl. de acordo com as Leis nºs 9.433/97 e 9.605/98. Malheiros Editores, São Paulo, 1998.

_____. “Estudos de Direito Ambiental”. Malheiros Editores, São Paulo, 1994.

MAXIMILIANO, Carlos. “Comentários à Constituição Brasileira: 1946”. Vol. I, 4ª ed. Ed. Freitas Bastos, Rio de Janeiro/São Paulo, 1948.

MIRANDA, Jorge. “Manual de Direito Constitucional”. 2ª ed. Tomo III. Ed. Coimbra, Coimbra, 1988.

MIRANDA, Francisco Cavalcante Pontes de. “Comentários à Constituição de 1967; com a Emenda n. 1 de 1969”. Tomo I (arts. 1º a 7º) 3ª ed. Ed. Forense, Rio de Janeiro, 1987.

_____. “Comentários à Constituição de 1967; com a Emenda n. 1 de 1969”. Tomo II (arts. 8º a 31) 3ª ed. Ed. Forense, Rio de Janeiro, 1987.

MUKAI, Toshio. “Direito Ambiental Sistematizado”. Ed. Forense Universitária, Rio de Janeiro, 1992.

SANTANA, Jair Eduardo. “Competências Legislativas Municipais”, 2ª ed., rev. atual. e ampl. Ed. Del Rey, Belo Horizonte, 1998.

SILVA, José Afonso da. “Curso de Direito Constitucional Positivo” 6ª ed., rev. ampl. de acordo com a nova Constituição. Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1990.

_____. “O Município na Constituição de 1988”. Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1989.

_____. “Direito Ambiental Constitucional”. Malheiros Editores, São Paulo, 1994.