



Fernando Rabello

A COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS EM MATÉRIA AMBIENTAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

14

MUNICIPAL JURISDICTION OVER ENVIRONMENTAL ISSUE LAID DOWN IN THE 1988 BRAZILIAN FEDERAL CONSTITUTION

Carlos Geraldo Teixeira

RESUMO

Analisa a competência dos municípios em matéria ambiental disciplinada na Constituição Federal de 1988, que, dentre outros expressivos avanços, inclui passos significativos na descentralização e autonomia dos municípios.

Traz à baila algumas dificuldades que permeiam as atribuições e funções decorrentes da competência municipal na seara ambiental, dentre elas a própria definição de seus quadrantes, no cenário trazido pela nova ordem constitucional.

PALAVRAS-CHAVE

Direito Ambiental; Direito Constitucional; municípios; federação; competência; meio ambiente.

ABSTRACT

The author assesses the municipal jurisdiction over environmental issue laid down in the 1988 Constitution, which presents some significant improvements to municipal decentralization and autonomy, among other advantages. He mentions some obstacles to the duties pertaining to the municipal powers in the environmental sphere, such as the definition of their limitations within the scope of the new constitutional order.

KEYWORDS

Environmental Law; Constitutional Law; municipality; federation; jurisdiction; the environment.

1 INTRODUÇÃO

Na ordem constitucional inaugurada com a Carta Magna de 1988, consagrou-se, definitivamente, a autonomia municipal, que vem expressa, principalmente, nos arts. 29 e 30.

Segundo o ministro aposentado do Superior Tribunal de Justiça, José Augusto Delgado (2000, p. 32-51), tem-se, conseqüentemente, no Texto Constitucional atual, a federação reformulada, com maior participação dos municípios em sua composição. Embora não corrigido de todo, pelo altíssimo grau de centralização, até então existente, foi dado um largo passo para formalizar a integração das comunidades menores à organização político-administrativa do Brasil. Em face desse acontecimento, há necessidade de, no momento vivido, interpretar-se dinamicamente o federalismo brasileiro, na busca da imposição de um processo democrático estável, eficaz, atualizado e que preencha o sentimento da Nação. A forma de federação exigida pela Constituição só provocará organização e estabilidade se a repartição de competências entre a União, os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal desenvolver-se harmonicamente, para que a multiplicidade de interesses não entre em processo de colisão.

Destacam-se, no elenco dos fatores essenciais para o êxito do sistema federativo adotado pela Constituição Federal atual, a liberdade e a autonomia dos municípios, permitindo-lhes eleger o chefe do Executivo e os representantes do Poder Legislativo local, além de ofertar-lhes uma administração própria no que diz respeito aos seus interesses locais.

Fato é que do federalismo se espera que seja uma garantia de liberdade e de eficiência. Para este fim, o sistema foi idealizado, sendo a rigor um grande sistema de repartição de competência, afirma Fernanda Dias Menezes de Almeida (2005, p. 28-29 e 44). Nessa trilha, a Constituição de 1988 estabeleceu regras de repartição de competências legislativas e materiais (administrativas) à União, Estados, Distri-

to Federal e Municípios. No que tange à partilha constitucional de competências, coube aos Municípios, consoante art. 30, legislar sobre assuntos de interesse local (inc. I), suplementar a legislação federal e estadual no que couber (inc. II), além das atribuições constantes nos incs. III a IX do mencionado artigo.

[...] a preocupação geral da humanidade com a preservação do meio ambiente é uma questão de sobrevivência, de garantir sobrevida às gerações presentes e de possibilitar vida às gerações futuras.

É de se notar que ainda competem aos Municípios, conforme o art. 23, as áreas de competência material comum, que atribuem a execução de serviços conjuntamente com a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Ressalte-se a necessidade da salutar cooperação entre os entes, não obstante não ter sido editada a lei complementar demandada naquele dispositivo para a fixação de normas concernentes a essa política cooperativa.

Por outro lado, a preocupação geral da humanidade com a preservação do meio ambiente é uma questão de sobrevivência, de garantir sobrevida às gerações presentes e de possibilitar vida às gerações futuras.

As sérias ameaças à vida no planeta, dado o elevado grau de degradação ambiental¹ a que chegamos nessa sociedade de risco (BECK *apud* VAZ, 2009, p. 117), desencadearam uma série de ações, em várias áreas do conhecimento humano, tendentes à preservação do meio ambiente, sobretudo a partir de 1972, quando da realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, da qual emergiu a Declaração sobre o Meio Ambiente – Declaração de Estocolmo – materializada em vinte e seis princípios que constituíram os postulados da proteção ambiental à época.

Referidos postulados produziram efeitos na ordem jurídico-constitucional de vários países que passaram a contemplar em seus textos a proteção do meio

ambiente². No Brasil e no mesmo vetor protetivo pautou-se o constituinte de 1988. O art. 225 da Constituição traduz essa proteção, que, além de possibilitar maior força legal ao desiderato de evitar a degradação do ambiente, traz expresso o reconhecimento do direito fundamen-

tal ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como condição de salvaguarda da dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos da República (art. 3º), e do bem-estar da sociedade, um dos valores supremos consagrados no preâmbulo da Constituição.

No mencionado dispositivo, há ainda a imposição do constituinte ao Poder Público e à coletividade do dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Evoca-se, na expressão “Poder Público”, a efetiva atuação de todas as esferas estatais, exigindo-se, para lograr a eficiência e o relacionamento equilibrado, que se esperam, coordenação e cooperação entre os entes, observado o regime de competências.

Na repartição de competências, aplica-se o princípio da predominância do interesse, como regra norteadora da divisão de competência referente a cada ente federativo. Desse modo, cabem à União, as matérias de interesse nacional, aos Estados, as de interesse regional, enquanto aos Municípios prevalecerão os interesses locais. Reconhecem-se, contudo, dificuldades em delimitar precisamente o campo de atuação de cada ente. No que toca ao Direito Ambiental, é expressiva a complexidade em demarcar com exatidão as áreas de atuação e interesses correspondentes a cada ente público.

Este trabalho visa trazer algumas reflexões sobre essas dificuldades na seara

ambiental municipal, sem contudo, deixar de ressaltar a importância dos Municípios na promoção da proteção eficiente do meio ambiente, inclusive, pela razão de que, nesta matéria, as condutas devem ser guiadas também pela máxima de pensar globalmente e agir localmente.

2 O MUNICÍPIO COMO ENTE FEDERATIVO

O modelo federal de Estado, como se conhece na atualidade, tem sua matriz nos Estados Unidos da América. Corresponde a uma criação dos convencionais de Filadélfia, reunidos em 1787, com o objetivo de aprimorar a união dos Estados em que se haviam convertido, com a independência, treze das colônias da América do Norte. Optaram as colônias por abrir mão da sua soberania em prol de um só Estado, mais forte e poderoso.

Caracteriza-se o Estado federal pela participação dos Estados-membros no governo central por meio de seus representantes no Congresso. Dispõem as unidades integrantes, graças à sua autonomia, do poder de auto-organizar-se e de descentralização legislativa, administrativa e política.

Inspirado nos EUA, o Brasil transformou-se em Estado federal com a Proclamação da República. A Constituição da República, promulgada em 24 de fevereiro de 1981, adotou como forma de governo a República Federativa (art. 1º) e dispôs sobre a organização dos Estados (arts. 63 a 67), nome que deu às antigas províncias.

Enquanto na matriz norte-americana o processo de formação do federalismo se deu por agregação, aqui se formou em sentido inverso, haja vista que os Estados-membros passaram a gozar de autonomia, prerrogativa que não detinham as províncias que integravam o Império desde a independência do país.

Levando em conta principalmente que a configuração clássica e original do federalismo é dúplice, composta por um ente central, detentor de soberania e representatividade no âmbito internacional e entes periféricos, Estados-membros que gozam de autonomia, o reconhecimento dos Municípios como integrantes da federação sempre foi objeto de controvérsia entre os constitucionalistas³.

Na repartição de competências, aplica-se o princípio da predominância do interesse, como regra norteadora da divisão de competência referente a cada ente federativo.

Buscando dirimir essa polêmica e introduzir avanços na descentralização das unidades autônomas, a Constituição de 1988 não hesitou em posicionar os Municípios como integrantes efetivos da federação⁴, ao declarar, logo no art. 1º, que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal – configuração tríplice⁵. Também o art. 18 do Texto Constitucional dispõe *a organização da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.*

Além disso, o constituinte conferiu competência (art. 30) e discriminou rendas ao município (arts. 156 e 158). Sendo a federação, a rigor, um grande sistema de repartição de competência, que, ao lado da imprescindível e independente fonte de recursos financeiros são suportes substanciais à descentra-

lização em unidades autônomas, inegável reconhecer nestes aspectos, dentre outros, avanços constitucionais efetivos à autonomia municipal.

E, como corolário desta postura, não poderia deixar o constituinte de conferir aos Municípios a capacidade de auto-organização que lhes faltava, de modo a tornar completa a autonomia municipal.

Na atual configuração constitucional, há de reconhecer-se aos Municípios o direito a um governo próprio, competência exclusiva, receita própria e o poder de auto-organização. Por tais fundamentos, é que o próprio José Afonso da Silva, expressivo combatente do movimento municipalista no Brasil, reconheceu que se criou verdadeiramente uma nova instituição municipal, cuja autonomia está atualmente assentada em quatro capacidades: *a) capacidade de auto-organização, mediante a elaboração de lei orgânica própria; b) capacidade de autogoverno pela 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 e suplementar; d) capacidade de autoadministração (administração própria para manter os serviços de interesse local).* (SILVA, 2000, p. 622).

Explicando o desdobramento das capacidades enunciadas, complementa o insigne doutrinador: Nessas quatro capacidades, encontram-se caracterizadas a autonomia política (capacidade de auto-organização e de autogoverno), a autonomia normativa (capacidade de fazer leis próprias sobre a matéria de sua competência), a autonomia administrativa (administração própria e organização dos serviços locais) e a autonomia financeira (capacidade de decretação de seus tributos e aplicação de suas rendas, que é uma característica da autoadministração). (Idem).

O reconhecimento formal do Município como entidade integrante do federalismo consagra, definitivamente, a tríplice dimensão federativa, introduzida pelo constituinte de 1988, fato inédito e de singular magnitude, dado o alto grau de autonomia municipal, política e jurídica, conforme atesta Paulo Bonavides: *Não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea em que 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, 2004, p. 347)

3 REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NO MODELO FEDERATIVO

Fernanda Dias Menezes de Almeida (2005, p. 44), em sua obra, já mencionada, *Competências na Constituição de 1988*, analisa com profundidade a repartição das competências na República Federativa do Brasil. Com a mesma densidade leciona sobre o surgimento e características do Estado Federal na matriz norte-americana. Pontua diferenças por ocasião da criação do federalismo no Brasil e, dentre outras valiosas lições, após traçar quadro evolutivo do sistema federativo, afirma que o que se espera do federalismo é que seja uma ga-

rantia de liberdade e de eficiência. Para este fim foi o sistema idealizado.

Essas duas metas criaram, no dizer de Ellis Katz (*apud* ALMEIDA, 2005, p. 44), em obra sobre o federalismo norte-americano e citado pela autora, a necessidade de um balanceamento entre governo federal e governos estaduais: *por um lado, se o governo federal, em nome da eficiência fosse excessivamente poderoso, o autogoverno estaria ameaçado. Por outro lado, se os Estados permanecessem muito poderosos e autônomos, agora em nome da liberdade, os diversos objetivos que iluminaram a criação do governo federal estariam ameaçados.*

A busca de um balanceamento entre o governo central e entidades periféricas é a busca de um equilíbrio satisfatório entre União e Estados e Municípios, no caso brasileiro, preocupação maior e atual de quantos advogam a causa federalista.

Para tanto, reveste-se de fundamental importância a questão da repartição de competências entre os entes federados. Se a grande inovação do federalismo está na previsão de dois níveis de poder, sendo o caso brasileiro tríplice – um poder central e poderes periféricos – que devem funcionar autônoma e concomitantemente, é manifesta a necessidade de tal partilha, acompanhada dos imprescindíveis recursos financeiros em volume suficiente para suportar os deveres e atribuições decorrentes das respectivas competências.

A federação, a rigor, conclui a professora Fernanda Dias Menezes de Almeida, é um grande sistema de repartição de competências estabelecido na Constituição do estado federal. E essa repartição de competências é que dá substância à descentralização em unidades autônomas.

A técnica de repartição de competências típicas do federalismo clássico, por sua lógica, deveria acentuar, ao longo do tempo, a proeminência dos Estados, a que se reservaram todos os poderes não delegados à União e não proibidos aos Estados pela Constituição.

Não foi o que a realidade comprovou⁶, nem nos Estados Unidos, nem em outras federações que adotaram o modelo norte-americano. Em todas elas prevaleceu a tendência de crescimento da autoridade federal, refletida exatamente num acréscimo das competên-

cias da União a que se chegou, no caso dos Estados Unidos, por via de interpretação judicial, e, nas demais federações, mercê principalmente de emendas constitucionais ou da promulgação de novas Constituições.

À base do fenômeno não se pode deixar de identificar, em toda a parte, a transformação do Estado, de liberal em intervencionista, criando-se, em função dos ambiciosos objetivos que lhe foram cometidos, uma expectativa de prestação de serviços que as ordens estaduais nem sempre, ou quase nunca, têm condições de satisfazer isoladamente.

A busca de um balanceamento entre o governo central e entidades periféricas é a busca de um equilíbrio satisfatório entre União e Estados e Municípios, no caso brasileiro, preocupação maior e atual de quantos advogam a causa federalista.

Todas as Constituições brasileiras, desde a República, distinguiram as competências enumeradas da União, deixando para os Estados as remanescentes. E, a partir de 1934, passaram a estabelecer competências concorrentes próprias do federalismo cooperativo (pretensão de uma atuação coordenada dos entes federativos).

No modelo adotado pela Constituição brasileira de 1988, verifica-se a convivência de competências privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente, abrindo-se espaço também para a participação das ordens parciais na esfera de competências próprias da ordem central, mediante delegação.

No texto constitucional, cada ente federativo foi contemplado com competências próprias. As da União estão previstas principalmente nos arts. 21 e 22, o primeiro, enumerando as matérias deferidas à atuação política e administrativa das autoridades federais, o segundo, discriminando as matérias passíveis de disciplina normativa privativa por parte daquelas autoridades.

Os Estados ficaram, também privativamente, com as competências residuais não enumeradas, nos termos do § 1º do art. 25. Compete, ainda, privativamente aos Estados: explorar os serviços locais de gás canalizado (art. 25, § 2º), instituir

regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (art. 25, § 3º), bem como a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, dentro do período determinado por lei complementar federal (art. 18, § 4º).

Quanto aos municípios, por outro lado, considerada a tríplice estrutura de nossa federação, certas competências municipais privativas estão catalogadas no art. 30, cujo inc. I confere ao Município competência para legislar sobre assuntos de interesse local, ficando especificadas nos incs. III, IV, V e VIII outras tantas competências de ordem administrativas.

Passando-se às competências comuns, estão elas discriminadas no art. 23, e são previstas tarefas (competência material) cujo cumprimento a todos deve incumbir, por isso voltadas à defesa de valores que, sem concurso da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, o constituinte entendeu que não poderiam ser adequadamente preservados.

A questão da delegação de competências está prevista no parágrafo único do art. 22, segundo o qual, lei complementar pode autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias objeto da competência legislativa da União.

De outra parte, no art. 24, figura a competência legislativa concorrente mediante a qual União, Estados e Distrito Federal podem legislar sobre as matérias que o dispositivo arrola, observado o disposto em seus quatro parágrafos. Embora o art. 24 não indique os Municípios entre os titulares da competência legislativa concorrente, não ficaram dela alijados. Deslocada, no inc. II do art. 30, consta a competência dos Municípios de suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais (art. 24, § 1º). Inegável a dificuldade em identificar o que sejam normas gerais, questão de suma importância, haja vista que cada ente

deverá exercer sua competência com exclusividade dentro dos limites definidos, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade sem subordinação hierárquica. As posições doutrinárias a seguir alinhadas, ao tempo em que ratificam essa dificuldade, nos auxiliam na compreensão do tema: *O grande problema que se coloca, a propósito, é o da formulação de um conceito de normas gerais que permitam reconhecê-las, na prática, com razoável segurança, já que a separação entre normas gerais e normas que não tenham esse caráter é fundamental. De fato, no campo da competência concorrente não cumulativa, em que há definição prévia do campo de atuação legislativa de cada centro de poder em relação a uma mesma matéria, cada um deles, dentro dos limites definidos, deverá exercer a sua competência com exclusividade, sem subordinação hierárquica. Com a consequência de que a invasão do espaço legislativo de um centro de poder por outro gera a inconstitucionalidade da lei editada pelo invasor.* (Grifo nosso) (ALMEIDA, 2005, p. 146)

Sobre a dificuldade em precisar o que sejam normas ge-

A questão da delegação de competências está prevista no parágrafo único do art. 22, segundo o qual, lei complementar pode autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias objeto da competência legislativa da União.

18

rais, assim se manifesta Manoel Gonçalves Ferreira Filho: *Não é fácil conceituar 'normas gerais' pelo ângulo positivo. Pode-se afirmar, e corretamente, que 'normas gerais' são princípios, bases diretrizes que hão de presidir todo um subsistema jurídico. Sempre haverá, no entanto, em face dos casos concretos, dúvida até onde a norma será efetivamente geral, a partir de onde ela estará particularizando. Mais fácil é determinar o que sejam 'normas gerais' pelo ângulo negativo. Quer dizer, indicar os caracteres de uma norma que não é 'geral' é, consequentemente, específica, particularizante, complementar. Realmente são particularizantes as normas que visem a adaptar princípios, bases, diretrizes a 'necessidades e peculiaridades regionais', como está na parte final do artigo 24, § 3º.* (FERREIRA FILHO, 1990, p. 190-196).

Já Diogo de Figueiredo Moreira Neto, depois de visualizar nas normas gerais um *tertium genus* entre normas-princípios e as normas particularizantes, oferece um conceito de normas gerais: *O poder – diz o autor – não vai além de sua possibilidade, ou seja, a capacidade de produzir efeitos, e de seu limite, ou seja, o âmbito de juridicidade desses efeitos (ou possibilidade jurídica, se se preferir); são dois diferentes parâmetros de 'possibilidade' – do ser e do dever ser – que balizam todo o seu exercício. O poder se autolimita, portanto, a partir de seu estatuto, fundamental, a Constituição, em graus sucessivos, como na pirâmide kelseniana: cada princípio, cada norma e cada norma geral, por conseguinte, representava um limite. Normas gerais são declarações principiologicamente que cabem à União editar, no uso de sua competência concorrente limitada, restrita ao estabelecimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos, que deverão ser respeitados pelos Estados-Membros*

na feitura das 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, 1998, p. 151-159).

As interpretações do Poder Judiciário, diante das particularidades dos casos concretos e do plexo normativo em exame, muito contribuirão para demarcar exatamente os quadrantes de atuação reservados a cada ente público, mormente em se tratando de matéria ambiental.

4 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O MEIO AMBIENTE

Sendo certo que o homem depende do ambiente para sua sobrevivência e seu desenvolvimento, a forma eficaz de proteger o ambiente para que esteja assegurada sua existência na terra é a criação de um sistema jurídico de proteção ao ambiente em que esteja conferido e assegurado ao homem o direito fundamental ao meio ambiente hígido. Conforme afirma o Desembargador Federal, Paulo Afonso Brum Vaz (2009, p. 120), não se trata de privilegiar a natureza em detrimento do homem, não é de ecocentrismo que se fala, pois que não existe relação de superioridade entre os interesses humanos e da natureza, mas sim de total interdependência. Cuidar do meio ambiente é tutelar o direito à vida e ao pleno desenvolvimento do homem, que ainda é sempre o centro do universo.

O Ministro José Augusto Delgado (2000, p. 12-15), do Superior Tribunal de Justiça, ensina-nos que a preocupação do constituinte de 1988 com o meio ambiente foi deflagrada a partir do Preâmbulo da Carta, uma vez que se instituiu um Estado democrático destinado a assegurar à sociedade brasileira, dentre outros direitos, o de bem-estar. Isso significa que há determinação para a implantação de um Estado que desenvolva atividades no sentido de o homem sentir-se em perfeita condição física ou moral, com conforto de saúde e em relação de comodidade com a natureza, e, no contexto das condições contribuidoras para o bem-estar do ser humano, exige-se, de modo imperioso, a existência de um meio ambiente livre de poluição e de outras situações que lhe causem danos. Revela-se assim ser obrigação do Estado (*lato sensu*), incluídos os Municípios, perseguir o alcance, além de outros, desse fim, atingindo plenamente tal objetivo.

Segundo o Ministro, as obrigações do Poder Público para a consecução de um meio ambiente sadio são um dos elementos contribuidores para o alcance da dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, inc. III). Por outro lado, assegura que um dos objetivos fundamentais da mesma República (art. 3º, IV) é o de promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, que só será alcançado quando, de modo igual, a totalidade da população brasileira puder se beneficiar dos direitos e garantias fundamentais, aí incluído o direito ao meio ambiente hígido, que lhe são assegurados.

Como bem afirmam Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer, a constitucionalização da proteção ao meio ambiente (art. 225 da CF), além de possibilitar maior força legal do desiderato de evitar a degradação do meio ambiente, traz expresso o reconhecimento do direito fundamental ao ambiente hígido como condição de salvaguarda da dignidade da pessoa humana. *No Estado*

Socioambiental de Direito, tal qual consagrado na Constituição de 1988, [...] a dignidade da pessoa humana é tomada como o principal, mas não o exclusivo fundamento (e tarefa) da comunidade estatal, projetando a sua luz sobre todo o ordenamento jurídico-normativo e assim vinculando de forma direta os atores estatais e privados. (SARLET; FENSTERSEIFER *apud* VAZ, 2009, p. 120).

Nessa trilha, a Constituição de 1988 conferiu ao Estado o papel de principal garantidor do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado (art. 225, *caput*), conquanto tenha também conferido tal mister à comunidade, em regime de solidariedade. A Carta erigiu o Estado brasileiro à condição de Estado socioambiental de Direito. Ao preconizar esse modelo ao projeto de comunidade estatal, priorizou com clareza dois objetivos a serem alcançados, os quais estão intimamente ligados: o social e o ambiental. Sob o fundamento material da dignidade da pessoa humana, o Estado socioambiental de Direito tem, pois, o compromisso de efetivar os direitos sociais e proteger o meio ambiente, devendo, para isso, predispor-se de meios e instrumentos para desincumbir-se dos seus deveres de proteção diante dos riscos e ameaças que afligem a sociedade moderna, maximizados pela hegemonia da racionalidade econômica reinante. (VAZ, 2009, p. 122).

Segundo Edis Milaré (2009, p. 152), a Constituição de 1988 pode muito bem ser denominada “verde”, tal o destaque que dá à proteção do meio ambiente. O Texto Supremo captou, segundo o autor, com indisputável oportunidade, o que está na alma nacional – a consciência de que é preciso aprender a conviver harmoniosamente com a natureza – traduzindo em vários dispositivos aquilo que pode ser considerado um dos sistemas mais abrangentes e atuais do mundo sobre a tutela do meio ambiente. A dimensão conferida ao tema não se resume, a bem ver, aos dispositivos concentrados, especialmente no Capítulo VI do Título VIII, dirigido à Ordem Social, alcançando inúmeros outros regramentos insertos ao longo do texto, nos mais diversos títulos e capítulos, decorrentes do conteúdo multidisciplinar da matéria.

Necessário destacar que o constituinte reservou um capítulo específico para a

proteção do meio ambiente que exemplarmente encontra sua base normativa no Capítulo VI do Título VIII (Da Ordem Social), consubstanciada toda ela no art. 225, com seus parágrafos e incisos.

Segundo José Afonso da Silva (1995, p. 52), referido dispositivo compreende três conjuntos de normas. O primeiro aparece no *caput*, onde se inscreve a norma-matriz, reveladora do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; o segundo encontra-se no § 1º, com seus incisos, que versam sobre os instrumentos de garantia e efetividade do direito enunciado no *caput* do artigo; o terceiro compreende um conjunto de determinações particulares, em relação a objetos e setores, referidos nos §§ 2º a 6º, que, por tratarem de áreas e situações de elevado conteúdo ecológico, merecem desde logo proteção constitucional.

Édis Milaré traça os seguintes comentários sobre o art. 225 da Constitui-

A Constituição Federal atribui ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a forma e a condição institucional de um novo direito fundamental, descrito como uma nova realidade social de preservação da natureza [...]

ção Federal: *Primeiramente, cria-se um direito constitucional fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. “Como todo direito fundamental, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é indisponível. Ressalte-se que essa indisponibilidade vem acentuada na Constituição Federal pelo fato de mencionar-se que a preservação do meio ambiente deve ser feita no interesse não só das presentes, como igualmente das futuras gerações. Estabeleceu-se, por via de consequência, um dever não apenas moral, como também jurídico e de natureza constitucional, para as gerações atuais de transmitir esse “patrimônio” ambiental às gerações que nos sucederem e nas melhores condições do ponto de vista do equilíbrio ecológico. Em segundo lugar, o meio ambiente, como entidade autônoma, é considerado “bem de uso comum do povo”. Ou seja, não pertence a indivíduos isolados, mas à generalidade da sociedade, na linha, aliás, do que já vinha consignado na Lei 6.938/81, que o qualifica como patrimônio público a ser*

necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo. Além de ser bem comum do povo – e aqui a terceira consideração – o meio ambiente é reputado bem essencial à sadia qualidade de vida. Em outras palavras, sem respeito a ele, não se pode falar em qualidade de vida. Em, quarto lugar, cria-se para o Poder Público um dever constitucional, geral e positivo, representado por verdadeiras obrigações de fazer, isto é, de zelar pela defesa (defender) e preservação (preservar) do meio ambiente. Não mais, tem o Poder Público uma mera faculdade na matéria, mas está atado por verdadeiro dever. Quanto à possibilidade de ação positiva de defesa e preservação, sua atuação transforma-se de discricionária em vinculada. Sai da esfera da conveniência e oportunidade para ingressar num campo estritamente delimitado, o da imposição, onde só cabe um único e nada mais

que único, comportamento: defender e proteger o meio ambiente. Não cabe, pois, à Administração deixar de proteger o meio ambiente a pretexto de que tal não se encontra entre suas prioridades públicas. Repita-se, a matéria não mais se insere no campo da discricionariedade administrativa. O Poder Público, a partir da Constituição de 1988, não atua porque quer, mas porque assim lhe é determinado pelo legislador maior. De outra parte, deixa o cidadão de ser mero titular (passivo) de um direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e passa também a ter a titularidade de um dever, o “de defendê-lo e preservá-lo”. Estabelece-se, nesse ponto, claramente uma relação jurídica do tipo denominada em doutrina “função”. Finalmente, os titulares do bem jurídico meio ambiente não são apenas os cidadãos do país (as presentes gerações), mas, por igual, aqueles que ainda não existem e os que poderão existir (as futuras gerações). (MILARÉ, 2009, p. 156-158).

A Constituição Federal atribui ao direito ao meio ambiente ecologicamente

equilibrado a forma e a condição institucional de um novo direito fundamental, descrito como uma nova realidade social de preservação da natureza em todos os seus elementos essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico (SILVA, 1995, p. 58). Trata-se da tutela da qualidade ambiental como condição para a qualidade de vida.

Em consonância com José Joaquim Gomes Canotilho (1998, p. 27-29), o direito fundamental ao meio ambiente detém uma racionalidade dúplici na posição jurídico-constitucional quanto à natureza e âmbito deste direito, desdobrando-se em (a) *direito subjetivo* ao meio ambiente sem se desvincular da sua condição de (b) *bem jurídico coletivo*. Há, assim, um direito fundamental ao meio ambiente que se configura subjetiva (direito individual ao ambiente) e objetivamente (transindividual), simultaneamente.

O Supremo Tribunal Federal, ao interpretar o art. 225 da Constituição Federal, sempre propugnou o caráter fundamental da proteção ao meio ambiente, direito reconhecido como de terceira geração, caracterizado pela titularidade difusa ou coletiva, fazendo da preservação do meio ambiente um valor tutelado pela ordem constitucional, bem como reconhece o dever constitucional do Poder Público de defendê-lo e preservá-lo, consoante registra o Ministro Celso de Mello em seus votos: *Os preceitos inscritos no art. 225 da Carta Política traduzem a consagração constitucional, em nosso sistema de direito positivo, de uma das mais expressivas prerrogativas asseguradas às formações sociais contemporâneas. Essa prerrogativa consiste no reconhecimento de que todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração que assiste, de modo subjetivamente indeterminado, a todos os que compõem o grupo social como formas instrumentais destinadas a conferir efetividade ao direito em questão. O dever que constitucionalmente incumbe ao Poder Público de fazer respeitar a integridade do patrimônio ambiental não o dispensa, contudo, quando necessária a intervenção administrativa na esfera dominial privada, de ressarcir os prejuízos materiais que, derivando de eventual esvaziamento do conteúdo econômico do direito de propriedade, afetem a situação jurídica de terceiros.* (BRASIL, STF, RE 143.297-8/SP).

A questão do direito ao meio ambiente ecologicamente

Alinho-me aos que defendem que os elementos que de fato caracterizam as matérias de interesse local são a proximidade e a imediatidade com os quais esses interesses se relacionam com a realidade municipal.

equilibrado – direito de terceira geração – princípio da solidariedade – o direito à integridade do meio ambiente – típico direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social, enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liber-

dade, e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, como valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade. (BRASIL, STF, MS 22.164-0/SP)⁷.

5 A COMPETÊNCIA MUNICIPAL EM MATÉRIA AMBIENTAL

Inegável reconhecer no texto constitucional o trato extremamente avançado na tutela ambiental, contendo normas de notável amplitude e de reconhecida utilidade. Dentre elas, sobressai o dever do Poder Público atribuído pelo constituinte na tutela ambiental. Esse importante ditame constitucional evoca a atuação conjunta e coordenada de todas as esferas estatais, incluindo os Municípios, ao incumbir ao Poder Público, na qualidade de expressão genérica designativa a todos os entes territoriais públicos, o dever de proteger o meio ambiente.

É o mesmo o entendimento de José Afonso da Silva (1995, p. 49), para quem Poder Público refere-se a todas as entidades territoriais públicas, pois uma das características do Estado Federal, como o nosso, consiste precisamente em distribuir o Poder Público por todas as entidades autônomas que o compõem, para que cada qual o exerça nos limites das competências que lhes foram outorgadas pela Constituição.

Segundo Vladimir Passos de Freitas (2001, p. 20), *ao Poder Público é que cabe o papel principal na tutela do ambiente sadio. De sua ação adequada e responsável deverá resultar, inclusive, efeito pedagógico ao atuar no sentido do fortalecimento da consciência ecológica do povo.*

No mesmo sentido afirma o ambientalista Edis Milaré (2009, p. 180) que a Constituição de 1988 criou uma federação em três níveis, modelo único no mundo, reconhecendo com entes federados a União, os Estados-membros e Distrito Federal e os Municípios.

Segundo o doutrinador, embora único, esse modelo espelha uma tendência mundial, que é a de uma crescente afirmação das autonomias locais, mas num quadro de participação em unidades políticas regionais e supranacionais, cujos denominadores comuns são os interesses sempre mais amplos e a sempre menor ingerência. Ao mesmo tempo, no modelo brasileiro estão presentes as notas clássicas da federação, que são: a descentralização ou repartição de competências, a participação das ordens jurídicas parciais (entes federados) na ordem jurídica central, materializando a vontade nacional, e, finalmente, a possibilidade de autoconstituição.

Em razão disso, diz aquele mestre que o Estado brasileiro adotou um modelo de ampla descentralização administrativa, cujo espírito perpassa toda a Constituição de 1988. Não contradiz esse princípio a existência de funções que, por sua natureza, devam ser exercidas por um dos entes federais com exclusividade. Ao mesmo tempo, outros há que devem ser tratados comum ou concorrentemente, diferindo apenas o modo de

intervenção dos entes federativos

O quadro de competência desenhado pela Constituição da República discrimina as atribuições a cada ente federado, com ênfase no que se convencionou chamar de “federalismo cooperativo”, já que boa parte da matéria relativa à proteção do meio ambiente pode ser disciplinada a um só tempo pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

Essas competências desdobram-se em dois segmentos: as competências administrativas ou materiais (ou de execução de tarefas), que conferem ao Poder Público, na órbita preponderante do Poder Executivo, o desempenho de atividades concretas, por meio, inclusive, do seu exercício de polícia (aí incluídas as atividades de fiscalizar e impor sanções em caso de descumprimento da lei); e as competências legislativas, que tratam do poder outorgado a cada ente federado para a elaboração das leis e atos normativos.

5.1 INTERESSE LOCAL

Na nova Carta, os constituintes optaram por se afastar, parcialmente, da técnica tradicional, ao discriminarem certas competências municipais privativas em alguns dos incisos do art. 30 e em outros dispositivos constitucionais, além da formulação genérica, prevista no inc. I do mencionado artigo, sobre os assuntos de “interesse local”, expressão que substituiu a tradicional “peculiar interesse”.

A conceituação da expressão “interesse local” é fonte de dúvidas e surge como problemática central da competência municipal, já que parte das atribuições municipais corresponde a competências implícitas⁸, para cuja identificação o vetor será sempre o “interesse local”. (ALMEIDA, 2005, p. 122)

A expressão anterior, “peculiar interesse”, já gozava de entendimento consolidado na doutrina, ratificado pela jurisprudência, no sentido de fazer coincidir o peculiar interesse com o interesse predominante do Município. Hely Lopes Meirelles bem explicita a razão dessa equivalência: *Peculiar interesse não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido*

ficaria o âmbito da administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como também não há interesse regional ou nacional, que não ressoe nos Municípios, como parte integrantes da Federação brasileira, através dos Estados a que pertencem. O que define e caracteriza o “peculiar interesse”, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o Estado ou a União. (MEIRELLES apud ALMEIDA, 2005, p. 114).

Conquanto o Município não esteja inserido na redação do art. 24 da Constituição, tem-se assentado, em parte da doutrina e jurisprudência [...] que o Município detém competência concorrente em matéria ambiental, haja vista o contido nos arts. 30 (incs. I e II) e 225 da Constituição Federal.

Certo que surgiram dissonância na doutrina sobre se a nova expressão “interesse local” carrega o mesmo sentido da anterior. Para os que negam, a exemplo de Manoel Gonçalves Ferreira Filho (apud ALMEIDA, 2005, p. 114), a Constituição de 1988 restringiu a autonomia municipal e retirou de sua competência as questões que, embora de seu interesse, também são de interesse de outros entes. Predomina, neste viés, a interpretação da expressão “interesse local” relacionada com aspectos e sentido de exclusividade.

Em que pesem o respeito pelas autoridades, que assim se posicionam, e o subjetivismo da expressão em comento, entendo que essa visão reducionista não se coaduna com os avanços na descentralização e fortalecimento da autonomia municipal contidos no texto constitucional. Não faria sentido, após equiparar os Municípios aos demais entes federativos (arts. 1º e 18 da CF), reduzir-lhe o campo de abrangência de sua competência, notadamente, em questão ambiental, que, numa visão holística e sistêmica, é matéria cuja órbita de interesse compreende todos os entes, ultrapassando, em muitos casos, a fronteira dos países e tornando uma questão de interesse de toda a humanidade. São exemplos de interesses abrangentes questões como o aquecimento global, o derretimento das geleiras, a poluição dos mares, dentre outros.

Alinho-me aos que defendem que os elementos que de fato caracterizam as matérias de interesse local são a proximidade e a imediatidade com os quais esses interesses se relacionam com a realidade municipal. Assim, a partir de uma interpretação sistemática da Constituição, acolhe-se o caráter mais elástico presente nessa expressão. Pertinente às lições de Celso Ribeiro Bastos: *Cairá, pois, na competência municipal tudo aquilo que for de seu interesse local. É evidente que não se trata de um interesse exclusivo, visto que qualquer matéria que afete uma dada comuna findará de qualquer*

maneira, mais ou menos direta, por repercutir nos interesses da comunidade nacional. Interesse exclusivamente municipal é inconcebível, inclusive por razões de ordem lógica: sendo o Município parte de uma coletividade maior, o benefício trazido a uma parte do todo acresce a este próprio todo. Os interesses locais dos Municípios são os que entendem imediatamente com as suas necessidades imediatas, e, indiretamente, em maior ou menor repercussão, com as necessidades gerais. (BASTOS, 1995, p. 275).

Hely Lopes Meirelles (apud ALMEIDA, 2005, p. 115), escrevendo já sob a égide da Constituição de 1988, lembra que a autonomia do Município está assegurada para os assuntos de interesse local; e analisando essa autonomia em seus diversos aspectos, continua a falar de “interesse peculiar”, dando a entender que não alterou seu entendimento anterior.

Assim, defende que os interesses locais do Município são aqueles predominantes, portanto, se não são exclusivos, vislumbra-se a possibilidade de matérias sujeitas à regulamentação das três ordens estatais. Nesse sentido, admite-se que sobre um mesmo assunto, concomitantemente, legislem a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atendendo ao princípio da predominância do interesse. Portanto, sempre que essa predomi-

minância toca ao Município a ele cabe regulamentar a matéria, como assunto de seu interesse local e, nesses casos, as reminiscências de aspecto municipal avultam ao Poder Público local o dever de agir. (MEIRELLES, 2006, p. 135).

Reconhecem-se as dificuldades atuais em definir e distinguir, precisamente, os interesses gerais dos regionais e, conseqüentemente, dos locais. Atinente ao direito ambiental, acirra a complexidade em delimitar precisamente as áreas de interesses correspondentes a cada ente público. Nesses casos, aponta Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2000, p. 60) como critérios que deverão ser verificados para definição do ente competente: a) o critério da preponderância do interesse; b) o critério da colaboração (cooperação) entre os entes da Federação, conforme [...] parágrafo único do art. 23.

De fato, conquanto extensas lições doutrinárias consubstanciam a competência implícita dos Municípios, inegável admitir a possibilidade de existirem impasses provenientes da dificuldade de enquadramento quando as três esferas de poder possuírem mesmo nível de interesse. Diante de tal conflito, caberá ao Poder Judiciário a definição de qual ente será competente.

5.2 COMPETÊNCIA MATERIAL

Referem-se às diversas modalidades de poder relacionadas ao desempenho de tarefas, que não a legislativa, para a proteção do meio ambiente. "Poderes de fazer" (FERRAZ apud ALMEIDA, 2005, p. 83) é o que indicam os verbos que se costumam utilizar a propósito de tais competências: **prover, zelar, autorizar, promover, administrar, organizar, fomentar** etc.

Privativamente, compete ao Município administrar os assuntos de interesse local (art. 30, I).

A Constituição Federal, no art. 23, partilhou entre os vários entes da Federação, inclusive os Municípios, competência comum, em que todos, isolados, em parceria ou em conjunto, incumbem: *Art 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] III- proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; [...] VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII – preservar as florestas, a fauna e a flora. [...].*

Ao Poder Público, aí compreendidos os Municípios, cabe o papel principal na tutela do ambiente sadio. De sua ação adequada e responsável, deverá resultar, inclusive, efeito pedagógico ao atuar no sentido do fortalecimento da consciência ecológica do povo [...]

Conforme assevera o prof. Vladimir Passos de Freitas (2000, p. 77), é importante observar que, em face da competência comum, pouco importa quem seja o detentor do domínio do bem ou o ente que legislou a respeito. Todos podem atuar na preservação das árvores, da fauna, da flora.

Acrescenta o mestre sobre a necessária cooperação entre as pessoas políticas. Acentua que a Constituição é feita e dirigida para pessoas e que avaliaram os constituintes as disputas e

desavenças possíveis na partilha de competência material. Foi por isso que o art. 23, parágrafo único, estipulou que: *Lei complementar ficará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.*

Todavia, apesar do tempo passado, não foi elaborada a lei complementar. Discute-se, por outro lado, a necessidade de lei complementar para que dita cooperação se efetive. O citado mestre apoia a posição de Vita (*apud* FREITAS, 2000, p. 79), para quem *o artigo 23 tem eficácia plena, e não necessita de norma infraconstitucional para regulá-lo. A referida lei complementar, a nosso ver, viria apenas indicar a maneira pela qual se daria a cooperação entre as entidades.* De fato, é a conclusão mais coerente, pois em matéria constitucional ambiental, leciona Dr. Vladimir, é importante que se opte pela que mais favorecer ao meio ambiente. Se a cooperação é voluntária e prevista na Constituição, razão não há para negar-lhe aplicação por falta de lei complementar, uma vez que ela virá apenas detalhar a forma como se dará a cooperação.

Porém não são poucas variáveis que dificultam ou até inviabilizam uma eficiente realização das atribuições decorrentes da competência material comum. O Desembargador Federal Paulo Afonso Brum Vaz, no artigo *Direito Administrativo Ambiental: aspectos de uma crise de efetividade*, elenca uma série de fatores e causas responsáveis pela inefetividade da proteção ambiental no Brasil. Especificamente no que concerne às atribuições administrativas para proteger o meio, assim se manifesta: *não obstante a clareza da disposição constitucional ao consagrar a competência protetiva comum para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (art. 23, VI), constata-se que poucas são as questões que não suscitam discussões. Os municípios, muitos sem aparato suficiente para fiscalizar a poluição local, discutem com os Estados e estes com a União e suas Autarquias. Enquanto se discute, diante da indefinição, não há disciplina, não há licenciamento de atividades, tampouco fiscalização e, portanto, controle prévio. Ora se debate diante de um conflito negativo, nenhuma esfera, entidade ou órgão reconhece sua atribuição para atuar sobre a matéria, ora de discute de um conflito positivo, duas esferas, órgãos ou entidades se entendem competentes para a matéria, gerando as conhecidas confusões: um licencia, o outro nega a licença; um autoriza, o outro não. Da indefinição e da insegurança se aproveitam os degradadores do ambiente. Surgem, aqui e ali, fissuras no sistema que é nacional (Sisnama) e foi concebido para atuar de forma harmônica, coordenada e solidária.* (VAZ, 2009, p. 138).

5.3 COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

Segundo o art. 24 da Constituição Federal, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente, dentre outras matérias, sobre: *I – direito [...] urbanístico [...] VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente, controle da poluição; VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico [...].*

Os parágrafos do mencionado artigo esmiúçam a forma da legislação concorrente, devendo a União limitar-se ao estabelecimento de normas gerais.

Por sua vez, o art. 30 disciplina que compete aos Municípios: *I – legislar sobre assuntos de interesse local; II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber [...]*

Se a redação é clara quanto à competência da União, dos Estados e do Distrito Federal, o mesmo não se pode afirmar quanto à competência dos Municípios para legislar na matéria ambiental. Alie-se isso às dificuldades interpretativas decorrentes do subjetivismo do que seja “interesse local”, conforme anteriormente exposto.

Segundo o prof. Vladimir Passos de Freitas (2000, p. 61), em sua obra *A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais*, a competência dos municípios para legislar em matéria ambiental é, também, fonte de dúvidas. De plano, o mestre esclarece que a competência comum a que se refere o art. 23 da Carta Magna não é para legislar, mas sim para atuar na proteção do meio ambiente.

A obra mencionada nos traz a posição de vários doutrinadores tanto daqueles que entendem que o Município não pode legislar sobre meio ambiente (QUINTANILHA *apud* FREITAS, 2000, p. 62), quanto daqueles que defendem posição oposta⁹. Além disso, ultrapassa as discussões teóricas acerca do que é interesse local para a análise de situações reais, envolvendo casos concretos que envolvem a legislação municipal ambiental.

Ao final, nos brinda o professor Vladimir com as seguintes conclusões: a) o interesse local deve ser apurado em cada caso concreto – tarefa árdua – que se examina caso a caso, pois não pode o interesse local sobrepor-se a tudo; b) a legislação municipal que regula o uso do solo urbano deve ater-se às prescrições gerais da União na esfera de sua competência. Por exemplo, se uma norma geral da União, como é o caso do Código Florestal, disciplina determinada matéria, não pode o município, alegando autonomia, legislar diminuindo a restrição geral. Pode até criar novas restrições na proteção do meio ambiente, porém não afastar as existentes na lei geral; c) pode o município legislar protegendo o patrimônio histórico-cultural local, nos termos do art. 30, inc.

IX, da Constituição Federal. Trata-se de competência concorrente com a União e os Estados, em face do contido no art. 24, inc. VII, da Carta Magna.

Conquanto o Município não esteja inserido na redação do art. 24 da Constituição, tem-se assentado, em parte da doutrina e jurisprudência, entendimento que partilhamos, de que o Município detém competência concorrente em matéria ambiental, haja vista o contido nos arts. 30 (incs. I e II) e 225 da Constituição Federal. Nesse sentido, trago à baila o pensamento de Édis Milaré (2009, p. 191), ao comentar a competência legislativa disposta no art. 24: *Observe-se que esse artigo não explicita a competência legislativa do Município, o que tem levado muitos à conclusão precipitada de que ele não teria competência normativa na matéria. Levando ao pé da letra tal entendimento, chegar-se-ia ao absurdo de sustentar também que ele não tem competência para legislar sobre urbanismo, por ser matéria de competência concorrente incluída no art. 24. É evidente o disparate! Se a Constituição conferiu-lhe poder para “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas – competência administrativa – é óbvio que, para cumprir tal missão, há que poder legislar sobre a matéria. Acrescente-se, ademais, que a Constituição Federal, entre as inúmeras competências conferidas aos Municípios, entregou-lhes a de, em seu território, legislar supletivamente à União e aos Estados sobre proteção do meio ambiente*¹⁰.

Toshio Mukai 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 predominate interesse; não prevalecerá em relação às outras legislações, nas hipóteses em que estas forem diretamente inferidas de suas competências privativas, subsistindo a do Município, entretanto, embora observando as mesmas.* (MUKAI *apud* FREITAS, 2000, p. 63)

José Augusto Delgado, no estudo já referido no início deste trabalho, estabelece um quadro esquemático mostrando

as hipóteses em que os municípios são competentes em matéria ambiental: **a) privativamente:** *a.1) para legislar e para administrar sobre assuntos de interesse local, competência que desenvolve com plenitude e que exerce sem qualquer subordinação, com apoio no art. 30, I, CF; a.2) para suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber (art. 30, II, CF); a.3) para organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial (art. 30, V, CF); a.4) para manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental (art. 30, VI, CF); a.5) para prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população (art. 30, VII); a.6) para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII, CF); a.7) para obrigar-se a aceitar a cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29, X, CF); a.8) para constituir guardas municipais destinadas a proteger os seus bens, serviços e instalações, conforme previsto em lei (art. 144, § 8º); a.9) para executar uma política de desenvolvimento urbano de acordo com as diretrizes gerais fixadas em lei, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes (art. 182, caput); a.10) para adotar, obrigatoriamente, plano diretor aprovado pela Câmara Municipal, quando a população da cidade for de mais de vinte mil habitantes, considerando-o como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (art. 182, § 1º, CF); a.11) para exigir, nos termos da lei federal e com base em lei específica, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, desde que a área esteja incluída no plano diretor, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo (art. 182,*

§ 4º, CF); a.12) para atuar, prioritariamente, no ensino fundamental e pré-escolar, fazendo inserir no currículo a disciplina sobre proteção ao meio ambiente (art. 211, § 2º, CF), sob pena de ser responsabilizada a autoridade competente pelo não oferecimento desse ensino obrigatório ou pela sua oferta irregular (art. 208, § 2º, CF); a.13) para conduzir, nos limites do seu território, os objetivos do plano nacional de educação, de duração plurianual, visando articular e desenvolver o ensino de modo que os seus resultados conduzam a ajudar a promoção humanística, científica e tecnológica do País, onde se inclui a constante preocupação com o meio ambiente (art. 214, V, CF); a.14) para o dever de defender e preservar para as futuras gerações o meio ambiente nos limites do seu território, por se constituir em um direito subjetivo de todos os habitantes do município o meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, caput, CF); a.15) para incumbir-se, nos limites do seu território, de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; de preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; e de definir 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 (art. 225, § 1º, III CF); a.16) para 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; a.17) para fiscalizar a produção, a comercialização e o emprego de técnica, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, impondo multas nos limites de sua competência ou denunciando a infração ao ente político que for competente (art. 225, § 1º, V, CF); a.18) para promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente (art. 225, § 1º, VI, CF); **b) de modo comum com a União, os Estados e o Distrito Federal:** b.1) para cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência (art. 23, II, CF); b.2) para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (art. 23, VI, CF); b.3) para preservar as florestas, a fauna e a flora (art. 23, VII, CF); b.4) para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX, CF) b.5) para combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (art. 23, X, CF); b.6) para registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios (art. 23, XI, CF); b.7) para estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito (art. 23, XII, CF). (Grifo nosso) (DELGADO, 2000, p. 20-24).

No que se refere ao “problema” da competência concorrente, nas palavras do ministro e professor José Delgado, entende-se que: a Constituição Federal excluiu, de modo proposital, o município. Não obstante assim se posicionar, permitiu, contudo, que o município suplementasse a legislação federal e a estadual no que coubesse (art. 30, II, CF), como o que colocou

ao alcance do município, de modo não técnico, a competência concorrente. Dentro desse quadro, o município pode legislar sobre o meio ambiente (VI, art. 23), suplementando a legislação federal e estadual, em âmbito estritamente local. Deve observar, apenas, que no âmbito da legislação concorrente (ou vertical), há uma hierarquia de normas: a lei federal tem prevalência sobre a estadual, e a estadual sobre a municipal. A lei federal não pode, porém, afetar a autonomia do município determinando, por exemplo, que se abstenha ou, atue em certo sentido. No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limita-se a estabelecer normas gerais (art. 24, § 1º, CF). (DELGADO, 2000, p. 20-24).

Por derradeiro, conquanto raros e distantes de harmonização, os pronunciamentos dos tribunais sobre a matéria, mas diante da relevância do tema, trago a lume alguns excertos de decisões do Poder Judiciário que podem contribuir na formação de entendimento sobre o assunto: I) [...] **A competência do Município em matéria ambiental, como em tudo mais, fica limitada às atividades e obras de “interesse local” NE cujos impactos na biota sejam também locais** [...] (BRASIL, STJ, AGA 200702752020); II) [...] **A Atuação do Município, no mandado de segurança na qual se discute a possibilidade de embargo de construção de prédios situados dentro de seus limites territoriais, se dá em defesa de seu próprio direito subjetivo de preservar sua competência para legislar sobre matérias de interesse local** (art 30, I, da CF/88) [...] (BRASIL, STJ, REsp 200600134798); III) [...] **Consoante preceito constitucional, a União, os Estados e os Municípios têm competência concorrente para legislar sobre o estabelecimento das limitações urbanísticas no que diz respeito às restrições do uso da propriedade em benefício do interesse coletivo, em defesa do meio ambiente para preservação da saúde pública e, até, do lazer.** A Lei 7.389/80 e o Decreto 4.605/84 do Estado do Paraná não foram revogados pelo art. 52 do ADCT Estadual, nem interferem na **autonomia do Município** de Matinhos, devido à mencionada competência legislativa concorrente. [...] (BRASIL, STJ, ROMS 200100703798); IV) [...] **A competência para legislar a respeito de construção em área de preservação por força de existência de paisagens naturais notáveis é simultânea da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a teor do disposto nos arts. 23, II, e 24, VI e VII, da Constituição Federal** [...] (BRASIL, STJ, ROMS 199700897885); V) [...] **A teor do disposto nos arts. 24 e 30 da Constituição Federal, aos Municípios, no âmbito do exercício da competência legislativa, cumpre a observância das normas editadas pela União e pelos Estados, como as referentes à proteção das paisagens naturais notáveis e ao meio ambiente, não podendo contrariá-las, mas tão somente legislar em circunstâncias remanescentes.** [...] (BRASIL, STJ, AR 756/PR); VI) [...] **É de competência do município a fiscalização das áreas de preservação permanente, quando situadas no perímetro urbano** (art. 22, parágrafo único, da Lei 4.771/65 – Código Florestal, incluído pela Lei n. 7.803/89, c/c o art. 2º, parágrafo único, do mesmo Código) [...] 4. **O Poder Público não se exime de sua responsabilidade na proteção e defesa do meio ambiente alegando a omissão do particular responsável pelo dano. Decorrencia de seu poder de polícia e do dever imputado pela Constituição Federal e ressalva da ação de regresso.** [...] (BRASIL, TRF 1ª,

AC 20040000056691); VII [...] A competência para condução do licenciamento ambiental deve ser definida de acordo com o potencial dano do empreendimento e não segundo a propriedade da área em que serão realizadas as construções. 2 As obras de construção ou reforma de barraca na orla marítima de Salvador/BA, ainda que estejam localizadas em terreno de marinha, de propriedade da União, não atraem a competência exclusiva do Ibama para conduzir o correspondente estudo de impacto ambiental, por não estar configurado impacto ambiental nacional ou regional. [...] (BRASIL, TRF 1ª, AG 2007 0100000782-5) (Grifos nossos).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

À guisa de considerações finais, assente-se que a Constituição Federal avançou na autonomia e participação dos municípios como entes integrantes da Federação brasileira. Também acolheu em seu texto um dos mais modernos, inéditos e abrangentes conjuntos de normas de proteção ao meio ambiente.

No tocante aos municípios, os avanços em sua autonomia vêm materializar a busca de um desejado processo de descentralização que propicie a integração das comunidades menores na organização político-administrativa do Brasil, salutar num país de dimensões continentais, ainda que lento e não acompanhado de ações que permitem a esses entes maior independência financeira e ou maior participação na distribuição das receitas públicas. Essa descentralização tem como um de seus pilares fundamentais o sistema de repartição de competências materiais e legislativas.

Quanto à questão de proteção ao meio ambiente, a elevação do trato em nível constitucional veio atender aos reclamos da população mundial, em decorrência do alto grau de degradação ambiental por que perpassa o planeta, situação agravada a partir dos anos 60 e 70 do século passado. Alçou-se o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida. O meio ambiente revestiu-se de interesse público, sua proteção, defesa e preservação foram impostas ao Poder Público e à coletividade de forma solidária.

Ao Poder Público, aí compreendidos

os Municípios, cabe o papel principal na tutela do ambiente sadio. De sua ação adequada e responsável, deverá resultar, inclusive, efeito pedagógico ao atuar no sentido do fortalecimento da consciência ecológica do povo, como bem afirmou o professor Vladimir Passos de Freitas.

Para tanto, quanto ao aspecto normativo, a competência municipal está inserida na Constituição Federal, assim como daquele Texto defluem as obrigações no trato da proteção ambiental.

Permeiam algumas dificuldades na compreensão exata da abrangência das competências dos entes públicos na matéria ambiental, notadamente dos municípios, dentre elas, os quadrantes e o subjetivismo que permeiam o entendimento do que seja "interesse local", a falta de norma prevista no parágrafo único do art. 22 da CF, a compreensão do que seja norma geral, os limites de ação de cada ente no exercício da competência concorrente legislativa (art. 24 da CF) e na competência administrativa comum.

Vem ao auxílio na solução de alguns dos problemas atinentes aos limites de competência dos entes, a verificação dos critérios da preponderância do interesse e da colaboração entre os entes da federação.

À medida que for provocado, o Poder Judiciário auxiliará a dirimir as controvérsias, a fixar o sentido das normas que compõem a matéria e a construir de um entendimento mais harmonioso e pacificador. Para tanto, fundamental o papel da sociedade civil e do Ministério Público

O Desembargador Paulo Afonso Brum Vaz, no artigo citado neste trabalho, chama a atenção para um tema que é de conhecimento amplo, mas que precisa ser reavivado: a falta de efetividade do Direito Administrativo Ambiental. Elenca uma série de fatores e causas responsáveis por essa crise, que contém algumas das enumeradas acima.

Conquanto não se negam algumas dificuldades, oportuno mencionar que a Constituição, na sua moderna concepção, é uma obra aberta, mas de força jurídica obrigatória e vinculante¹¹. A efetividade de seus comandos, ou seja, transformá-los em ações concretas é dever de todos, notadamente, dos entes públicos, a quem competem a formulação e materialização das políticas públicas, aqui compreendidas as relativas ao meio am-

biente, cuja natureza dá sinais, cada dia mais expressivos, de que estamos atrasados nas questões afetas ao seu trato, aí incluídas a sua defesa e sua preservação. Urge agir em sua proteção. Está em risco a presença de vida no planeta.

A inteligência e habilidades humanas já deram provas de sua infinitude e versatilidade, cujos exemplos, não são poucos, tanto para o bem quanto para o mal. O homem conquistou e viaja pelo espaço, foi à lua, clona seres vivos, decifra o cérebro, fez a bomba atômica, produz energia nuclear e domina os computadores, numa olimpíada para torná-los cada vez mais versáteis, abrangentes e minúsculos.

Inegável que não faltam normas avançadas no Brasil para a proteção ambiental. Espera-se não faltarem esforços para ultrapassar as dificuldades postas e ações públicas efetivas de proteção e preservação ambiental e que viabilizem a sustentabilidade do planeta.

NOTAS

- 1 Segundo Leonardo Boff (2009): *Uma semana após o estouro da bolha econômico-financeira no dia 23 de setembro, ocorreu o assim chamado Earth Overshoot Day, quer dizer, 'o dia da ultrapassagem da Terra'. Grandes institutos que acompanham sistematicamente o estado da Terra anunciaram: a partir deste dia o consumo da humanidade ultrapassou em 40% a capacidade de suporte e regeneração do sistema-Terra. Traduzindo: a humanidade está consumindo um planeta inteiro e mais 40% dele que não existe. O resultado é a manifestação insofismável da insustentabilidade global da terra e do sistema de produção e consumo imperante. Entramos no vermelho e assim não podemos continuar porque não temos mais fundos para cobrir nossas dívidas ecológicas.*
- 2 Enumeram-se a seguir algumas Constituições, a título ilustrativo: de Portugal (1976); Espanha (1978); Equador (1979); Peru (1979); Chile (1980), Guiana (1980).
- 3 Há divergências na doutrina pátria quanto ao efetivo reconhecimento do Município como integrante do Estado Federal brasileiro, mesmo depois da vigência da CF de 1988. Dentre eles, oportuno citar José Afonso da Silva, que assim se posiciona: *A Constituição consagrou a tese daqueles que sustentavam que o Município brasileiro é 'entidade de terceiro grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo'. Data venia, essa é uma tese equivocada, que parte de premissas que não podem levar à conclusão pretendida. Não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o Município é essencial ao conceito de federação brasileira. Não existe federação de Municípios.* (SILVA, 2000, p. 474-475). Noutro

- sentido e entendendo que a polêmica se encerrou, a posição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho: *A Constituição Federal prevê o Município como entidade federativa*, (art. 1º) *lhe confere competência (art. 30) e lhe discrimina rendas (art. 156). Encerra-se, com isso, a polêmica doutrinária sobre a natureza do Município que alguns entendiam não ser entidade federativa por ter sido omitido no texto do art. 1º da EC 1/69.* (FERREIRA FILHO, 1990, p. 59).
- 4 Rendeu-se o constituinte à tese municipalista, defendida por muitos e eminentes doutrinadores, com destaque, entre outros, para Hely Lopes Meirelles, enfático na sustentação do Município com detentor das mesmas características do Estado-membro na organização Federativa brasileira. (MEIRELLES *apud* ALMEIDA, 2005, p. 112)
 - 5 Segundo leciona Fernanda Dias Menezes de Almeida, a autonomia político-administrativa dos Municípios obteve reconhecimento constitucional desde 1891, salvo restrições episódicas, autorizando a afirmação de que nossa Federação, desde o berço, desenvolveu-se em três planos, nela se identificando não a tradicional divisão entre ordem central e ordens estaduais, mas uma tríplice estrutura que compreende a ordem central, a ordem estadual e a ordem municipal. (Ibid, 2005, p. 112-113).
 - 6 O Prof. Vladimir Passos de Freitas (2000, p. 55) afirma com a autoridade que é lhe peculiar: *a autonomia estadual brasileira sempre foi tímida, incompleta, vista com desconfiança. A razão está na sua origem, pois, ao contrário da grande nação do hemisfério norte, aqui a alteração ocorreu só no papel. Ora mais, ora menos, o certo é que os Estados jamais gozaram da independência existente no modelo em que nos inspiramos.*
 - 7 No mesmo sentido: ADI 3540 MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, DJ 03.02.2006, p. 528.
 - 8 Decorre da classificação de competências de José Afonso da Silva: (a) enumerada ou expressa; (b) reservada ou remanescente e residual; (c) implícita ou resultante (ou inerente ou decorrente). Essa última classe, ensina o constitucionalista: [...] *se refere à prática de atos ou atividades razoavelmente considerados necessários ao exercício de poderes expressos ou reservados.* (SILVA, 2000, p. 480).
 - 9 Ver LEME MACHADO; CASTRO, José Nilo; BASTOS, Celso; MEIRELLES, Hely Lopes; MUKAI, Toshio; RAMOS, Elival da Silva, *apud*, FREITAS, 2000, p. 62-63.
 - 10 Neste ponto, em nota de rodapé, o autor cita o art. 30, II, da CF. (Vide obra citada p. 191).
 - 11 Segundo Canotilho, a Constituição é elaborada para exercer uma dupla função: garantia do existente e programa ou linha de direção para o futuro. Nas lições daquele constitucionalista, a "Constituição Dirigente" não compreende tão-somente um "estatuto jurídico do político", mas sim um plano global normativo do Estado e da sociedade. (CANOTILHO, 1994, p. 151).

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Competências na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

BOFF, Leonardo. *Os limites do capital são os limites da terra*. Janeiro/2009. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/>>. Acesso em: 20 jan. 2010

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 22164-0/SP, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, DJ 17.11.1995, p. 39206.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, RE 143.297-8/SP, Rel. Min. Celso de Mello, 1ª Turma, DJ 22.09.1995, p. 30597.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AGA 200702752020, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma. J.19.12.2008. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/>>. Acesso em: 20 jan. 2010

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AR 756/PR, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, J. 27.02.2008. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/>>. Acesso em: 20 jan. 2010

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RESP 200600134798, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, J. 31.05.2007. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/>>. Acesso em: 20 jan. 2010

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. ROMS 199700897885, Rel. Min. Francisco Falcão, Primeira Turma. J. 28.02.2000. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/>>. Acesso em: 20 jan. 2010

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. ROMS 200100703798, Rel. Min. Francisco Peçanha Martins, Segunda Turma, J. 03.11.2203. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/>>. Acesso em: 20 jan. 2010

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. AG 2007.01.00000782-5, Rel. Desemb. Fed. Souza Prudente, Sexta Turma, j. 18.06.2007 Disponível em: <<http://www.trf1.jus.br/>>. Acesso em: 20 jan. 2010

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. AC 200040000056691, Rel. Juiz Federal conv. David Wilson de Abreu Pardo. J 03.09.2007. Disponível em: <<http://www.trf1.jus.br/>>. Acesso em: 20 jan. 2010

CANOTILHO, José Joaquim Gomes (Coord.). *Introdução ao direito do ambiente*. Lisboa: Universidade Aberta, 1998.

_____. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*. Coimbra: Coimbra Editora, 1994.

DELGADO, José Augusto. Reflexões sobre o direito ambiental e competência municipal. *Cidadania e Justiça*, n.9, v.4, 2. sem. 2000.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição federal e a efetividade das normas ambientais*. 1.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

_____. *Direito administrativo e meio ambiente*. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2001.

KATZ, Ellis. *Aspectos do federalismo norte-americano*. Serviço de Informação e Relações Culturais do Estados Unidos da América. Usis, 1985, p. 97.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente. A gestão ambiental em foco*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada. O problema da conceitualização de normas gerais. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 25, n. 100, out./dez. 1998.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Algumas notas sobre a dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana e sobre a dignidade da vida em geral*. In: SARLET, Ingo Wolfgang *et all* (Orgs.). *A dignidade da vida e os direitos fundamentais para além dos humanos: uma discussão necessária*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 175-205.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. *Direito ambiental constitucional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

VAZ, Paulo Afonso Brum. *Direito administrativo ambiental: aspectos de uma crise de efetividade*. *Interesse Público*. São Paulo, 2009.

ambiental: aspectos de uma crise de efetividade. *Interesse Público*. São Paulo, 2009.

Artigo recebido em 5/2/2010

Artigo aprovado em 13/4/2010

Carlos Geraldo Teixeira é juiz federal da Subseção Judiciária de Passos – MG.