

EDSON LUIZ PETERS

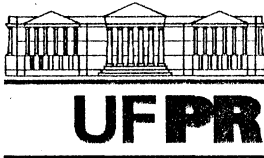
**COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA AMBIENTAL:
CONFLITOS E CRITÉRIOS PARA RESOLUÇÃO**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Direito do Estado junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Alvacir Alfredo Nicz

CURITIBA

2002



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

Setor de Ciências Jurídicas

Faculdade de Direito, Programa de Pós-graduação em Direito – Mestrado e Doutorado

Praça Santos Andrade, 50 – 3º andar – CEP 80.020-300 Curitiba – Paraná – Brasil

Fone/Fax: (41) 3102685 – site:

- e-mail: posjur@barigui.ufpr.br

P A R E C E R

A Comissão Julgadora da Tese apresentada pelo Doutorando **Edson Luiz Peters**, sob o título **“Competência Administrativa Ambiental: Critérios para a Repartição de Atribuições e para Resolução de Conflitos entre os Entes da Federação Brasileira”**, após argüir o candidato e ouvir suas respostas e esclarecimentos, deliberou aprová-lo por unanimidade de votos, com base nas seguintes notas atribuídas pelos Membros:

Prof. Dr. Alvacir Alfredo Nicz - 8,0 (oito inteiros)

Prof. Dr. Vladimir Passos de Freitas - 7,0 (sete inteiros)

Prof. Dr. Titular Marçal Justen Filho – 7,0 (sete inteiros)

Prof. Dr. Titular René Ariel Dotti – 7,0 (sete inteiros)

Prof. Dr. Carlos Frederico Marés de Souza Filho - 7,0 (sete inteiros)

Em face da aprovação, deliberou, ainda, a Comissão Julgadora, na forma regimental, opinar pela **concessão do título de Doutor em Direito** ao candidato **Edson Luiz Peters**.

É o parecer.

Curitiba, 09 de dezembro de 2002.

*Dedico este trabalho aos meus dois Franciscos,
cujas memórias reverencio.*

*Ao primeiro pela oportunidade da vida, pelo
exemplo de luta e pelo apoio nos estudos.*

*Ao segundo pela acolhida paternal, incessante
incentivo e exemplo de generosidade e
companheirismo.*

AGRADECIMENTOS

Manifesto minha perene gratidão ao Prof. Dr. Alvacir Alfredo Nicz, que além de Orientador, é um incentivador da pesquisa jurídica.

Registro também minha gratidão ao amigo Paulo de Tarso de Lara Pires, companheiro de muitas horas de estudo e reflexão.

RESUMO

Partindo do modelo federativo adotado pela Constituição Brasileira de 1988 e da consagração do equilíbrio ambiental como condição *sine qua non* para a sadia qualidade de vida à categoria de direito fundamental, o estudo analisa a repartição constitucional das competências em matéria ambiental, aprofundando o tema da competência administrativa ou material para a proteção do meio ambiente na perspectiva dos avanços que a descentralização está a provocar nos últimos anos e dos conflitos decorrentes desta experiência de atuação sincrônica dos entes que compõem a Federação brasileira, isto é, da União, dos Estados-membros e dos municípios. A História política-constitucional brasileira evidencia uma evolução do modelo de federalismo dual adotado nos primórdios da República e configurado na Constituição de 1891, que parte da federação norte-americana com a união de estados e desemboca num federalismo de integração na última Constituição brasileira, passando antes pelo denominado federalismo de cooperação. Esta evolução teve e tem influência direta na tutela jurídica que o ordenamento nacional destina para o meio ambiente, pois as competências que antes eram reservadas para a União, que detinha um quase monopólio no campo legislativo e da proteção administrativa, passou a ter atuação supletiva, quase excepcional, a partir da década de oitenta. O município, na outra ponta, foi consagrado como ente político integrante da federação na Constituição de 1988, compartilhando competências que antes eram inconcebíveis, inclusive podendo legislar e atuar diretamente na proteção ambiental ao lado do estado-membro e da União. Entretanto, o Texto constitucional não inventariou e, portanto, não há partilhas claras e precisas quanto ao que cabe a cada ente da federação, limitando-se a consagrar no art. 23 a competência comum para a proteção do ambiente. Esta previsão genérica e a ausência de lei complementar, prevista no parágrafo único do art. 23 da Carta Máxima, para fixar normas de cooperação entre os entes federativos, têm desencadeado conflitos entre os órgãos encarregados da proteção ambiental das diversas esferas de governo e, conseqüentemente, insegurança jurídica no seio da sociedade. Busca, pois, o presente trabalho identificar a origem destes conflitos de atuação e, mais importante do que isso, propor critérios que possam servir de diretrizes para determinar, desde logo, o órgão ambiental adequado para garantir de forma eficiente o direito constitucional à sadia qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

RESUMEN

Partiendo del modelo federativo adoptado por la Constitución Brasileña de 1988 y de la consagración del equilibrio ambiental como condición *sine que non* para la sana calidad de vida a la categoría de derecho fundamental, el estudio analiza la repartición constitucional de las competencias en materia ambiental, profundizando en el tema de la competencia administrativa o material para la protección del medio ambiente bajo la perspectiva de los avances que la descentralización está provocando durante los últimos años y de los conflictos consiguientes de esta experiencia de actuación sincrónica de los entes que componen la Federación brasileña, es decir, de la Unión, de los Estados-miembros y de los municipios. La Historia política-constitucional brasileña evidencia una evolución del modelo de federalismo dual adoptado durante los preludios de la República y configurado en la Constitución de 1891, que parte de la federación norte-americana con la unión de los estados y desemboca en un federalismo de integración en la última Constitución brasileña, pasando antes por el denominado federalismo de cooperación. Esta evolución tuvo y tiene influencia directa en la tutela jurídica que el ordenamiento nacional destina para el medio ambiente, puesto que de las incumbencias que antes le estaban reservadas a la Unión, que detenía casi un monopolio en el campo legislativo y de la protección administrativa, pasó a tener una actuación supletoria, casi excepcional, a partir de la década de ochenta. El municipio, en la otra punta, fue consagrado como ente político integrante de la federación en la Constitución de 1988, compartiendo competencias que antes eran inconcebibles, incluso pudiendo legislar y actuar directamente en la protección ambiental al lado del estado-miembro y de la Unión. Sin embargo, el Texto constitucional no hizo inventario y, por tanto, no hay particiones claras y precisas en cuanto a lo que le cabe a cada ente de la federación, limitándose a consagrar en el Art. 23 la competencia común para la protección del ambiente. Esta previsión genérica y la ausencia de ley complementaria, prevista en el párrafo único del Art. 23 de la Carta Máxima, para fijar reglas de cooperación entre los entes federativos, han desencadenado conflictos entre los órganos encargados de la protección ambiental de las diversas esferas del gobierno y, por consiguiente, inseguridad jurídica en el seno de la sociedad. Busca, pues, el presente trabajo identificar el origen de estos conflictos de actuación y, más importante que eso, proponer criterios que puedan servir de directrices para determinar, desde luego, el órgano ambiental adecuado para garantizar de forma eficiente el derecho constitucional a la sana calidad de vida para las presente y futuras generaciones.

SUMÁRIO

RESUMO	4
RESUMEN	5
INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO I	
O MODELO FEDERATIVO BRASILEIRO	16
1. BREVE CONCEITO DE FEDERAÇÃO	16
2. ORIGEM E EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO	19
3. O MODELO DE FEDERAÇÃO ADOTADO PELO BRASIL.....	21
4. DO FEDERALISMO DUAL PARA O FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO	31
CAPÍTULO II	
A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL NO MUNDO MODERNO	34
1. A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL NOS MAIS DIVERSOS PAÍSES	34
2. O MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988	38
2.1 Escorço Histórico	39
2.2 Do Patrimônio ambiental e tratamento constitucional dos bens que o integram	40
2.3 Da Organização Política Administrativa E Da Proteção Legislativa, Administrativa E Judicial Do Ambiente E Do Equilíbrio Ecológico	42
2.4 A Consagração Constitucional do Direito ao Equilíbrio Ambiental e a busca Da Qualidade De Vida	44
2.5 Do Direito Fundamental à Sadia Qualidade de Vida.....	46
2.6 Do Princípio da Cooperação na Proteção Ambiental.....	48
2.7 Meio Ambiente como Bem de Uso Comum do Povo	49

2.8 Deveres do Poder Público na Proteção Ambiental	49
2.9 Do Dever de Recuperação de Áreas Degradadas por Atividade Minerária	52
2.10 Da Responsabilização Administrativa, Civil e Penal das Pessoas Físicas e Jurídicas por Danos ao Ambiente	53
2.11 Das Áreas E Atividades Sensíveis Ao Meio Ambiente.....	53

CAPÍTULO III

REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS EM MATÉRIA AMBIENTAL

1. QUADRO GERAL DAS COMPETÊNCIAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E SUA CLASSIFICAÇÃO	57
2. DA COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA OU EXECUTIVA NA PROTEÇÃO AMBIENTAL.....	58
2.1 Competência Administrativa Exclusiva da União Federal	61
2.2 Competência Administrativa Comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios	62
3. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA	71
3.1 Competência Privativa da União	72
3.2 Competência Concorrente.....	73
3.3 Competência Suplementar dos Estados em Matéria Ambiental	75
3.4 Competência Suplementar Municipal	75
4. DA COMPETÊNCIA JUDICIAL AMBIENTAL.....	77

CAPÍTULO IV

O MUNICÍPIO BRASILEIRO NA VANGUARDA DA PROTEÇÃO

AMBIENTAL	86
1. RESENHA HISTÓRICA	87
2. O PODER DO MUNICÍPIO: UM PODER PRÉ-ESTATAL.....	88
3. O MUNICÍPIO NA ATUAL CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA	89
4. AUTONOMIA MUNICIPAL NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA	92
5. COMPETÊNCIA MUNICIPAL E PROTEÇÃO AMBIENTAL	95

6. O MUNICÍPIO BRASILEIRO NA VANGUARDA DOS MODELOS AUTONOMISTAS.....	97
7. A TEORIA DO PODER MUNICIPAL EM FACE DO ESTADO.....	98
8. A TEORIA CONSTITUCIONAL DAS GARANTIAS INSTITUCIONAIS E A AUTONOMIA DO MUNICÍPIO.....	101
9. A GARANTIA INSTITUCIONAL DO "MÍNIMO INTANGÍVEL" NA AUTONO- MIA DO MUNICÍPIO.....	102

CAPÍTULO V

DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE E DO SISTEMA

NACIONAL DE MEIO AMBIENTE (SISNAMA).....

1. A POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE	104
2. SISTEMA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE (SISNAMA).....	107
2.1 Da estrutura e funcionamento do Sistema Nacional de Meio Ambiente	107
2.1.1 CONAMA: coração e cérebro do sistema nacional de meio ambiente	109
3. INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE.....	113
3.1 Licenciamento Ambiental no Brasil.....	113
3.2 Avaliação de Impacto Ambiental no Brasil	118
3.3 Outros instrumentos da Política Nacional Ambiental	123

CAPÍTULO VI

COMPETÊNCIA PARA LICENCIAMENTO E FISCALIZAÇÃO

AMBIENTAL.....

1. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO LIMITE AO PODER DISCRICIONÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	126
2. LICENCIAMENTO AMBIENTAL FEDERAL - SUPLETIVIDADE.....	127
2.1 Licenciamento ambiental federal e interesse nacional.....	129
2.2 A Regra da Competência Estadual residual para Licenciamento	130
2.3 Municipalização do Procedimento de Licenciamento.....	132
3. PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL E COMPETÊNCIA PARA FISCALIZAÇÃO	135

3.1 A Disputa Entre Os Órgãos Ambientais e o Princípio do <i>Non Bis In Idem</i>	137
3.2 Supletividade da ação fiscalizadora ambiental federal	141
3.3 Ação Fiscalizadora Supletiva Estadual	143
3.4 Ação Fiscalizadora Municipal	145

CAPÍTULO VII

CRITÉRIOS PARA REPARTIÇÃO DA COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA

ENTRE OS ÓRGÃOS AMBIENTAIS NO BRASIL..... 147

1. CRITÉRIOS ADOTADOS E PROPOSTOS PARA FIXAÇÃO DO ÓRGÃO AMBIENTAL LICENCIADOR	148
1.1 Regra da Supletividade do Órgão Federal de Meio Ambiente	148
1.2 Regra da Significância e da Repercussão do Impacto Ambiental.....	150
1.3 Regra da Natureza da Atividade	152
1.4 Regra de proibição do Autolicensingamento pelos Estados e Municípios com base nos princípios da impessoalidade e moralidade.....	153
1.5. Regra do Bem Ambiental Atingido.....	155
2. CRITÉRIOS ADOTADOS E PROPOSTOS PARA A FIXAÇÃO DO ÓRGÃO AMBIENTAL FISCALIZADOR	159
2.1 Do Dever Comum de Fiscalizar entre os Órgãos Federais, Estaduais e Municipais	159
2.2 Regra da Preferência da Ação Fiscalizadora Local e da Supletividade do Órgão Federal – Aplicação do Princípio da Eficiência na Administração Pública Ambiental	161
2.3 Da Regra Constitucional Relativa ao Bem Ambiental Atingido	164
2.4 Regra da Preponderância do Interesse Federal	166
CONCLUSÕES.....	172
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	177

ANEXOS

INTRODUÇÃO

Trata-se de fazer uma análise das competências ambientais, conforme delineadas na Constituição Brasileira de 1988, enfocando principalmente a competência administrativa ou política-administrativa, ou ainda denominado por alguns doutrinadores de executiva, que a Carta Magna definiu como comum, sem fixar critérios precisos para impedir a sobreposição de atribuições ou a omissão dos órgãos ambientais dos diversos entes da federação.

Parte-se de uma breve análise do fenômeno federativo e como se desenvolveu no Estado brasileiro, bem como a evolução e tendências do federalismo no Brasil, notadamente à luz da Constituição de 1988 que inovou incluindo o Município como ente da federação e assinalou para uma nova forma de coexistência política fundada na cooperação.

Depois de analisar a arquitetura organizacional do Estado brasileiro e a repartição das competências na Carta Magna, pretende-se focar a legislação infraconstitucional pertinente ao tema, principalmente a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, além da doutrina e Jurisprudência desenvolvida nos últimos anos de aplicação da legislação ambiental.

Finalmente, e depois de apresentar algumas situações concretas de conflitos intergovernamentais e as soluções adotadas, pretende-se propor critérios objetivos para evitar desencontros, sobreposições ou omissões resultantes da falta de definição clara das atribuições dos órgãos ambientais atuantes em cada esfera da federação brasileira.

Enfrenta-se uma problemática que já não é nova, mas que vem se intensificando nos últimos anos, notadamente a partir de 1998 quando entrou em vigor no Brasil a nova Lei de Crimes e Infrações Administrativas contra o Meio

Ambiente¹, acompanhada de Decreto regulamentador², fixando sanções severas, inclusive multas que vão de R\$ 50,00 (cinquenta reais) a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), valorizando-se desta forma a proteção ambiental e as funções de fiscalização e atraindo a atenção dos meios de comunicação de massa.

A situação anterior era, por um lado, de omissão dos órgãos ambientais federais, estaduais e alguns municipais que por sua vez não dispunham de legislação que permitisse aplicar sanções significativas, caindo, de certa forma, no descrédito a ação fiscalizadora ambiental que aplicava multas irrisórias para empresas de médio e grande porte econômico, e por outro lado, de desprezo por parte dos empreendedores brasileiros que não se sentiam ameaçados ou não davam nenhuma importância para as autuações pífias dos órgãos encarregados da fiscalização do meio ambiente.

A nova realidade jurídica despertou os órgãos ambientais da letargia em que se encontravam, trazendo novo ânimo aos dirigentes e funcionários diante da perspectiva de fazer valer a lei para conter os abusos e de arrecadar montantes nunca antes imagináveis, suficientes para dotar de recursos materiais e pessoais todas as estruturas do serviço público ambiental que se encontravam sucateadas e impotentes diante da evolução no número de empreendimentos potencialmente degradadores e, portanto sujeitos ao controle ambiente do Estado e dos avanços tecnológicos que requerem qualificação constante e treinamento permanente dos agentes públicos.

Acontece que os mencionados órgãos ambientais que antes pecavam por omissão passaram a pecar por sobreposição, isto é, diante das infrações mais recentes passaram a autuar em duplicidade e até em triplicidade, atropelando-se uns aos outros na ânsia de aplicar a sanção e arrecadar pesadas multas. Passaram a ser comuns choques de atuação dos órgãos estaduais e órgão federal com todas as conseqüências negativas que se possa vislumbrar e com

¹Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e da outras providências.

²Decreto nº 3.179, de 21 de setembro de 1999, que dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.

natural prejuízo à sociedade que têm o direito constitucional de viver em ambiente equilibrado e saudável.

A raiz destes conflitos está na regra constitucional insculpida no art. 23, consagradora da competência denominada comum e que significa a horizontalização de tais competências nos três níveis da Federação e também em razão de conflitos existentes entre a legislação que vem sendo editada pelos Estados versando sobre meio ambiente e as leis federais editadas antes do atual texto constitucional.

O perigo de tal simultaneidade de competências para a implementação do controle ambiental, segundo Leme Machado

é que todos os entes federados ficaram competentes, mas nenhum deles tem assumido especificamente a melhoria da qualidade das águas, do ar e do solo e nenhuma instância governamental se responsabiliza pela conservação das florestas e da fauna.³

Como lembra Freitas

Definir a competência dos entes políticos é fácil na teoria e difícil na prática. Com efeito, além de não ter sido editada a lei complementar prevista no art. 23, parágrafo único da Lei Maior de 1988, muitas vezes mesclam-se os interesses e torna-se pouca nítida a separação [...].⁴

Grande parte da escassa doutrina sobre o tema no Brasil se refere à necessidade de edição de Lei Complementar, prevista no art. 23, parágrafo único, da Constituição Brasileira, sem aprofundar a análise da delicada questão e sem apontar eventuais critérios que sirvam de guia para a melhor aplicação da legislação ambiental. Entretanto, já se passou mais de uma década sem que o Congresso Nacional Brasileiro editasse a referida Lei Complementar destinada a fixar normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no cumprimento das atribuições descritas no Texto Maior.

A ausência de critérios claros e precisos sobre as atribuições de cada ente da federação têm gerado conflitos, desencontros, sobreposições e outros

³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Competência comum, concorrente e supletiva em matéria de meio ambiente. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 33, n. 131, p. 173, jul./set. 1996.

⁴ FREITAS, Vladimir Passos. Matas ciliares. In: _____ (Org.). **Direito Ambiental em Evolução** 2. Juruá: Curitiba, 2000. p. 322.

problemas que prejudicam não só a administração pública ambiental, bem como os administrados e a sociedade como um todo diante das dificuldades encontradas para se saber, em cada situação concreta, a que órgão recorrer.

Esta situação de insegurança jurídica experimentada em diversos momentos da história recente da atuação dos órgãos ambientais está provocando inquietudes em todos aqueles que têm por missão a correta aplicação da legislação ambiental na busca da melhoria da qualidade de vida e na repressão dos abusos de empreendedores que se aproveitam dessa situação indefinida.

Enquanto os órgãos ambientais se confrontam na atividade de controle e fiscalização ambiental a degradação não pára e o combate efetivo às fontes de poluição não alcança o ritmo desejado pela comunidade que sofre as conseqüências dos danos ambientais e sente os prejuízos à saúde, bem estar, etc.

Como lembra Leme Machado ao comentar o assunto

a União poderá limitar-se em sua atuação ao elaborar a lei complementar do art. 23 da C.F., pois se trata de uma lei federal e, assim, decidirá em causa própria. Exemplifique-se com a norma contida no art. 14, I, da Lei nº 6.938/81, vedando-se a cobrança de multa se a mesma já tiver sido aplicada pelos Estados, Distrito Federal ou Municípios.⁵

Ainda que a mencionada Lei Complementar possa ser de grande alcance e funcionalidade não resolverá, por certo, todos os problemas e dúvidas na aplicação da legislação ambiental nas três esferas de governo, e, por outro lado, não se pode ficar esperando indefinidamente pela lei. Daí porque se faz necessário e útil enfrentar o desafio partindo de uma análise sistemática do Ordenamento Jurídico brasileiro e da escala de valores e princípios fundamentais.

Não se pode deixar de lado a hipótese de omissão do órgão ambiental aparentemente competente, propondo-se neste caso a atuação supletiva do órgão ambiental do ente federativo imediatamente superior, ou seja, havendo omissão do órgão municipal ou local deverá agir o órgão estadual e, sendo a omissão do órgão estadual, a ação deve ser do órgão federal encarregado da missão ambiental.

⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Competência comum...**, *op. cit.*, p. 173.

Nesta ordem de raciocínio, o segundo critério proposto deve levar em consideração a titularidade do bem ambiental atingido em primeiro plano, para em seguida verificar-se à extensão do dano: se local, regional ou de impacto nacional. E assim por diante.

Outro critério a ser apontado decorre do princípio da impessoalidade e visa evitar o autolicensing, isto é, a possibilidade de um órgão ambiental licenciar obra ou atividade de interesse do mesmo nível de governo, notadamente nas hipóteses em que o dirigente máximo do órgão é nomeado em comissão pelo governante que tem interesse na obra a ser executada.

Com base no princípio da especialidade e da maior restritividade pode-se desenvolver outras diretrizes e, ao final, formar um quadro razoável de balizas para a racionalização da atuação dos diversos órgãos ambientais sem ferir a autonomia dos entes da federação e evitando, na medida do possível, as sobreposições e as omissões.

Desta forma, o presente trabalho pretende trazer alguma contribuição para reduzir a insegurança jurídica ambiental que vivem os empreendedores sujeitos ao controle e à fiscalização de diferentes órgãos ambientais, que podem eventualmente impor sanções cumulativas por uma mesma infração ambiental. Visa igualmente propor critérios para reduzir os desgastes e as tensões entre os órgãos dos diferentes níveis de Governo, prevenindo a colisão de rotas e o dispêndio ineficaz de tempo e recursos dos organismos encarregados de tão alta missão: proteger o ambiente. E, por fim, ousa sugerir diretrizes que possam garantir à comunidade, destinatária das normas ambientais e da tutela jurídica ambiental, que sempre haverá um órgão ambiental pronto para agir em caso de qualquer ameaça ou lesão à integridade do ambiente essencial à sadia qualidade de vida, conforme consagrado no art. 225 da Constituição do Brasil.

Em realidade, os diversos órgãos ambientais federais, estaduais e municipais ainda não se conhecem bem, não têm bem definidas suas próprias atribuições e muito menos conhecem as atribuições dos demais organismos governamentais, e assim não é difícil constatar vários pontos de colisão, de conflito de atribuições não resolvidos, de lacunas e omissões importantes que nenhum órgão vem desempenhando a contento.

Em suma, conclui-se inicialmente:

- a) que está ocorrendo um desperdício de energia, de recursos materiais e humanos, com superposição de atribuições que acabam gerando conflito e descrédito dos próprios organismos encarregados da execução da política ambiental, com prejuízo à sociedade, que a todos cabe servir;
- b) que as diversas instituições (federais, estaduais e municipais) se encontravam isoladas em suas ações, sem nenhuma integração prática, e com dificuldades para alcançar resultados mais concretos, faltando exatamente o desmembramento de ações nas diversas esferas de governo;
- c) que alguns setores importantes, do ponto de vista ambiental, estão abandonados, sem que nenhum organismo ambiental exerça efetiva fiscalização e acompanhamento, pois alguns estão a pensar que outros realizassem tais ações;
- d) que existem poucos e as vezes nenhum canal de comunicação e troca de informações entre os diversos órgãos, estando cada um isolado em seu trabalho, sem que se implante um cadastro comum de dados ambientais ou uma rede de informática interligando as instituições encarregadas da proteção e gerenciamento dos recursos naturais;
- e) que é fundamental a integração urgente dos órgãos ambientais com atuação nacional, estadual e municipal, com discussão sobre os diversos pontos que estão a gerar conflitos e, ao final, conclusões a respeito da necessária aproximação e desenvolvimento de ações integradas, bem como da criação de uma estrutura de informações comum preferencialmente informatizada, com acesso a todos os organismos.

O presente trabalho pretende focar os maiores problemas e dificuldades enfrentadas pelos órgãos ambientais, as atribuições legais, estrutura e funcionamento e, finalmente, proposição de alguns critérios que sirvam de diretrizes para evitar, ou pelo menos amenizar, os conflitos e as omissões.

CAPÍTULO I

O MODELO FEDERATIVO BRASILEIRO

1. BREVE CONCEITO DE FEDERAÇÃO

A análise da palavra federação ajuda na compreensão do conceito, e neste sentido vale lembrar que a origem etimológica é latina, do vocábulo *foedus*, que significava pacto, aliança. Falar-se de Estado Federal é, portanto, segundo Dallari⁶, referir-se a uma aliança ou união de Estados. Entretanto, lembra o mesmo autor, nem todas as alianças entre Estados no decorrer da história humana configuram uma federação, mas tão somente algumas, possíveis de identificação pela presença de algumas particularidades importantes.

Ainda que a palavra tenha origem remota, o Estado Federal é um fenômeno moderno, que segundo Dallari⁷ só aparece no século XVIII, não tendo sido conhecido na Antiguidade e na Idade Média. Alguns autores apontam a Confederação Helvética, surgida em 1291, como o primeiro exemplo de federação, quando três cantões celebraram uma aliança. Mas essa união, lembra o mesmo autor, permaneceu restrita a alguns objetivos até o ano de 1848, quando então se organizou a Suíça como Estado Federal.

Pode-se dizer que federação é um sistema político que consiste na união de Estados numa Federação, mediante agregação ou desagregação, ou ainda, organização política em que há associação de vários Estados, que abandonam certos atributos da soberania em prol do Estado Federal, este sim soberano na comunidade internacional.

Ainda que se falar de federação signifique abordar uma forma de Estado e não de Governo a verdade é que a adoção da forma federativa implica

⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 10. ed. Saraiva: São Paulo, 1983. p. 224.

⁷ *Ibidem*.

necessariamente num arranjo de governo, pois a partir do momento em que se divide o território⁸ em diversos entes políticos faz-se necessário traçar diretrizes para repartir as atribuições ou competências entre os mesmos, de maneira a alcançar os fins do Estado e evitar conflitos e sobreposições de ação governamental.

A meu ver, a integração sistemática das diversas normas constitucionais pressupõe algumas considerações sobre o tipo de federalismo vigente no Brasil, em especial na CF/88.

Assim, ainda que o foco do presente trabalho não seja tratar da federação brasileira, sua origem, evolução, atual perfil, críticas e perspectivas, o certo é a raiz da problemática dos conflitos de competência na gestão ambiental está no modelo federativo adotado pelo Brasil, que sempre teve duas faces⁹: uma unitária e outra federalista.

Como pondera Fernanda Dias Menezes de Almeida, a “Federação, a rigor, é um grande sistema de repartição de competências. E essa repartição de competências é que dá substância à descentralização em unidades autônomas”.¹⁰

Assim, podemos dizer que o cidadão sofre influências de três esferas de atuação: uma local, uma regional e outra federal. Aí está o grande enfoque da federação que demonstra uma forte descentralização política e a plena harmonia entre os entes federativos.

Caso ocorra a quebra dessa harmonia, com supostas divergências, o Poder Judiciário, representado no Brasil pelo órgão de cúpula o Supremo Tribunal Federal, é competente para dirimir essas questões, pois recebeu a incumbência constitucional de guardião da federação.

⁸ Está se levando em conta neste momento o caso brasileiro, cuja federação nasceu de cima para baixo, isto é, de um Estado Imperial unitário que se dividiu em províncias, num primeiro momento e, depois, com a transformação das províncias em Estados-membros por força da Constituição Republicana de 1891. Bem diferente é a formação da maioria das federações que nasceram da união de Estados independentes, que se juntaram por decisão voluntária para melhor gerir certos interesses gerais e por conveniência política.

⁹ Expressão utilizada por Clèmerson Merlin Clève em artigo intitulado O Estado Brasileiro: algumas linhas sobre a divisão de poderes na Federação Brasileira à luz da Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 26, n. 104, out./dez.1989.

¹⁰ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 29.

O Estado visto como uma federação é dotado de soberania, ou seja, não deve obediência jurídica a nenhum outro Estado. É juridicamente ilimitado. Só encontra limite em outra soberania estatal.

A federação é soberana, e os entes federativos são autônomos, com suas competências delimitadas pelo direito. Na lição de Celso Ribeiro Bastos: "O estado federal é soberano do ponto de vista do direito internacional ao passo que os diversos estados membros são autônomos do ponto de vista do direito interno".¹¹

Ponto importante é a relação entre federação e democracia. Por se tratar de uma descentralização política, mais perto estarão as decisões dos jurisdicionados, aumentando a probabilidade de que estas sejam mais democráticas. Daí a perfeita conclusão de que, quanto mais autoritário o governo, mais centralizado ele o será.

Como já foi dito, a federação exige repartição de poder (ou competências) entre o Estado central e os Estados membros. Assim, são previamente determinados, na própria Constituição, os poderes de cada um. No entanto, os estudiosos da matéria, tendo como análise, a federação americana, detectaram que além dos poderes enunciados, é indispensável ao poder central ou à União os poderes implícitos, os quais são instrumentos de viabilização dos objetivos dos ditos enunciados.

Para resumir, acolhemos aqui os pontos fundamentais indicados pelo Prof. José Alfredo de Oliveira Baracho, na sua excelente **Teoria Geral do Federalismo**:

- A estrutura do Estado federal, apesar das diferenças concretas que ocorrem através dos diversos modelos que surgem, apresenta alguns pontos comuns:
- a) princípio federal que consiste no método de dividir os poderes, de modo que os governos central e regionais sejam, cada um dentro de sua esfera, coordenados e independentes;
 - b) equilibrar a pluralidade com a unidade;
 - c) manutenção da unidade do Estado, para que a descentralização não leve à dissolução da comunidade jurídica;
 - d) o ato constituinte do Estado federal é um ato político que integra uma unidade conjunta com coletividades particulares;
 - e) é um Estado soberano composto de vários Estados;

¹¹ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 66.

- f) uma Constituição surge como norma principal que tem eficácia e validade para dar suporte, também, aos ordenamentos locais; esta preeminência da Constituição federal não retira a atribuição dos Estados particulares em elaborar a própria organização constitucional;
- g) a Constituição federal ordena uma distribuição de competências que determinam as relações entre a federação e os Estados;
- h) as relações decorrentes da distribuição de competências podem determinar:
- i) participação: consiste no direito que têm os Estados- membros de colaborar na formação e decisão dos órgãos federais;
- j) coordenação.¹²

É por essa razão que o autor sublinha:

A repartição de competência é essencial à definição jurídica da federação: daí decorre o princípio federal de que cada um dos componentes tem sua órbita de ação, circunscrita, que decorre da Constituição Federal, como fundamento jurídico do Estado.¹³

Bem coloca o constitucionalista Ferreira Filho, que:

Costuma-se opor, na teoria do Estado, soberania a autonomia. Nessa contraposição, entende-se que soberania é o caráter supremo de um poder: supremo, nisto que esse poder não admite qualquer outro, nem acima, nem em concorrência com ele. Já autonomia é o poder de autodeterminação, exercitável de modo independente, mas dentro de limites traçados por lei estatal superior.¹⁴

2. ORIGEM E EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO

A origem do federalismo remonta aos EUA e foi muito bem importado por diversos países, como forma de organização de poderes dentro dos Estados.

A federação americana derivou da independência das treze ex-colônias inglesas que se fundiram dando origem aos Estados Unidos da América. Com a

¹²BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. Belo Horizonte: FUMARC/UCMG, 1982, p. 24

¹³ *Ibidem*, p. 25.

¹⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1990. v. 1, p. 122.

fusão formularam a Constituição Federal, impondo a superioridade da União, em face da Constituição dos Estados.

Para ocorrer a unificação cada Estado-membro abriu mão de uma parcela de seu poder repassando para a União. Assim, a União detinha uma esfera de poder e representava a coletividade dos Estados federados, o sistema de governo adotado foi o representativo republicano, o bicameralismo, estabelecia a supremacia da Constituição Federal, a separação de poderes, talvez, o mais importante, prescrevia sobre a Declaração de Direitos (*Bill of Rights*). Cabendo a Corte Suprema a interpretação da competência do poder federal.¹⁵

Com a abolição da escravatura pelo Presidente Abraão Lincoln, no decorrer da guerra da secessão, marca este ponto na história, pois o poder Executivo se exalta, isto é, decidindo questão que não está na esfera de sua competência. Superada a guerra a Corte Suprema, após uma evolução lenta, limita a competência da União para que esta não adentre na competência dos Estados-membros.

Hodiernamente, a realidade da federação americana é bem diferente daquela idealizada por seus criadores na primeira reunião da Filadélfia. E, novas prerrogativas foram incumbidas ao Estado Federal evoluindo na forma de Estado que passa a ser chamada de “federalismo moderno”, modificando suas características ora daquela idealizada. Na qual incumbia ao Estado resolver os problemas da vida social que é função delegada ao governo federal; e os Estados federados são soberanos nas suas esferas de diligências.

Conclui-se que os Estados federados são independentes constitucionalmente, mas não define claramente acerca da responsabilidade entre o governo federal e os Estados-membros, delegando poderes à Nação e outras aos Estados, obscurecendo por completo qual responsabilidade é incumbida a um e ao outro.

¹⁵ Conforme anota Dalmo de Abreu Dallari, o melhor documento para a interpretação autêntica da Constituição norte-americana são os artigos escritos por Alexander Hamilton, John Jay e James Madison, reunidos em volume sob o título **O Federalista**. Esses artigos foram publicados na imprensa de Nova York, todos assinados com o mesmo pseudônimo de *Publius*, visando a explicar ao povo a nova Constituição e obter o seu apoio para a ratificação que deveria ser feita pelo Estado. Trata-se, na realidade, da mais preciosa fonte para conhecimento das idéias e dos objetivos que inspiraram a formação dos Estados Unidos da América (DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de...**, *op. cit.*, p. 226).

O Executivo, no sistema presidencialista, é representado pelo Presidente da República. O Legislativo é composto por duas Câmaras, ou seja, o sistema é bicameral, no qual o Senado é composto por dois senadores que representam os seus respectivos Estados perante a Federação. E a Câmara dos Deputados é composta pelos Deputados Federais que representam seus Distritos, que é previamente delimitado pelo Poder Legislativo local.

A competência que diz respeito a União vem expressa na Constituição Federal, que ainda, determina que a ela incumbe garantir a forma republicana de Governo; garantir que o Poder Legislativo seja efetivado conforme determinações legais, ou seja, que a representação popular na Câmara seja respeitada e a representatividade dos Estados federados perante a União se concretize com a participação dos Senadores; e, de garantir que não ocorra a invasão de um Estado-membro pelo outro.

Ainda, em se tratando de competência dos Estados e da União existe competência exclusiva, v.g., defesa nacional, regulamentação de comércio entre Estados, defesa dos direitos constitucionais e política internacional, atribuída a União, competência concorrente imputadas a ambas, mas é de salientar que aos Estados federados é defeso certas funções, v.g., negociar Tratados, Alianças, ou tributar importações ou exportações.

Portanto, é de concluir que no federalismo americano a autonomia política dos Estados federados é de igual intensidade com uma repartição constitucional de competência política, administrativa, legislativa, de modo a possibilitar-lhes capacidade de organização, administração e legislação própria, não sujeitas à autoridade de outra pessoa política, mas apenas da própria constituição.

3. O MODELO DE FEDERAÇÃO ADOTADO PELO BRASIL

O Federalismo brasileiro nasceu às avessas dos Estados Unidos da América, enquanto eles fundiram as treze ex-colônias se integrando; nós

ramificamos, ou seja, de uma ordem centralizada (Estado Unitário) no Império para uma ordem de federação de repartição de poderes e competências.

Conforme se afirmou, a federação americana nasceu das treze ex-colônias britânicas que se fundiram dando origem aos Estados Unidos da América. Com a fusão formularam a Constituição Federal, impondo a superioridade da União, em face da Constituição dos Estados. O Federalismo brasileiro nasceu ao contrário daquele, enquanto eles se fundiram, nós dispersamos de uma ordem centralizada (Estado Unitário) no Império para uma ordem de federação de repartição de poderes e competências.

Com a fusão os americanos uniram forças, e força é poder, portanto, uniram-se com intuito de tornar-se uma Nação forte. Já, no caso brasileiro, nos optamos pelo federalismo para não ocorrer uma divisão do território, com isso nos mantendo agrupados em torno de um só governo.

A República Federativa foi instaurada, provisoriamente, no Brasil pelo Decreto nº. 1, de 15 de novembro de 1889¹⁶, baseada nas reivindicações do

¹⁶ Celso Bastos, na obra, *A Federação no Brasil*. Brasília: Instituto dos Advogados de São Paulo, 1985, p. 20 e 21, ensina, fazendo uma breve e esclarecedora síntese da evolução federativa brasileira, *verbis*: “O Brasil adotou o federalismo em 15 de novembro de 1889 por força da implantação da república e pela opção que neste momento se fez pela forma federativa de Estado. Tal decisão só foi implementada, com a superveniência da Constituição de 1891. Inicia-se, então, um período em que os estados recém criados gozaram de grande autonomia e nem sempre dela fizeram bom uso. Na maior parte dos casos, caíram eles sob o governo das oligarquias locais, que se valeram principalmente da margem de poder conquistado para o exercício de uma maior dominação dos seus interesses grupais e de classe. Em 1930, em consequência do movimento revolucionário, nomeiam-se interventores para os estados, o que, evidentemente, os priva de uma efetiva autonomia. A Constituição de 1934 confirma o caráter federativo do Estado brasileiro. Mas é logo revogada por nova Constituição que vem no bojo do golpe de Estado de 1937 e volta o Brasil à forma unitária de Estado. A Federação só ressurgiu com a Constituição de 1946. A partir de 1964, o movimento armado, que então se deflagrou, dando lugar a um regime despótico e autoritário, trouxe, a todo instante, violentos abalos e produziu um enorme enfraquecimento do princípio federativo. De resto, o próprio avanço do Estado técnico burocrático, assumindo funções cada vez mais amplas no campo econômico tem feito com que muitos autores duvidem do caráter federativo do Estado brasileiro. O primeiro ponto que se pode ter por certo é que o Brasil não tem acentuadas tradições federativas, como seria o caso por exemplo dos EUA. Tivemos um período monárquico, em que vigorava o Estado Unitário, e após a independência o grau de autonomia dos Estados Membros nunca assumiu proporções equiparáveis às existentes nos estados de federalismo mais desenvolvido. Contudo, é forçoso reconhecer, que nada obstante o inegável fortalecimento do poder central em detrimento das autonomias locais, o modelo jurídico vigente no Brasil ainda é o de um Estado Federal. Tudo se passa, aqui, como num modelo federativo autêntico, na medida em que há mecanismos de repartição de competências, e respeito às autonomias locais, ainda que muitas vezes esvaziadas, mas de qualquer forma existentes nos campos restritos da sua atuação. Enseja declaração de nulidade a lei que não respeitar estas autonomias locais. Tudo isso faz com que, ainda hoje, para que se entenda o funcionamento do Estado brasileiro, há que necessariamente, compreender-se os mecanismos de funcionamento de uma federação”.

Manifesto Republicano de 1870, derogando, assim, a monarquia de D. Pedro II, pondo fim ao período imperial no território brasileiro.

Em 24 de fevereiro de 1891 foi promulgada a primeira Constituição dos Estados¹⁷ Unidos do Brasil, que ao institucionalizar a Federação seguiu o modelo do federalismo dualista. A constituição, ainda, estabeleceu que o Brasil se compunha de vinte Estados-membros derivados das províncias e o Rio de Janeiro, a primeira Capital da República, como Distrito Federal.

A primeira Constituição Federal, na visão de Pinto Ferreira, se caracteriza por preferir uns Estados aos outros, que assim assevera:

Estabeleceu um regime de competências divididas entre a União e os Estados-membros. Estabeleceu também um sistema de divisão de rendas. Aos Estados-membros se reservaram inúmeros poderes e mesmo houve um certo exagero do estadualismo, porque no fundo a política brasileira de então foi a política dominante nos grandes Estados da Federação brasileira, especialmente São Paulo e Minas Gerais, os dois Estados mais fortes da Federação¹⁸.

Na Primeira República não houve uma congregação do direito brasileiro. O ponto relevante, talvez, seja, a edição do Código Civil datado de 1916, instituindo assim para todo o território um direito substantivo único, pois o direito processual cada qual possuía o seu. O governo federal, indiretamente, é quem controlava os Estados-membros restringindo, de certa forma, a sua autonomia.

No período de 1937 a 1945, o Presidente da República Getúlio Vargas, com comandos positivos e inobservando a Constituição Federal, praticamente, suprime o federalismo, havendo um centralismo exacerbado nas mãos do ditador. Com o Decreto-lei nº 1.202/39 estabeleceu que os governadores dos Estados eram interventores da União.

Como na história uma fase é antagônica a outra, no Brasil de 1946 com a promulgação da Constituição, tida como social-democrática, o País vive

¹⁷No caso norte-americano, como no brasileiro e em vários outros, foi dado o nome de Estado a cada unidade federada, mas apenas como artifício político, porquanto na verdade não são Estados, pois aqueles que aderem à federação perdem a condição de Estados e a união faz nascer um novo Estado.

¹⁸ FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**, São Paulo: Saraiva, 1988, p. 134.

momentos de glória, o êxtase da democracia reina entre a população. É previsto constitucionalmente, entre outros, os direitos e garantias individuais, a interferência econômica mínima da União nos Estados, e ainda, restabeleceu a autonomia dos Municípios e a participação dos trabalhadores nos lucros das empresas.

Janice Helena Ferreri em análise a técnica da constituição de 1946, afirma que:

A técnica constitucional brasileira adotada em 1946 foi inspirada na Constituição da Filadélfia e na Constituição de Weimar, posto que discriminou as competências da União, deixando aos Estados-membros os chamados 'poderes reservados'.¹⁹

No período da redemocratização, os Estados-membros passaram a ser, de certa forma, autônomos legislativa e politicamente, o mesmo se aplicando aos Municípios, o que não detinham era autonomia financeira. Consagrou-se nesta época a harmonia entre os três poderes, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário.

Ocorreram quatro eleições para Presidente da República, nesses dezoito anos, além, de inúmeras seleções para as casas legislativas federais, estaduais e municipais, os cidadãos exerceram alguns dos direitos garantidos constitucionalmente, inerentes a cidadania, que pelo sufrágio escolheram os seus representantes.

Mais um retrocesso aconteceu com a frente político-militar, que em 9 de abril de 1964, com a publicação do Ato Institucional fez drásticas modificações na Constituição. O principal impacto para o federalismo foi a União sugar a autonomia dos Estados federados, se beneficiando com a centralização do poder político na pessoa do Presidente da República.

Em se tratando de cooperação e ajuda da União aos Estados-membros só ocorreria em extrema urgência e de relevante penúria.

Os Atos Institucionais subseqüentes filtraram a autonomia do Poder Legislativo promulgando uma nova Constituição em 1969, na qual estabeleceu uma maior amplitude de competências e atribuições legislativas a União.

¹⁹ FERRERI, Janice Helena. **Um novo pacto federativo para o Brasil**. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1999, p. 34.

Também, incumbiram ao Supremo Tribunal Federal a competência para solucionar litígios entre os Estados federados e a União.

Para o nobre parlamentar e constitucionalista Michel Temer, que assim expõe:

Essa Constituição, portanto, concentrou poderes na União e, nesta, na figura do chefe do Executivo. Por isso, não há como negar a evidência: a Federação norte-americana foi a inspiradora dos federalistas brasileiros. Mas o Brasil muito se afastou, depois, daquela fonte iluminadora²⁰.

Portanto, nesse período militar o federalismo era formalmente aplicado, ou seja, não passava de uma máscara, pois o poder político-econômico quem o detinha era o governo federal.

Para Ferreira Filho²¹, nessa década, surgiu um moderno tipo de federalismo, o federalismo integrativo.

O militarismo vedou qualquer forma de crescimento do federalismo, ao contrário, podou o seu desenvolvimento, restringindo os entes federados de caminharem sozinhos. Superada esta fase de quase escuridão o federalismo trilha por uma fase neutra, que se intercala entre o período militar e a Constituição de 1988.

O que ocorreu no Brasil é que o federalismo marchando, paulatinamente, se estruturou e se reergueu. Afirmado nos princípios e nas idéias primordiais da convenção da Filadélfia, se adaptou aos movimentos que deram origem ao novo Estado, organizado em Estados federados, preparando-se para a nova fase democrática brasileira.

Baseada em idéias e argumentos fortes, particulares da necessidade do povo brasileiro, com a participação popular (representados por seus Deputados Federais e os Senadores da República representando os seus respectivos Estados federados) fizeram a reforma de 1988.

Em 5 de outubro de 1988, é promulgada a Constituição Cidadã, assim declarada pelo imortal Presidente do Congresso Nacional, o Deputado Ulisses

²⁰ TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 16ª Ed. Revista. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2000, p. 77.

²¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1990, Vol 1, p. 37.

Guimarães. A Carta Magna não cansa de afirmar que o Brasil é formado pela união indissolúvel dos Estados-membros, portando, federados e, ainda, acresceram o municipalismo, estabelecendo a descentralização de competências. A Constituição brasileira difere das outras pátrias e apátrias, pois evidência três ordens, senão vejamos: - ordem total, a União; - ordens regionais, os Estados; - e as ordens locais, os Municípios.

O federalismo implantado com a Constituição Federal de 1988 visa a distribuir competências e poderes aos entes políticos: cabe à União (competências privativas - art. 22, parágrafo único; competências legislativas - art. 22; competências administrativas - art. 21; competências tributárias - residual), aos Estados-membros (competências exclusivas - art. 25, §§ 2º e 3º; competências legislativas - residual; competências administrativas - residual; competências tributárias - art. 155) e, aos Municípios (competências legislativas - art. 30, I e II; competências administrativas - art. 30, III, IV, V, VII, VIII; competências tributárias - art. 156).

A partir do novo estatuto fundamental de 1988 a autonomia municipal, no dizer de Paulo Bonavides, recebeu *o mais considerável avanço de proteção e abrangência já recebido por esse instituto em todas as épocas constitucionais de nossa história*²². E, também, a nova Carta Magna estabeleceu áreas de atuação conjunta de todos os entes federativos, especialmente, em matérias de relevante interesse social, como é o caso do meio ambiente.

O Brasil adota o princípio da predominância do interesse, segundo a qual à União cabe aquelas matérias de interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados-membros caberão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local.

Em relação ao Distrito Federal, por disposição constitucional (art. 32 §1º), acumulam-se, em regra, as competências estaduais e municipais, com exceção prevista no art. 22, XVII, da Constituição.

Assim, o legislador constituinte estabeleceu os seguintes pontos básicos de repartição de competências:

- 1) reserva de campos específicos de competência administrativa e legislativa: a União e os Municípios com poderes enumerados e os

²² BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 311.

Estados-membros com poderes remanescentes e o Distrito Federal com poderes estaduais e municipais;

- 2) a possibilidade de delegação (art. 22, parágrafo único da Constituição);
- 3) áreas comuns de atuação administrativa paralela;
- 4) áreas de atuação legislativa concorrente.

As competências podem ser classificadas por diversas formas, a mais usual é com relação ao ente político, quanto ao que devem fazer ou não fazer conforme determina a Constituição. Senão vejamos como é a distribuição da competência para as pessoas jurídicas de direito público interno:

União

- competências exclusivas - art. 21;
- competências privativas - art. 22, parágrafo único;
- competências legislativas - art. 22;
- competências administrativas - art. 21;
- competências tributárias – residual

Estados-membros

- competências exclusivas - art. 25, §§ 2º e 3º;
- competências legislativas – residual;
- competências administrativas – residual;
- competências tributárias - art. 155.

Municípios

- competências legislativas - art. 30, I e II;
- competências administrativas - art. 30, III, IV, V, VII, VIII;
- competências tributárias - art. 156.

Área de atuação comum aos entes federativos:

- competências concorrentes/legislativas - art. 24;
- competências comuns/materiais - art. 23;
- competências tributárias comuns - os fundos e quotas de participação em tributos e o art. 145 da Constituição Federal de 1988.

Em uma visão intrínseca da Constituição, explicitará alguns elementos, que em se tratando de Federação governa os caminhos do legislador e interpretadores jurídicos, fazendo alusão aos princípios norteadores do federalismo, adaptando o sistema ao adotado na Carta Magna brasileira, que Esther Bueno Soares, alude os ensinamentos do catedrático Michel Temer, incrementado por situações fáticas que foram absorvidas nas reformas constitucionais, pois o conceito de federalismo sofreu e vem sofrendo mutações.

Uma das características atuais do federalismo é estar ancorado em uma Constituição rígida, isto é, numa Constituição com certo grau de imutabilidade. Sobre a rigidez constitucional se expressa Cretela Júnior afirmando que nenhuma norma jurídica é imutável, perene, portanto, a rigidez constitucional diz respeito ao seu grau de imutabilidade. Senão vejamos:

Constituição rígida é aquela que não pode ser alterada a não ser mediante processos diferentes dos processos válidos para a elaboração das leis ordinárias, ou seja, a que é dotada de certo grau de imutabilidade, em razão de procedimento especial, que deve ser rigidamente observado para sua modificação.²³

A Constituição traz em seu bojo todas as competências da União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, fixando limites para cada ente de maneira que não ocorram atos que violem a esfera de competência, evitando a mácula da inconstitucionalidade. O modelo de federação adotado pelo Brasil desde a Proclamação da República até a última Constituição tem recebido críticas clássicas quanto à pseudo-autonomia atribuída ao Estado-membro, pois, como assinala Clemerson Merlin Cleve "(...) Cada afirmação de autonomia do Estado-Membro implica outra que a limita, a restringe, a desmente".²⁴

Uma das veementes críticas parte de Bonavides, quando chega a afirmar:

(...) O que existe é o Estado unitário de 90 anos, nascido a 15 de novembro de 1889 sobre as ruínas da monarquia. O unitarismo do Império forma

²³ CRETELA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, V. 4, p. 87.

²⁴ CLEVE, Clèmerson Merlin. **O Estado Brasileiro: algumas linhas sobre a divisão de poderes na Federação Brasileira à luz da Constituição de 1988**. In: Temas de Direito Constitucional, Revista Acadêmica, 1993.

incomparavelmente mais verídico e autêntico, na sua projeção histórica, do que aquele trazido pela distorção republicana de 89.

A federação é tida como solução normal para a união, em uma só potência mais forte, de estados que dificilmente se sustentariam sozinhos. Tal realidade é vista mundo afora. Por outro lado, é também instrumento artificial que visa facilitar o governo que tenha território continental ou para satisfação de aspirações locais. Este último seria o caso brasileiro.

O Brasil reveste-se de uma federação imperfeita ou fictícia, uma vez que era um estado unitário sob forma monárquica, descentralizado através de províncias que somente com a proclamação da República, em 1889, transformaram-se em Federação, com o surgimento dos estados membros.

Desta forma, a criação brasileira foi nada mais que uma maneira constitucional de descentralizar o Poder político. O federalismo idealizado pelos constitucionalistas de 1891 se dissipou no tempo e é completamente diferente do federalismo praticado, hodiernamente, no Brasil. Acontece que a ordem constitucional moderna não condiz com a verdadeira realidade nacional do povo, mas, simplesmente, atende interesses de poucos grupos da elite nacional.

A União e os Estados se vêem desgastados perante o federalismo, pois na prática o que se vislumbra é a União em desacordo com os Estados-membros e estes com os outros Estados-membros. É lógico que o federalismo idealizado não era assim pretendido. Mas, porém, devemos sentar e repensar qual é o rumo que desejamos traçar para com o nosso País. Queremos integrar e somar ou apartarmos e lutarmos cada um por si?

É verdade que a união faz a força. Por isso, devemos praticar com fervor o descrito na Lei Maior, na Carta Magna, na Constituição Federal, pois nossa norma é perfeita formalmente, o que é utópico é a prática dessa Lei. Sem falar em desarmonia, os Estados federados litigam entre si para obter do governo central "migalhas" que poderiam em comum acordo, sem conflito, resolver. Desta forma pressionando a União a interagir nos problemas estaduais a que ela tanto repulsa resolver.

A maior esfera de competência fica reservada à União que repassa aos entes federados as de menores importâncias e de menor peso, na matéria tributária o governo federal assegura poder e com isso reserva um respaldo maior

para negociar com os Estados. Com a arrecadação dos tributos de forma idêntica a União se nivelaria aos outros entes e dividiria, assim, a fatia de poder que tanto lhe dá autonomia em relação a Estados e Municípios.

Apesar da deturpação do sentido da federação, esta se mostra como sustentáculo de nosso estado e da própria constituição. Ao organizar os poderes do estado brasileiro, aplica sensível forma de repartição de competência entre a União, Estados membros e Municípios, esculpindo na Constituição de 1988 o pacto federativo.

Os poderes do Estado derivam da sua Constituição. Subentende que no federalismo o Estado-membro extraiu uma parcela de seu poder delegando a União (assim aconteceu no federalismo americano), mas no Brasil como visto, anteriormente, o federalismo partiu de um Estado Unitário, centralizado, para um Estado Federal, descentralizado. Com isso, prudentemente a Constituição traz expressamente as competências inerentes a União, Estados-membros e aos Municípios.

O sistema de federalismo adotado no Brasil é o dualista, no qual é composto por duas câmaras. Com o bicameralismo, uma Câmara representa os Estados-membros que é o Senado Federal, previsto no artigo 46 da Constituição Federal, que preceitua:

Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

§ 1º. Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos.

§ 2º. A representação de cada estado e do Distrito Federal será renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços.

§ 3º. Cada Senador será eleito com dois suplentes.²⁵

E, a outra Câmara representa o povo, que é a Câmara dos Deputados Federais, previsto no artigo 45 da Constituição Federal, que preceitua:

Art. 45. A Câmara dos Deputados, compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

§ 1º. O número total de Deputados, bem como a representação por estados e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação

²⁵ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília.

tenha menos que oito ou mais de setenta Deputados.
§ 2º. Cada Território elegerá quatro Deputados.²⁶

Portanto, esse sistema defende os direitos decorrentes dos Estados perante a União, representados pelos Senadores da República, e principalmente, do povo que se fará representado por seus Deputados Federais.

4. DO FEDERALISMO DUAL PARA O FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO

Nas suas origens, o federalismo norte-americano caracterizou-se pela estrita limitação dos poderes da União e dos Estados-membros às competências expressamente enumeradas, como se fossem duas esferas paralelas de autoridade.

Mas esse federalismo, chamado dual, evoluiu a partir do final do século XIX, e das novas exigências de intervenção dos Estados nos domínios econômico e social, para uma nova fórmula de distribuição de competências, caracterizada pelo primado dos poderes da União sobre os dos Estados e pela atuação conjunta e coordenada de todas as esferas de Poder na provisão de serviços essenciais e no exercício de algumas atividades necessárias ao bem estar da população.

O Poder Central foi se impondo aos Estados como pólo irradiador de autoridade e como esfera mais apta a equacionar os problemas nacionais, mesmo em matérias que não lhe tinham sido expressamente atribuídas.

O federalismo dualista foi aos poucos sendo conquistado pelo federalismo cooperativista, no qual o poder se concentra no governo federal, que se funda em uma interação federal-estadual para a solução de objetivos comuns, tais como: problemas sócio-econômicos e resolução das necessidades públicas.

No federalismo cooperativo os Estados são células administrativas que complementam a política federal. Tendo como enfoque a política descentralizada. Com essa nova estruturação fica evidente que se ampliou os poderes da federação, por sua vez limitando os poderes dos Estados-membros.

²⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília.

Essa nova forma de federalismo, cooperativo nasceu de exigências históricas e encontrou pleno apoio da jurisprudência da Corte Suprema.

Ao contrário do que seria de supor, o Senado, Câmara Representativa dos Estados, não opôs resistência a essa ampliação dos poderes federais em detrimento da autonomia dos Estados, servindo mesmo para legitimá-la, pois tornou-se, tal como a Câmara dos Representantes, mais uma caixa de ressonância dos interesses Político-partidários de âmbito nacional do que um órgão preocupado com a preservação das autonomias estaduais.

Na Alemanha, o federalismo moderno já nasceu mitigado pela preponderância da Prússia no concerto federativo. A democracia social da Constituição de Weimar acentuou a tendência centralizadora. E a Lei Fundamental de Bonn de 1949, apesar do fortalecimento dos Estados nitidamente imposto pelas tropas de ocupação, não foi capaz de resistir à tendência centralizadora, ditada pela necessidade de reduzir desequilíbrios entre Estados mais ricos e Estados mais pobres e mais tarde pela europeização e já agora pela unificação alemã.

A prevalência do direito federal sobre o estadual, em matéria de competência concorrente; foi a regra de ouro do direito alemão para este fortalecimento do poder central e o Bundesrat (Câmara Alta), tal como o Senado nos Estados Unidos, jamais foi empecilho para isso.

No Brasil, apesar de a federação ter sido uma decisão política do movimento republicano, imposta pelo Dec.1 de 1889, e não o resultado de uma autêntica associação de Estados soberanos, nasceu ela dualista e dualista permaneceu até a Revolução de 1930, seguindo a Constituição de 1891 as pregações de Campos Salles e de João Barbalho, o que não escapou à crítica severa de Ruy Barbosa que, apesar de republicano e federalista, temia pela unidade nacional.

A Constituição de 1934, pautada no modelo de Estado-Providencialista da Constituição de Weimar, introduziu no Brasil o federalismo cooperativo, que caracterizou todos os textos constitucionais que se lhe seguiram, inclusive o de 1988, definindo extensa e crescentemente todas as atividades e competências da União para a realização do Bem Comum, que foram progressivamente reduzindo

o Estado-membro a um papel complementar e exigindo da parte deste, integração nos planos e programas da União.

No federalismo de integração ou de cooperação a distribuição de competências entre a União e os Estados não é mais um instrumento de disputas entre o autoritarismo centralizador e as autonomias locais, mas um compromisso de solidariedade e de União de esforços para realizar do modo mais adequado possível o bem-estar da coletividade.

Nessa união de esforços, sem prejuízo da competência residual dos Estados-membros, o direito federal tem proeminência, pois ele não só dita, em respeito ao princípio da legalidade, as regras de convivência entre o Poder Público e os cidadãos nas matérias de competência privativa da União, mas disciplina as relações entre a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, nas matérias de competência comum, em que a coordenação entre as atividades das diversas pessoas jurídicas de Direito Público Interno é essencial para a consecução do Bem Comum.

CAPÍTULO II
A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL
NO MUNDO MODERNO E NO BRASIL

1. A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL NOS MAIS DIVERSOS PAÍSES

Pela importância que o tema adquiriu para a humanidade, cabe ao Estado o dever de agir. Deste modo, Konrad Hesse, quando trata das normas definidoras das tarefas do Estado em razão da aplicabilidade dos Direitos Fundamentais, escreve sobre a importância do tema, afirmando que *"en las actuales reflexiones sobre la incorporación a la Ley Fundamental de normas definidoras de tareas del Estado tiene especial interés la protección del medioambiente, recogida dentro de Europa en las constituciones de Grecia, Holanda, Portugal, Suiza y España, lo que forma parte del Derecho Europeo y hay sido incorporada a algunas constituciones de los nuevos 'länder'. Existen fundadas razones para reglar constitucionalmente una tarea que coloque los fundamentos naturales de la vida bajo de la esencial protección del Estado. La protección del medio ambiente sí hay convertido actualmente, de forma patente y indiscutible, en una de las principales tareas del Estado."*²⁷ (negritamos)

Então, no plano das constituições, em virtude do conteúdo político e da relevância do fenômeno, as mais recentes constituições, principalmente após a década de setenta (Declaração de Estocolmo), passaram a elevar a questão ambiental ao *status* constitucional, ou seja, passando a ser considerado um direito formal fundamental. Todavia, a efetiva previsão do conteúdo em alguns textos das mais diversas constituições ocorreu de forma lenta.

²⁷ HESSE, Konrad. *Manual de Derecho Constitucional*. 1996, p. 101

Na Constituição da então República Socialista Federativa da Iugoslávia, apesar do regime de governo autoritário onde essa espécie de questão é tratada de maneira pouco transparente, já em 1974, inclui em seu texto, no artigo 192 que "*O homem tem direito a um ambiente saudável. A comunidade social assegura as condições necessárias ao exercício desse direito*". A seguir, o artigo 193 prevê: "*Toda a pessoa que explora o solo, a água ou outros bens naturais deverá fazer de tal que assegure as condições de trabalho e de vida do homem em um meio ambiente saudável. E, todos terão a obrigação de conservar a natureza e seus bens, os objetos naturais de valor e os monumentos culturais*".

Em 1975, a Constituição Grega, em seu artigo 24.1 previa que "*A proteção do meio ambiente natural e cultural constitui uma obrigação do Estado. O Estado deve adotar medidas especiais, preventivas ou repressivas, no propósito de sua conservação*".

A Constituição Portuguesa, de 1976, fixou normas programáticas aplicáveis ao Estado, prevendo em seu artigo 66, I, que "*Todos têm direito a um ambiente de vida humana, saudável e ecologicamente equilibrada e o dever de defendê-lo*". Nessa previsão é verificado um avanço em relação a outras constituições, pois atribui à sociedade o dever de defesa de um ambiente saudável e ecologicamente equilibrado²⁸.

Na Espanha, apesar de o professor PEREZ LUÑO²⁹ denunciar dificuldades para a solução de problemas relacionados com a questão ambiental, e que somente recentemente se tenha adquirido a consciência da importância do tema, o Constituinte Espanhol, já em 1978, fazia constar na Constituição, em seu artigo 45, I, que "*Todos tienen el derecho de disfrutar de un medioambiente adecuado para el desarrollo de la persona*". Para o autor, as dificuldades resultam da falta de planejamento causada pela demora no processo de desenvolvimento econômico do país.

²⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos Humanos Fundamentais**. p. 62 e 63

²⁹ PEREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Estado, Derecho y Constitución**. p. 453

Na Argentina, a matéria ambiental foi entregue às Constituições das províncias. Somente com a reforma constitucional de 1994, em seu artigo 41, passou a contemplar a proteção ao meio ambiente, determinando a responsabilização pelos danos e a competência legislativa concorrente dos governos das províncias. Proíbe, ainda, o ingresso em seu território de resíduos perigosos, em conformidade com o disposto no referido diploma legal: *"Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan a las necesidades presentes sin comprometer las generaciones futuras; y tienen lo deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar a las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actuales o potencialmente peligrosos, y de los radioactivos"*.

A Constituição Paraguaia, em 1992, incluiu em seu título II, capítulo I, segunda seção, disposições diversas que visam a conferência de garantias à pessoa no sentido de atribuir-lhe o direito de um ambiente saudável e ecologicamente equilibrado, sendo um dos objetivos prioritários de interesse social, com propósito de orientar a legislação e a política governamental de preservação, a recomposição e a melhoria do meio ambiente, assim como sua conciliação com o desenvolvimento humano integral. Os artigos sétimo e oitavo determinam que todas as atividades suscetíveis de alteração ambiental serão reguladas através de lei, proíbe qualquer forma de utilização de armas nucleares, químicas ou biológicas, bem como a entrada no país de resíduos tóxicos. Determina, ainda, que a lei poderá estender a proibição a outros produtos e regradar

o tráfico de recursos genéticos e sua tecnologia. Por fim, estabelece a responsabilidade pela recomposição e indenização dos danos ao meio ambiente.

Nos países da América Central, mesmo que de maneira tardia, há também uma conscientização ambiental, já expressa em algumas das Constituições, com destaque para as Cartas Magnas do Panamá, Nicarágua e Costa Rica. A Constituição do Panamá, com a Reforma de 1983, é a única na América Central que tem um capítulo independente sobre o denominado 'Regime Ecológico', dentro do Título III dos Direitos e Deveres Individuais e Sociais.

A Constituição da Nicarágua inclui o direito a uma atmosfera saudável como um direito humano, no Título IV dos Direitos e Garantias do Povo quando, em seu artigo 60, prevê que "*Los nicaraguenses tienen derecho de habitar en un ambiente saludable; es la obligación del Estado la preservación, conservación y rescate del medio ambiente y de los recursos naturales*".

Com a reforma da Constituição da Costa Rica, em 1994, pela previsão do artigo 50, está assegurado um ambiente saudável e ecologicamente equilibrado, segundo dispõe: "*El Estado procurará el mejor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, por ello está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho para reclamar la reparación del daño causado. El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes.*"

Sem dúvidas, há de ser examinado, mesmo que sucintamente, a Constituição da maior potência econômica da atualidade, principalmente em razão do impacto que causa no meio ambiente. O texto constitucional dos Estados Unidos da América que é de 1789, carece de uma emenda que contemple o direito ao meio ambiente, fato que tem sido objeto de pressão da doutrina sobre o legislativo. Todavia, a jurisprudência americana reconhece o

direito ao meio ambiente como direito do povo americano, com base na emenda nove, determinando que, ainda que não previstos expressamente, determinados direitos do povo não podem ser negados. Assim, são direitos fundamentais, mesmo que considerados como meramente formais. Porém, algumas Constituições da Federação americana reconhecem, mesmo que genericamente, o direito ao meio ambiente. A Constituição do Estado da Pensilvânia, no artigo 1.27 prevê que "*As pessoas têm o direito ao ar puro, à água pura e à preservação dos valores naturais, paisagísticos, históricos e estéticos do ambiente. Os recursos naturais públicos da Pensilvânia são propriedade comum de todo o povo, compreendidas as futuras gerações. Como depositária desses recursos, a Comunidade deve conservá-los e manter-los em proveito de todos*". No Estado do Texas, o artigo 16.59 de sua Constituição prevê que "*São declarados direitos e deveres públicos a conservação e o desenvolvimento de todos os recursos naturais do Estado*".

Assim, segundo observamos, o desenvolvimento no âmbito da positivação do direito ao meio ambiente em nível de legislação ordinária e constitucional é mais que uma tendência, é uma realidade que acentua na medida que evolui a consciência ambiental dos povos.

2. O MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

No Brasil, a matéria está disciplinada preponderantemente pelo artigo 225 da Constituição Federal, tendo se reproduzido em seu *caput*, quase literalmente, a já consagrada determinação da Convenção de Estocolmo. Assim, prevê que "*Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e as futuras gerações*". Assim, está contida uma norma que gera direitos ("*Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado...*") que implica a exigibilidade de comportamentos positivos e negativos de todos aqueles

que detêm o dever jurídico que corresponde ao direito da preservação ambiental. Paralelamente, atribui ao Estado a tarefa de atuar para bem preservar ao meio ambiente.

A Constituição de um país é, como se sabe, a sua Lei Maior. É na Constituição da República Federativa do Brasil que encontramos a estruturação e os princípios basilares que regem a vida política-institucional de nossa nação.

O Sistema Jurídico Nacional tem como pedra fundamental a Constituição, considerada Lei Fundamental, a partir da qual é construído o regime jurídico ambiental brasileiro.

Toda elaboração, interpretação e aplicação das leis em sentido amplo deve ser feita à luz da Constituição da República, que funciona, portanto como diretriz inafastável, como norte dos operadores do direito.

Com o Direito Ambiental não é diferente, pois integra o Sistema Jurídico Nacional e se apóia na Carta Magna.

2.1 Escorço Histórico

Não obstante a existência de legislação pretérita relativa ao tema, a importância constitucional só adveio com a proclamação da nova Carta, aos 5 de outubro de 1988, pois as constituições anteriores jamais se preocuparam com a proteção do meio ambiente de forma específica.

A Constituição de 1934, no art 5^o dispõe sobre a competência da União em matéria de mineração, águas, floresta, subsolo, caça e pesca; e em seu artigos 10 e 148 refere-se a proteção das belezas naturais, ao patrimônio cultural, histórico e artístico. De igual modo semelhante às Constituições Brasileiras de 1937, 1946, 1967 e a Emenda Constitucional de 1969 refere-se aos bens ambientais, com uma proteção nitidamente patrimonial e, de forma destacada no último diploma, tratando dos recursos naturais como uma questão importante para a segurança nacional, sem, porém a preocupação específica com o meio ambiente sadio como essencial à qualidade de vida. Daí, a contemporaneidade da explicitação do meio ambiente no texto constitucional.

O Constituinte de 1988 seguiu os passos dos regimes constitucionais modernos, como o português, o espanhol e o colombiano, consagrando a proteção ao meio ambiente com identidade própria, embora sem perder de vistas os vínculos originais com a saúde e o bem-estar das comunidades.

O tardio enfoque dado pela nossa Carta Mãe foi alvo de comentários do professor Édis Milaré, que assinalou tratar-se de

um marco histórico de inegável valor, dado que as Constituições que precederam a de 1988 jamais se preocuparam com a proteção do meio ambiente de forma específica e global. Nelas sequer uma vez foi empregada a expressão 'meio ambiente' a revelar total despreocupação com o próprio espaço que vivemos.³⁰

A inspiração guarda correlação direta com a tutela dos interesses difusos, que foi largamente defendida na Declaração sobre o Ambiente Humano, realizada na Conferência das Nações Unidas, em Estocolmo, em junho de 1972, quando restou consignada a preocupação com as gerações atuais e futuras na melhoria, ou, pelo menos, na manutenção da qualidade do ar, da água, do solo, da fauna e da flora, destacando-se, ainda, a necessidade de preservação dos recursos renováveis vitais.

2.2 Do Patrimônio Ambiental e Tratamento Constitucional dos Bens que o integram

Nos artigos 20 e 26 o Constituinte de 1988 relacionou diversos bens públicos que estão sob o domínio da União e dos Estados, respectivamente, conforme se pode conferir da redação abaixo transcrita:

Art. 20 - São bens da União:

I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações

³⁰ MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p.230.

e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limitrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as áreas referidas no art. 26, II;

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

VI - o mar territorial;

VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;

VIII - os potenciais de energia hidráulica;

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;

XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

[...]

Art. 26 - Incluem-se entre os bens dos Estados:

I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União;

II - as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros;

III - as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União;

IV - as terras devolutas não compreendidas entre as da União.

Da leitura atenta dos bens relacionados nos artigos transcritos se conclui que integram o que se pode chamar de patrimônio ambiental brasileiro, cuja gestão cabe à União e aos Estados, através de seus organismos de governo.

Evidentemente que quando a Constituição Brasileira de 1988 reza que são bens da União e dos Estados-membros não está se referindo ao domínio, mas sim à gestão pública dos citados bens, uma vez que a titularidade é da sociedade.

O Poder Público é o gestor deste patrimônio que pertence a toda sociedade, a quem cabe, em nome da sociedade, autorizar ou não as mais diversas atividades, controlando e fiscalizando todas as obras, serviços e atividades que de alguma maneira possam causar danos ao ambiente ou simplesmente por em risco o equilíbrio ecológico.

Melhor seria tratar este conjunto de bens e interesses como patrimônio social, na concepção de que o titular maior é a sociedade brasileira, a quem compete decidir sobre o destino do mesmo. No nosso sistema de democracia

representativa e participativa o governante nada mais é que o interprete e o intermediário entre os interesses maiores da sociedade e dos empreendedores que buscam lucro utilizando recursos ambientais.

Serve, também, esta repartição entre a União e os estados para delimitar a competência administrativa, legislativa e judicial em matéria ambiental, ou, pelo menos, para contribuir nesta tarefa.

2.3 Da Organização Política Administrativa e da Proteção Legislativa, Administrativa e Judicial do Ambiente e do Equilíbrio Ecológico

Sendo o Brasil uma República Federativa, que compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, está organizado segundo e seguindo regras de competência que repartem o poder em três níveis de governo: federal, estadual e municipal.

Os entes federados no Brasil gozam de autonomia e detém competências inclusive em matéria ambiental, podendo legislar, realizar a gestão administrativa protegendo o meio ambiente e controlando as obras e atividades que possam colocá-lo em risco e, finalmente, julgando (com exceção dos Municípios) os conflitos de interesses ambientais.

Desta forma, pode-se afirmar que o meio ambiente no Brasil está tutelado primeiramente na via legislativa, por segundo na via administrativa e por terceiro na esfera jurisdicional, cuidando a Carta Constitucional de traçar as diretrizes e repartir estas competências entre a União, os Estados e os Municípios.

A organização e divisão da competência legislativa por interesse e por matéria estão nos artigos 22, 24 e 30, enquanto que a competência político-administrativa para a proteção do meio ambiente está disciplinada basicamente no art. 23, cuja transcrição se faz pertinente dentro do enfoque do presente trabalho:

Art. 23 - É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e

- conservar o patrimônio público;
 - II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
 - 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;
 - IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
 - V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;
 - VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
 - VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;
 - VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
 - IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
 - X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
 - XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;
 - XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.
- Parágrafo único - Lei complementar fixará 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.

Neste artigo reside a fonte geradora dos inúmeros conflitos que se têm verificado na seara administrativa ambiental e que se constituem na matéria prima e, ao mesmo tempo, na motivação do presente trabalho, que se propõem a lançar critérios que possam orientar e a apontar uma saída lógica-jurídica, desvencilhando deste cipal as autoridades e órgãos ambientais.

Igualmente, em se tratando de competência jurisdicional, a Constituição Brasileira traça como diretriz principal o art. 109 determinando o que compete à Justiça Federal, nos seguintes termos:

- Art. 109 - Aos juízes federais compete processar e julgar:
- I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;
 - II - as causas entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e Município ou pessoa domiciliada ou residente no País;
 - III - as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional;
 - IV - os crimes políticos e as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, excluídas as contravenções e ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral;
 - V - os crimes previstos em tratado ou convenção internacional, quando, iniciada a execução no País, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no

estrangeiro, ou reciprocamente;

VI - os crimes contra a organização do trabalho e, nos casos determinados por lei, contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira;

VII - os habeas corpus, em matéria criminal de sua competência ou quando o constrangimento provier de autoridade cujos atos não estejam diretamente sujeitos a outra jurisdição;

VIII - os mandados de segurança e os habeas data contra ato de autoridade federal, excetuados os casos de competência dos tribunais federais;

IX - os crimes cometidos a bordo de navios ou aeronaves, ressalvada a competência da Justiça Militar;

X - os crimes de ingresso ou permanência irregular de estrangeiro, a execução de carta rogatória, após o *exequatur*, e de sentença estrangeira, após a homologação, as causas referentes à nacionalidade, inclusive a respectiva opção, e à naturalização;

XI - a disputa sobre direitos indígenas.

Por dedução lógica-jurídica, tudo aquilo que não estiver referido no mencionado art. 109 da Constituição Brasileira competirá à Justiça Estadual, raciocínio que se aplica também à matéria ambiental.

Assim está organizada a Federação brasileira em matéria de competência ambiental, com diversos artigos e incisos tratando de temas e aspectos específicos, como é o caso do combate à poluição, preservação de florestas, etc.

2.4 A Consagração Constitucional do Direito ao Equilíbrio Ambiental e a Busca da Qualidade de Vida

Com a edição do Texto constitucional de 1988, através dos seus artigos consagradores da proteção ambiental, e pela própria legitimação conferida tanto ao cidadão, pela ação popular, como ao Ministério Público, pela ação civil pública, o constituinte pretendeu salvaguardar um meio ambiente saudável, equilibrado e íntegro, a bem da coletividade nacional e, conseqüentemente, pela própria natureza do direito tutelado, em âmbito supranacional. Interessante comentário feito por José Afonso da Silva quando afirma que:

o objeto da tutela jurídica não é tanto o meio ambiente considerado nos seus elementos constitutivos. O que o direito visa proteger é a qualidade do meio

ambiente em função da qualidade de vida.³¹

Também sobre este tema, Milaré assevera que:

a proteção ao meio ambiente, embora sem perder seus vínculos originais com a saúde humana, ganha identidade própria, porque é mais abrangente e compreensiva. Nessa nova perspectiva. O meio ambiente deixa de ser considerado um bem jurídico *per accidens*, e é elevado à categoria de bem jurídico *per se*, isto é, com autonomia em relação a outros bens jurídicos protegidos pela ordem jurídica, como é o caso da saúde humana³².

Assim, significativo foi o avanço trazido pela Constituição Federal à proteção do meio ambiente, disciplinando o tema de forma pontual e atualizada.

O Legislador Constituinte de 1988 dedicou especial atenção ao tema, reservando um capítulo do Texto Constitucional para tratar exclusivamente do Meio Ambiente. O Capítulo VI do Título VIII, no art. 225, cuja transcrição é obrigatória, diz:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

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

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

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

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

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

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

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

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies

³¹ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 2. ed. rev. São Paulo: Malheiros, 1995. p.31.

³² MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente...**, *op. cit.*, p.218.

ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos aturais.

§ 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º - As usinas que operam com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

José Afonso da Silva³³ destaca que este dispositivo pode ser dividido esquematicamente em três conjuntos de normas. A primeira, que se encontra no *caput*, é a norma-matriz ou norma-princípio, que genericamente garante a todos um meio ambiente ecologicamente equilibrado. O segundo conjunto está disposto no § 1º, com seus incisos e compreende as normas-instrumentos, que conferem ao Poder Público as ferramentas para atuar, garantindo a eficácia do princípio e o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ainda de acordo com o autor, o terceiro e último grupo, referidos nos §§2º a 6º, concentra um conjunto de normas particulares, em relação a determinados objetos e setores que requerem imediata proteção, eis que sua utilização, necessária ao progresso, se faça sem prejuízo do meio ambiente.

2.5 Do Direito Fundamental à Sadia Qualidade de Vida

O artigo 225 da Constituição Brasileira inicia com a expressão “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” o que significa elevar-se o direito fundamental à vida ao patamar da qualidade titularizando a sociedade e

³³ SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental...**, *op. cit.*, p.31.

estabelecendo um modelo de desenvolvimento sustentável.

Apesar da preexistência de normas ambientais e mesmo de um Direito Ambiental brasileiro razoavelmente estruturado, foi, sem dúvida, a Constituição brasileira de 1988 que consagrou e deu *status* constitucional ao direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, considerando-o bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida da população, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo (Art. 225, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil).

A Constituição Brasileira de 1988, além de consagrar pela primeira vez na história jurídica nacional um capítulo próprio e inteiro ao meio ambiente, recepciona a legislação ambiental pré e infraconstitucional, reafirmando e atribuindo **status constitucional** a diversos instrumentos que já integravam a Política Nacional do Meio Ambiente, além de prever a responsabilidade penal de pessoa jurídica, fato inédito no direito brasileiro.

A busca do equilíbrio ambiental em todas as atividades humanas se constitui num verdadeiro princípio constitucional, pois perpassa o Texto Supremo de ponta a ponta, do Título I (Dos Princípios Fundamentais) quando se refere à dignidade da pessoa humana e na promoção do bem de todos, passando pelo Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais) quando tutela o direito à vida e obriga a propriedade a uma função social, além de prever a Ação Popular e outras para assegurar e responsabilizar por eventuais danos, pelo Título III (bens e competências em matéria ambiental), pelo Título IV (funções do Ministério Público e de outros órgãos na proteção ambiental), pelo Título VII (Ordem Econômica - princípios gerais da atividade econômica) e chegando ao Título VIII (Ordem Social) no qual está inserido o Capítulo VI que trata especificamente do meio ambiente.

Com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, o Meio Ambiente passou a exercer papel fundamental em nossa Carta Magna. Atuando desta forma, ganhou capítulo próprio entre diversas outras passagens pelo texto constitucional, e fazendo-se exclusivamente presente no Título VIII - Da Ordem Social, Capítulo VI - Do Meio Ambiente, referente ao artigo 225.

É de se observar que o atual e relevante tema da questão ambiental,

ao qual nossa Constituição da República de 1988 promoveu a incorporação ao texto constitucional, em decisão que não encontra precedentes nas Constituições anteriores. As referências ao meio ambiente são abundantes e percorrem a Constituição em toda a sua extensão, desde os direitos individuais, em título localizado na abertura do documento, para findar no capítulo derradeiro da parte permanente da Lei Fundamental. Corroborando este entendimento, transcrevemos algumas lições do Professor Paulo Affonso Leme Machado, que afirma:

A Constituição de 1988, pela primeira vez no Brasil, insere o tema "meio ambiente" em sua concepção unitária. Não foi a primeira Constituição da América Latina a fazê-lo, tendo sido precedida pelas Constituições do Equador e do Peru de 1979, Chile e Guiana de 1980; Honduras de 1982, Panamá de 1983, Guatemala de 1985, Haiti e Nicarágua de 1987. Nossos ancestrais na Europa - Portugal e Espanha - inovaram em 1976 e 1978, introduzindo o tema nas constituições.³⁴

2.6 Do Princípio da Cooperação na Proteção Ambiental

No artigo 225 da Constituição Federal de 1988, o qual diga-se de passagem é a principal fonte de proteção ao Meio Ambiente Brasileiro, foi imposto ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente. O Poder Público aqui mencionado entende-se como sendo a União Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Já a coletividade, somos todos nós, portadores do dever de denunciar os danos ambientais aos órgãos públicos e exigir destes o cumprimento das medidas de defesa e preservação do meio ambiente.

A proteção constitucional do meio ambiente garante a fruição pelo homem das riquezas naturais de modo ordenado a fim de assegurar a perenidade dos recursos renováveis e o mais prolongado e fecundo aproveitamento dos recursos não renováveis; a proteção dos bens de valor cultural. na medida em que constituem em referências identificadoras do modo de ser dos diversos grupos que compõem a sociedade humana (CF, arts. 215 e 216): a preservação,

³⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Competência comum..., *op. cit.*, p. 167.

através dos recursos naturais e dos bens culturais, de uma vida salubre para os seres humanos que já dela desfrutam e a melhoria da qualidade de vida para atingir o nível de salubridade para aqueles aos quais a utilização dos recursos naturais e dos bens culturais ainda não garante tal nível e a projeção da consecução desses objetivos para o futuro, como direito das futuras gerações.

2.7 Meio Ambiente como Bem de Uso Comum do Povo

Continua a redação do artigo 225, *caput*, para conceituar o meio ambiente como "bem de uso comum do povo" e que assim não pode ser apropriado, pois colocado fora do comércio em razão de compor a base para garantir-se a almejada sadia qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

Para o Professor MARÉS a questão ambiental na Constituição Federal de 1988, assim se desenvolve:

A Constituição de 1988 reconhece o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito de todos, como um bem de uso comum do povo. Neste sentido, a proteção ao meio ambiente deve ser global, isto é, não pode estar limitada a certos locais ou certas atividades. E continua afirmando que ... Não terá sido por acaso que o legislador constituinte qualificou o meio ambiente ecologicamente equilibrado de bem jurídico e mais: de bem público, de uso comum do povo. Esta qualificação seguramente se fez para dar-lhe, dentro do sistema jurídico nacional, as garantias inerentes aos bens públicos de uso comum do povo, isto é, a imprescritibilidade, impenhorabilidade, indisponibilidade, e o que é mais importante, a afetação de bem destinado ao uso popular.³⁵

2.8 Deveres do Poder Público na Proteção Ambiental

No parágrafo primeiro do artigo 225 da Carta Magna incumbe-se ao

³⁵ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Espaços ambientais protegidos e unidades de conservação**. Curitiba: Champagnat, 1993. p. 09.

Poder Público diversas tarefas visando assegurar a efetividade desse direito, tais como preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais (I); controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (V); proteger a fauna e a flora ... (VII); entre outros. O parágrafo segundo traz a obrigação de recuperar o meio ambiente degradado. No parágrafo terceiro, são impostas as sanções penais e administrativas, independente da obrigação de reparar os danos causados. Os demais parágrafos se referem à questões específicas como das florestas, das terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados e por último a questão das usinas que operem com reator nuclear.

Alguns pontos, contidas no §1^o do artigo 225, precisam ser analisados e referem-se especificamente às obrigações que cabem ao Poder Público na proteção do meio ambiente.

O inciso I trata da preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais. Deve então o Poder público estar atento a dois deveres distintos. O primeiro é o de tutelar os meio essenciais para a manutenção dos processos ecológicos, ou seja, a base onde se desenvolvem os processos naturais e que garantem o equilíbrio energético e o equilíbrio entre os diferentes ecossistemas. Por outro lado, quando ocorrer a quebra deste equilíbrio em função de atividades degradadoras, deve o Poder Público agir proativamente para restaurar o balanço ecológico no ambiente alterado.

O inciso II que trata de espaços territoriais protegidos e é fundamental à medida que a população cresce ainda num ritmo acelerado e paulatinamente ocupa espaços antes ocupados por florestas e que existiam como sustento e habitação para a fauna nativa. Como espaços estão cada vez mais reduzidos, é fundamental que o Poder Público reserve e proteja áreas destinadas a preservação de *habitats* nativos e fragmentos significativos de florestas, sem os quais determinadas espécies estariam fadadas a extinção. Este dispositivo recebeu grande reforço para sua efetivação através da Lei 9.985 de 18 de julho de 2000, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Grande desafio que enfrenta a Administração em relação às Unidades de Conservação no atual quadro nacional não diz respeito somente à criação dos espaços, mas principalmente no trabalho de manutenção e gestão dos espaços

protegidos, numa estrutura de fiscalização carente de infra-estrutura e de pessoal qualificado.

O Estudo de Impacto Ambiental, consagrado no inciso IV, antes previsto na legislação ambiental ordinária, passa a ser exigência constitucional, sob denominação nova e mais adequada: Estudo **Prévio** de Impacto Ambiental (EPIA), com ênfase na prevenção do dano ambiental, toda vez que alguma obra ou atividade seja potencialmente capaz de causar significativo impacto ambiental, não interessando se o empreendedor é o Estado ou o Particular.³⁶

Milaré³⁷ afirma que o objetivo central do Estudo de Impacto Ambiental é evitar que um projeto, justificável sobre o ponto de vista social e econômico ou em relação aos interesses imediatos de seu proponente, revele-se posteriormente nefasto ou catastrófico para o meio ambiente. Valoriza-se, na plenitude, a vocação essencialmente preventiva do Direito Ambiental, resumida no princípio da prevenção ou precaução.

Quando se trata do controle da Administração Pública sobre a produção, comercialização e utilização de técnicas, métodos e substâncias nocivas à vida, à qualidade de vida e ao meio ambiente, no inciso V, o objetivo maior é o de impedir o desenvolvimento de atividades econômicas que possam por em risco a saúde e a qualidade de vida da população, operando-se o controle e fiscalização em todo o processo, desde a fabricação até o uso final do produto. A atuação não se dá apenas através da fiscalização, mas também no controle de emprego de técnicas, e na manipulação dos produtos, tendo em vista a grandiosidade dos acidentes ocorridos recentemente no transporte de substâncias perigosas, que provocaram danos irreparáveis a fauna e a flora paranaenses.

A educação ambiental em todos os níveis de ensino está disposta no inciso VI, do parágrafo primeiro, e deve ser a base para todo o trabalho de preservação ambiental, pois antes de tudo a questão ambiental é uma questão de educação e sem a necessária conscientização das novas gerações não se

³⁶ "Art. 225..."

§ 1º...

IV – Exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade" (BRASIL. Constituição Federativa do Brasil, p.).

³⁷ MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente...*, *op. cit.*, p.223.

transformará a mentalidade produtivista das gerações mais antigas.

A proteção da flora e fauna mereceu tratamento específico do Legislador constitucional. Na análise do dispositivo deve se compreender que ao tratar deste tema a preocupação não estava adstrita apenas as espécies vegetais e animais propriamente ditas. A interpretação mais correta se dá à medida que se compreende a fauna e flora como parte de um sistema ecológico maior, e que são essenciais para a manutenção de todo o equilíbrio ambiental. Ressalvem-se aqui os ecossistemas da Floresta Amazônica, Mata Atlântica, Serra do Mar, Pantanal Mato-Grossense e a vegetação que compõe a Zona Costeira que receberam tratamento específico no § 4^o do artigo em análise.

A proteção da biodiversidade, a definição de todas as unidades de conservação, espaços territoriais protegidos, publicidade (audiência pública) para apresentação e discussão dos estudos de impacto ambiental pelas comunidades atingidas, controle da produção e comercialização de produtos que comportem risco para a vida (agrotóxicos e outros), proteção da fauna e da flora, recuperação de áreas degradadas pelos próprios empreendedores (caso da mineração, por exemplo), são medidas e instrumentos que ganharam força constitucional no Texto de 1988.

2.9 Do Dever de Recuperação de Áreas Degradadas por Atividade Minerária

Assuntos específicos são tratados também a partir do § 2^o do artigo 225. O parágrafo 2^o trata especificamente da atividade de mineração. Esta atividade possui vínculo umbilical com a questão ambiental, eis que é uma atividade, de regra, causadora de relevantes impactos ambientais. Sobre este assunto José Afonso da Silva se pronuncia com autoridade nos seguintes termos:

A mineração, seja em forma de jazidas ou de garimpagem, tem elevada importância na economia e, em muitos casos, desempenha também relevante papel social, como é o caso, por exemplo, da areia, pedra e argila utilizadas na construção civil. Mas é também uma fonte de sérias perturbações ecológicas, não pela extração do minério, em si, que tem característica específica, já que a

mina só pode ser aberta onde existe a jazida, que ocupa pequena área, o que denota rigidez locacional, mas pelo processo da exploração que responde por danos ecológicos, mormente daqueles minérios que se localizam junto de corpos de água, onde se atiram produtos químicos, como o mercúrio, de efeitos gravemente danosos ao meio ambiente. Isso tudo sem falar da mineração em terras indígenas com desrespeito a normas constitucionais protetoras dos direitos dos índios (art. 231).³⁸

2.10 Da Responsabilização Administrativa, Civil e Penal das Pessoas Físicas e Jurídicas por Danos ao Ambiente.

A obrigação de reparar os danos, independente da responsabilidade penal e administrativa, passa a ser uma obrigação constitucional, prevista no §3.º, do Art. 225.

É neste § 3º que se encontra a fonte da responsabilidade penal da pessoa jurídica pelo cometimento de crimes contra o meio ambiente, mais tarde regulada pela Lei nº 9.605/98 (Nova Lei dos Crimes Ambientais) e que até hoje não se pacificou na doutrina e muito menos na Jurisprudência.

É a primeira vez que uma Constituição consagra no Brasil a responsabilidade penal da pessoa jurídica e é, ao mesmo tempo, a única hipótese de responsabilidade criminal de empresas prevista no Texto Constitucional de 1988.

Igualmente se pode afirmar a tripartição da responsabilidade ambiental em três esferas independentes: administrativa, penal e civil, pois a redação do parágrafo em comento menciona expressamente a palavra *independentemente* quando se refere à obrigação de reparar os danos causados.

2.11 Das Atividades e Áreas Ambientalmente Sensíveis – Patrimônio Nacional

O § 4º do art. 225, ora em análise, distingue e elege cinco áreas do

³⁸ SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental...**, *op. cit.*, p. 139.

território nacional que considera de interesse nacional, afirmando que integram o patrimônio nacional. São elas: Floresta Amazônica, Mata Atlântica, Serra do Mar, Pantanal e a Zona Costeira. Desta forma, se retira a autonomia dos Estados-membros e Municípios para controlar as atividades, obras e serviços que possam colocar ou coloquem em risco a integridade ambiental destes grandes ecossistemas.

A previsão constitucional em apreço serve para apontar a competência prevalente dos órgãos ambientais da União para fiscalização e licenciamento de atividades e obras localizadas nestas grandes áreas do Brasil.

Quando o art. 225, § 4º, da Constituição Brasileira de 1988 atribui o caráter de patrimônio nacional à Floresta Amazônica, Serra do Mar, Mata Atlântica, Pantanal e Zona Costeira isto não quer dizer que a propriedade é da União, mas sim que se trata de patrimônio comum a todos os brasileiros, de interesse de toda a sociedade. José Afonso da Silva ensina que "o significado primeiro e político da declaração constitucional de que aqueles ecossistemas florestais constituem patrimônio nacional está em que não se admite qualquer forma de internacionalização da Amazônia ou de qualquer outra área".³⁹

A expressão patrimônio nacional significa também que as decisões envolvendo a exploração ou utilização de qualquer recurso natural transcendem o interesse local e regional e até mesmo o presente, alcançando o futuro.

No § 5º se cuida de terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados que sejam necessárias à proteção de ecossistemas, que são convertidas em áreas indisponíveis. A dificuldade para tornar efetiva esta norma está no juízo de necessidade para a proteção natural e na falta não só de critérios para tal julgamento como também e principalmente na indefinição sobre a quem compete julgar pela necessidade ou não.

Tema bastante polêmico também é o abordado no § 6º do art. 225, que trata do controle das usinas nucleares, tendo em vista que o País atravessa uma séria crise de energia e que, indubitavelmente a energia nuclear é uma das alternativas mais difundidas no século XX. A questão maior tem seu núcleo na relação custo benefício. Caso se conclua pela viabilidade e pelo interesse no

³⁹ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 2ª Ed. Revista. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 174.

desenvolvimento da atividade o segundo ponto de interesse estaria concentrado no controle da atividade.

Finalizando este capítulo, podemos concluir que a Constituição Brasileira garante o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida, impondo forte dever ao Poder Público e à Coletividade.

CAPÍTULO III

REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DAS COMPETÊNCIAS EM MATÉRIA AMBIENTAL NO BRASIL

O Estado Federal se caracteriza pela distribuição do exercício de diferentes atividades entre o Estado Central e os Estados-membros, o que podemos denominar de Repartição de Competências Constitucionais, que no modelo adotado pela Constituição Brasileira de 1988 essa distribuição alcança ainda, além da União e dos Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios.

As normas constitucionais que interessam ao Direito Ambiental são abundantes no texto constitucional de 1988, atribuindo competências legislativas e administrativas privativas, comuns e concorrentes aos diversos entes territoriais, sem que o legislador constituinte tenha tido a preocupação de delimitar com precisão onde começa e onde termina a competência de cada um. Ademais, em certos dispositivos, a Constituição atribui competência em matéria ambiental ao Poder Público ou à lei,⁴⁰ sem especificar se se trata de competência federal, estadual ou municipal.

Basta ler três renomados juristas que se dedicaram ao tema: Paulo Affonso Leme Machado,⁴¹ Toshio Mukai⁴² e Diogo de Figueiredo Moreira Neto,⁴³ para verificar que a matéria é espinhosa e que comporta mais de um entendimento.

⁴⁰ BRASIL. Constituição Federativa do Brasil ..., *op. cit.*, Art. 216, § 1º; art. 225, *caput* e §§ 1º, 2º e 4º.

⁴¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

⁴² MUKAI, Toshio. As competências dos entes federados na Constituição de 1988, em especial, em matéria ambiental. **Boletim de Direito Administrativo**, p. 711 *et seq.*, dez. 1991.

⁴³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A competência legislativa e executiva do Município em matéria ambiental. **Revista de Informação Legislativa do Senado Federal**, Brasília, v. 28, n. 111, p. 123 *et seq.*, jul./set. 1991.

1. QUADRO GERAL DAS COMPETÊNCIAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E SUA CLASSIFICAÇÃO

Na distribuição entre a União e os Estados das tarefas destinadas à proteção do meio ambiente, a Constituição Brasileira de 1988 estabelece competências administrativas e legislativas, além das regras genéricas de competência jurisdicional.

As competências administrativas são as que conferem ao Poder Público o exercício de determinadas atividades concretas, como a gestão de certos recursos naturais, o controle da utilização de substâncias perigosas, o desenvolvimento de programas de aproveitamento de recursos hídricos, a destinação de recursos financeiros para a recuperação de áreas desertificadas, dentro do princípio consagrado na Declaração de Estocolmo de 1972 de que a responsabilidade pelo planejamento, pelas políticas e pela gestão ambientais incumbe o Estado.

Já as competências legislativas dizem respeito às matérias de interesse ambiental cuja disciplina jurídica é confiada a este ou àquele nível de Poder: águas; solo, energia nuclear etc.

Seria exagero falar em competências jurisdicionais em matéria ambiental, pois seria difícil identificar nas regras constitucionais dessa área, como por exemplo, nas que definem a competência da Justiça Federal em contraposição à Justiça dos Estados, ou nas que estabelecem a competência originária dos Tribunais, motivação ambientalista.

É verdade que ao atribuir à Justiça Federal a competência para julgar crimes praticados em detrimento de bens da União (art. 109-IV) a Constituição indiretamente submete à jurisdição federal bens de valor ambiental, como as terras ocupadas pelos indígenas, as cavidades naturais subterrâneas, as praias marítimas e as ilhas oceânicas, todas bens da União (art. 20). Entretanto, tal competência é determinada *ratione personae*, ou seja, em razão da titularidade desses bens pela União, e não *ratione materiae*, a natureza ambiental desses bens.

Não menos certo é que a competência da Justiça Federal para julgar as disputas sobre direitos indígenas constituirá importante regra de proteção de uma das nossas culturas mais características que, como tal, constitui um bem de elevado valor ambiental. Todavia, diante do pluralismo cultural adotado na Constituição (art. 215, § 1º), seria difícil de compreender por que essa proteção jurisdicional se limitou apenas aos interesses das populações indígenas e não também aos de outras culturas que contribuíram para o nosso processo civilizatório e compõem, pois, o nosso ambiente cultural.

Faremos uma divisão no estudo das competências para facilitar a compreensão daquilo que está estabelecido em nossa Constituição Federal. Assim, começaremos pela Competência Executiva ou Administrativa sobre o Meio Ambiente para, em seguida, um estudo sobre a Competência Legislativa e, por fim, um estudo da Competência Judiciária.

2. DA COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA OU EXECUTIVA NA PROTEÇÃO AMBIENTAL

Quanto às competências administrativas, cumpre lembrar a lição incontestável de Toshio Mukai⁴⁴ de que toda competência administrativa pressupõe idêntica competência legislativa, porque pelo princípio da legalidade, a esfera do Poder que recebe determinado encargo administrativo deve primeiro legislar sobre essa matéria para legitimar a sua ação nessa área.⁴⁵

Dentre as competências administrativas encontram-se, sem qualquer dúvida, as matérias de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, enunciadas no art. 23 da Constituição, entre as quais a proteção ambiental.

No que se refere à competência comum, a própria Constituição

⁴⁴ MUKAI, Toshio. As competências dos ..., *op. cit.*, p. 713.

⁴⁵ Pontes de Miranda, em seus **Comentários à Constituição de 46, I/278 e à Constituição de 67** (t. II, p. 51), afirma por sua vez que no exercício da competência legislativa, "pode o Congresso Nacional incluir a organização de serviços e edictar as regras para o provimento dos cargos, respeitados os demais princípios da Constituição".

determina que lei complementar federal fixe normas para a cooperação entre as diversas esferas de Poder, "*tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional*" (art. 23, parágrafo único), o que evidencia que essa área de administração comum não deve estar sujeita ao desperdício de esforços e a superposição de atuação, muito menos ao entrelaçamento de ações administrativas de órgãos entre si autônomos, mas que todos, sob a égide da lei, devem agir de maneira harmoniosa e cooperativa.

A exigência de Lei Complementar para coordenar as políticas públicas das várias pessoas jurídicas de Direito Público Interno em matéria ambiental e em todas as demais previstas no art. 23 é novidade da Constituição de 1988. Antes a própria lei federal ordinária já realizava essa coordenação, como o fizeram, por exemplo, a Lei 6.803/80 relativa ao Zoneamento Industrial e a Lei 6.938/81 que instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente, pois à União competia legislar sobre a execução da Constituição⁴⁶ e a distribuição de tarefas entre a União, os Estados e os Municípios.

Talvez por isso, ou seja, em virtude da prática legitimada pelos Tribunais, de regulação por lei federal da execução coordenada de serviços e atividades públicas pela União, pelos Estados e Municípios, pouco uso teve na vigência da Constituição de 1967 o seu art. 8º, § 1º, que facultava à União celebrar convênios com os Estados para a execução, por funcionários estaduais, de suas leis, dispositivo que não aparece no Texto Constitucional de 1988.⁴⁷

A partir de 5 de outubro de 1988, as regras de cooperação em matéria ambiental entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por força do art. 23, parágrafo único da Constituição, somente poderão ser estabelecidas, modificadas e aperfeiçoadas através de Lei Complementar.⁴⁸

A Constituição Federal de 1988 inovou a técnica legislativa, tratando em

⁴⁶ BRASIL. Constituição de 1967, art. 8º, n. XVII, "a".

⁴⁷ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito...*, *op. cit.*, p. 272, lamenta o desaparecimento dessa norma.

⁴⁸ Celso Ribeiro Bastos (*Ibidem*), é cético quanto à utilização da lei complementar prevista nos parágrafos únicos dos arts. 22 e 23 da CF/88 para definição da atuação dos Estados em matérias da competência privativa da União ou da competência concorrente, dizendo: "A União será sempre mais tentada a de uma vez legislar sobre esses pontos do que a cuidar de uma difícil lei complementar que especificará os pontos que depois serão versados pelos Estados" (p. 262). "(...) os Estados não estarão imunes à obediência a uma legislação federal que, sob a generosa perspectiva de estabelecer uma cooperação, na verdade fixará normas de maneira impositiva para todas as unidades da Federação" (p. 263).

diferentes artigos a competência para legislar e para administrar. Nessa distribuição entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios das tarefas destinadas à proteção do meio ambiente, a Carta de 1988 estabeleceu, como regra, competência administrativa comum e competência legislativa concorrente entre os entes da federação brasileira. Também há regras sobre competência judicial, ou seja, matérias e interesses cujo julgamento cabe à Justiça Federal ou à Justiça Estadual, inclusive envolvendo meio ambiente.

As competências administrativas são as que conferem ao Poder Público o exercício de determinadas atividades concretas como a gestão de certos recursos naturais, o controle da utilização de substâncias perigosas, o desenvolvimento de programas de aproveitamento de recursos hídricos, a destinação de recursos financeiros para a recuperação de áreas desertificadas, dentro dos princípios consagrados na Constituição Federal de 1988. É uma obrigação de cada ente federativo atuar dentro de suas competências administrativas. Devemos ainda observar que a Constituição Federal em seu artigo 225 impôs ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo (meio ambiente) para as presentes e futuras gerações.

Outrossim, qualquer conflito que tenha origem na execução destas competências executivas (administrativas), valerá a regra que qualquer entidade federativa irá responder integralmente pelo dano, pois, o artigo 23 vinculado ao artigo 225 da CF/88, estabeleceu imposição ao Poder Público e à coletividade do dever de defendê-lo e preservá-lo (Meio Ambiente) para as presentes e futuras gerações.

As competências administrativas sobre o meio ambiente estão divididas em diversos artigos de nossa Constituição Federal. O artigo 21 trata da competência administrativa exclusiva da União Federal. É um poder enumerado. Para os Municípios, suas competências administrativas estão enumeradas no artigo 30. Para os Estados, seus poderes são reservados, artigo 25, parágrafo 1.º. Já o artigo 23 trata da competência administrativa comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parte-se, agora, para a análise de cada sub-espécie de competência administrativa.

2.1 Competência Administrativa Exclusiva da União Federal

A competência administrativa exclusiva da União Federal sobre a questão ambiental está tratada no artigo 21 de nossa Carta Magna. É um poder enumerado da União. Mais uma vez vale ressaltar o sistema de nossa Constituição Federal, que adotou a técnica da enumeração dos poderes da União, ou seja, foi estabelecida de forma explícita, direta.

Em face de tudo o que já foi exposto, resta claro que o federalismo centralizador da CF/88 confere à União competências administrativas exclusivas (art. 21) e comuns (art. 23) e competências legislativas privativas (art. 22) e concorrentes (art.24).

Ademais, tratando-se de competência administrativa, o artigo 21 da atual Constituição, com mais extensão do que as constituições anteriores, atribuiu com exclusividade à União o desempenho de uma série de atividades e a organização e gestão de inúmeros serviços, que, pelo princípio da legalidade, devem ter suporte em lei privativamente federal, sem a qual a União estaria impossibilitada de exercê-los.

Dentre essas matérias, tem função ambiental, no artigo 21 da Constituição Brasileira de 1988:

Art. 21. Compete à União:

- a) a elaboração e a execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (inciso IX);
- b) o aproveitamento energético dos cursos d'água (XII, b);
- c) planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e inundações (XVIII);
- d) instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios da outorga de direitos de uso (XIX);
- e) instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (XX);
- f) explorar os serviços e instalações nucleares e exercer o monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados (XXIII).

Em todas essas matérias, a legislação da União é privativa porque visa instituir e disciplinar serviços e atividades dela própria e a competência

administrativa é exclusiva da União, ficando a colaboração dos Estados e dos Municípios, admissível em certos casos. como os dos incisos XVIII e XIX, adstrita aos limites e mecanismos previstos, na própria lei federal.

Desta forma a competência administrativa exclusiva da União. é quanto à extensão (ou seja, quanto à participação de uma ou mais entidades na esfera da normatividade ou da realização material); é exclusiva, onde somente este ente federativo poderá dispor sobre sua matéria ou normas, com exclusão das demais (artigo 21 da CF/88).

Com relação a esta matéria, importante transcrição são as afirmações de Toshio Mukai⁴⁹, o qual discorda da divisão entre competências legislativas e executivas. Eis suas palavras

O que cabe enfatizar, neste ponto, é que, evidentemente, para atuar administrativamente em relação às atividades previstas no artigo 21, pelo princípio da legalidade, fundamental em Direito Público, a União terá que antes legislar sobre esses assuntos. A nosso ver, a separação entre atuação administrativa (art. 21) e atuação legislativa (art. 22) não tem nenhum sentido. Somente para ilustrar essa nossa assertiva, tomemos um inciso, ao acaso, do artigo 21: "XXI - Estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação". Pergunta-se: a União irá estabelecê-los através de simples Decreto? Evidente que não. Evidente que terá que fazê-lo mediante lei nacional. É a competência da União, portanto, enumerada.

2.2 Competência Administrativa Comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

A Constituição Brasileira de 1988 após tratar da competência legislativa privativa da União no art. 22 – Título III Da Organização do Estado – passa a tratar da denominada competência comum no art. 23 para depois voltar a tratar da competência legislativa concorrente no art. 24. Numa primeira leitura pode-se facilmente confundir a competência político-administrativa do art. 23 com a competência legislativa tratada no artigo antecedente e posterior.

Esta é a primeira vez na história do constitucionalismo brasileiro, que se

⁴⁹ MUKAI, Toshio. As competências dos ..., *op. cit.*, p. 06.

vê contemplado, a título geral, o que denominou de competência comum (da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios).

Esta competência administrativa está estabelecida no artigo 23 da nossa Carta Magna de 1988. A fim de bem compreendermos o assunto, faz-se necessário a transcrição deste artigo e, em onze dos doze incisos do art. 23 da CF (ins. I a XI), os quais tratam da competência comum, podemos encontrar matérias de interesse ambiental.

O art. 23 da Constituição de 1988 estabelece a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios nos seguintes termos:

Art. 23 - É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

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;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único - Lei complementar fixará 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.

Há também competências comuns em matéria ambiental no caput e nos §§ 1º, 2º, 3º e 5º do art. 225 da CF.

A categoria de distribuição de competências comuns constitucionais define um conjunto de áreas de atuação ou de serviços em que todos os entes de Direito Público estão autorizados a agir simultaneamente. São também denominadas de cumulativa ou paralela reputadas expressões sinônimas, que significa a faculdade de praticar certos atos, em determinada esfera, juntamente e em pé de igualdade, consistindo, pois, num campo de atuação comum às várias

entidades, sem que o exercício de uma venha a excluir a competência de outra, que pode assim ser exercida cumulativamente. São atuações paralelas destes entes.

O parágrafo único do artigo 23 da CF/88, estabelece que através de Lei Complementar serão fixadas 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. É esta união de esforços que irá beneficiar o meio ambiente, tendo a sociedade como um todo.

A fim de esclarecer um pouco mais este assunto, é de suma importância citar o trabalho do Professor Leonardo Greco , o qual afirma que

A partir de agora, a União não mais poderá através de simples lei ordinária regular a coordenação da atuação dos diversos entes públicos nessa matéria, dependendo de lei complementar (art. 23, parágrafo único).

A competência comum é geral, em relação à competência privativa da União, o que significa que no conflito de competências comum e privativa da União, esta, como *lex specialis*, prevalece sobre aquela.

Mas entre a competência comum e a competência concorrente não há precedência, as duas são gerais e paralelas: enquanto a competência concorrente é substancialmente Legislativa, a competência comum é substancialmente administrativa.

Observe-se que a proteção do meio ambiente é, ao mesmo tempo, matéria de competência concorrente (art. 24, In. VI) e matéria de competência comum (art. 23, in. VI).

Isto significa que tanto a União, quanto os Estado, o Distrito Federal e os Territórios devem atuar na proteção ambiental, dirigindo as suas ações em conformidade com a legislação privativa da União em temas específicos de sua competência, com a legislação de normas gerais da União e de normas gerais dos Estados que não conflitem com as da União, e ainda com as normas suplementares dos Estados.⁵⁰

É de se ressaltar, que esta implementação administrativa da lei (art. 23, CF), resultou na inexistência de hierarquia na atuação das diferentes administrações públicas. A administração pública federal ambiental não está num plano hierárquico superior ao da administração pública ambiental estadual, nem esta se situa em plano superior ao da administração pública ambiental municipal.

Devido ao grande emaranhado de legislações infraconstitucionais produzidas pela União, a esta gigante competência legislativa privativa e

⁵⁰ GRECO, Leonardo. Competências constitucionais em matéria ambiental. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n. 687, p. 23 a 33, jan. 1993.

concorrente da União, ao número de questões abrangidas e a vastidão do território nacional, dificulta a atuação dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios na questão da competência comum administrativa do artigo 23 da CF/88.

Brindando-nos com suas brilhantes análises, o Professor Paulo Affonso Leme Machado, nos traz o que segue:

Os Estados, ao implementar a sua própria legislação ambiental, ou quando executam as normas gerais da União, não estão sujeitos ao poder revisional ou homologatório da União. Esse controle só pode ser feito pela União através de ação judicial, procurando anular o ato administrativo estadual acusado de invasão da competência federal ou descumprimento das normas gerais federais. Não se pode negar que o controle efetivo da implementação das normas gerais federais pelos Estados é uma tarefa difícil, dado o número de questões abrangidas e a vastidão do território nacional.⁵¹

Para Cretella Júnior a competência comum é

a cooperação administrativa tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar, em âmbito nacional, entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o exercício de funções concomitantes e contínuas, que incidem sobre as matérias constantes dos incisos I a XII do art. 23 da Carta Política de 1988, o auxílio recíproco disciplinado por normas veiculadas por lei complementar federal. E esta expressão “comum” é sinônima de concorrente como era na Constituição de 1934, art. 10, III (concorrentemente). Trata-se, porém, da competência administrativa.⁵²

Pinto Ferreira ensina que tais competências “são geralmente dispositivos programáticos, que refletem meras intenções ideológicas com grau mínimo de eficácia”.⁵³

Por sua vez, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, ao examinar o assunto da competência comum na Constituição Brasileira de 1988 adverte que este artigo enuncia competências administrativas e deixa ao seguinte a estipulação da

⁵¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Competência comum, concorrente e supletiva em matéria de meio ambiente. **Revista de Informação Legislativa**. Julho a Setembro de 1996, Ano 33, nº 131. Brasília: Senado Federal – Subsecretaria de Edições Técnicas, p. 170.

⁵² CRETELA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991. v. 4, p. 1.740.

⁵³ FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1988. v..2, p. 87.

concorrente da União, ao número de questões abrangidas e a vastidão do território nacional, dificulta a atuação dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios na questão da competência comum administrativa do artigo 23 da CF/88.

Brindando-nos com suas brilhantes análises, o Professor Paulo Affonso Leme Machado, nos traz o que segue:

Os Estados, ao implementar a sua própria legislação ambiental, ou quando executam as normas gerais da União, não estão sujeitos ao poder revisional ou homologatório da União. Esse controle só pode ser feito pela União através de ação judicial, procurando anular o ato administrativo estadual acusado de invasão da competência federal ou descumprimento das normas gerais federais. Não se pode negar que o controle efetivo da implementação das normas gerais federais pelos Estados é uma tarefa difícil, dado o número de questões abrangidas e a vastidão do território nacional.⁵¹

Para Cretella Júnior a competência comum é

a cooperação administrativa tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar, em âmbito nacional, entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o exercício de funções concomitantes e contínuas, que incidem sobre as matérias constantes dos incisos I a XII do art. 23 da Carta Política de 1988, o auxílio recíproco disciplinado por normas veiculadas por lei complementar federal. E esta expressão "comum" é sinônima de concorrente como era na Constituição de 1934, art. 10, III (concorrentemente). Trata-se, porém, da competência administrativa.⁵²

Pinto Ferreira ensina que tais competências "são geralmente dispositivos programáticos, que refletem meras intenções ideológicas com grau mínimo de eficácia".⁵³

Por sua vez, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, ao examinar o assunto da competência comum na Constituição Brasileira de 1988 adverte que este artigo enuncia competências administrativas e deixa ao seguinte a estipulação da

⁵¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Competência comum, concorrente e supletiva em matéria de meio ambiente. **Revista de Informação Legislativa**. Julho a Setembro de 1996, Ano 33, nº 131. Brasília: Senado Federal – Subsecretaria de Edições Técnicas, p. 170.

⁵² CRETELA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991. v. 4, p. 1.740.

⁵³ FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1988. v..2, p. 87.

competência legislativa comum. É de se observar que o fato de serem as competências aqui enunciadas comuns à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios não importa em que estejam todos estes em pé de igualdade em princípios da legalidade, é evidente que a lei é que definirá a tarefa de cada um desses antes. Em outra passagem e antes de examinar cada um dos incisos contidos neste artigo, o autor termina afirmando: "Assim, em decorrência da legislação pertinente, poderá haver, e normalmente haverá, delimitação de esferas entre a União e os demais entes federativos".⁵⁴

O art. 23 estabelece um rol de deveres de competência comum da União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, merecendo destacar neste trabalho os seguintes incisos:

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.

IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

XI – registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios.

Preleciona Mukai que, com este tipo de competência, desejou o constituinte que fosse ele instrumental de ordem constitucional destinado a dar efetividade ao federalismo cooperativo, posto que o parágrafo único do art. 23 reza que "lei complementar fixará 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".⁵⁵

Pode-se aqui também verificar que foi intenção do constituinte dispor atribuições de ordem administrativa, pois não se utilizou da expressão "legislativa".

Entretanto, cabe aqui também aquela observação: pelo princípio da

⁵⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1990. v. 1, p. 184.

⁵⁵ MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998. p. 18.

legalidade, antes de se atuar, há que se legislar.

A exigência da lei complementar não impede que cada ente político exerça, autonomamente, sua competência, em regime de não cooperação com os demais.

Quando existir tal lei complementar terá plena eficácia, já que poderá cumprir seu desiderato: o de ser fonte do instrumental jurídico para a efetivação do federalismo cooperativo.

Observa, ainda, Mukai

que, em existindo a referida lei complementar, a legislação de cada entidade política que fundará a atuação de cada qual, nas matérias elencadas pelo art. 23, será de ordem privativa (porque comum), tanto naqueles assuntos que são contemplados nos dois dispositivos constitucionais (arts. 23 e 24), tal como a proteção do meio ambiente, quanto nos demais (p. ex., registro, acompanhamento e fiscalização das concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais). A legislação será de ordem privativa de cada ente político, no âmbito de seus peculiares ou predominantes interesses.⁵⁶

Voltando na questão da Lei Complementar a maioria dos autores afirma que para que exista tal cooperação é necessária a criação de Lei Complementar. Porém, o Professor Heraldo Garcia Vitta⁵⁷, afirma o que segue:

Finalmente, o parágrafo único do art. 23 estabelece a exigência da edição de lei complementar para a fixação de normas para a cooperação dos entes políticos, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Como podemos conciliar tais interesses?

1. Entendemos não ser necessária a edição de lei complementar para a atuação conjunta das entidades políticas. O art. 23 tem eficácia plena e não necessita de norma infraconstitucional para regulá-lo. A referida lei complementar, a nosso ver, seria para hipóteses em que as entidades tivessem de atuar em situações excepcionais, mas que pudessem refletir, por exemplo, seu domínio eminente. De todo modo, a legislação viria apenas a indicar a maneira pela qual se daria a cooperação entre as entidades; ainda sem ela, porém, possível se nos afigura a atuação conjunta dos entes políticos estatais, em quaisquer hipóteses, respeitados, apenas, os limites territoriais.

2. Seria possível, numa omissão de um ente estatal, o outro atuar em prol do meio ambiente? Como isso ocorreria? Digamos que haja danos ecológicos

⁵⁶ *Ibidem*, p. 19.

⁵⁷ VITTA, Heraldo Garcia. Da divisão de competências das pessoas políticas e meio ambiente. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 10, p. 93-101, abr./jun. 1998.

num bem pertencente ao Município; por razões diversas, contudo, as autoridades municipais ficam silentes: não penalizam os infratores nem mesmo restauram a lesão ambiental. Nesse exemplo, parece-nos coerente o ponto de vista segundo o qual o estado e até mesmo a União atuem, na defesa do meio ambiente lesado. Tanto o servidor estadual como o federal poderiam aplicar as sanções cabíveis, inclusive multas aos infratores, desde que devidamente plasmadas em leis. E vamos um pouco mais adiante. Pouco importaria ser esta lei municipal, estadual ou federal, na medida em que a competência para aplicá-las seria de todas as entidades políticas.

Então, podemos argumentar ser coerente outro caso: o Município atuar em prol do meio ambiente, num bem pertencente à União ou estado, diante da omissão destes últimos. Agiria na competência administrativa fixada no art. 23 da CF/88. Poderia atuar com base em lei federal, estadual ou municipal. Pouco importa.

Embora as leis devam ser editadas nos termos fixados na Constituição da República, ou seja, cada entidade deve atuar dentro de sua competência legislativa, a sua aplicação, na competência administrativa comum, pode dar-se, em casos excepcionais, por intermédio de entidade diferente daquela que editou a norma legal. O servidor municipal, estadual ou federal poderia aplicar as sanções pertinentes, uma vez fixadas em lei (municipal, federal ou estadual).

Paulo Affonso Leme Machado afirma, depois da entrada em vigor do art. 23 da CF/88: "qualquer dos três entes públicos tem competência para aplicar a legislação ambiental, ainda que essa não tenha sido da autoria do ente que a aplica"⁵⁸. Ressalta ainda o articulista, ao trazer o parecer de Hely Lopes Meirelles, sob o título **Poder De Polícia - Taxação De Florestas**, publicado na revista de Estudos e pareceres de Direito Público (v. IV São Paulo, 1981, p. 221): "É importante registrar que Hely Lopes Meirelles entendeu que o art. 23 da CF/88 abriu espaço à ação por iniciativa própria da autoridade policial comum - inclusive as prefeituras - na aplicação das normas estabelecidas pelo Código Florestal (...)" (RT 709/15)

Analisando tal colocação, entendo ser necessária a edição de lei complementar para a atuação conjunta das entidades políticas. Não podemos esquecer que é uma imposição da nossa Carta Magna a Lei Complementar e, portanto, na sua falta, estaríamos correndo o risco de um ente federativo estar atuando na competência do outro, assim sendo, de forma inconstitucional.

Outra questão que deveremos analisar é o chamado "Poder de Polícia",

⁵⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Os Municípios e o direito ambiental. RF 317/189-190, *apud* KRELL, Andreas J. A posição dos Municípios brasileiros no Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama). *Revista dos Tribunais*, n. 709 p. 9.

o qual é o da execução dos serviços (administrativas) de competência das entidades que compõem o Estado federal. Como se sabe, as entidades são todas autônomas (art.18 da CF/88), tem organização administrativa e serviços que se incluem nas respectivas competências. A indagação a ser respondida consiste, pois, em saber quem executa tais serviços: funcionários próprios ou de outra entidade constitucional federativa?

A esse respeito devemos transcrever o entendimento do Professor José Afonso da Silva⁵⁹, que distingue três sistemas (a) sistema imediato, segundo o qual a União e os Estados mantêm, cada qual, sua própria administração, com funcionários próprios, independentes uns dos outros e subordinados aos respectivos governos, como é nos EUA, na Argentina, na Venezuela e no México; (b) sistema mediato, pelo qual os serviços federais, em cada Estado, são executados por funcionários deste, mantendo a União pequeno corpo de servidores incumbidos da vigilância e fiscalização desses serviços: assim, ocorre predominantemente na República Federal da Alemanha, na ex-URSS, na Índia; (c) sistema misto, que, combinando os dois anteriores, permite que certos serviços federais sejam executados por funcionários estaduais e outros por funcionários federais e, vice-versa, certos serviços estaduais são executados por funcionários federais; é o que se dá na Suíça e na Áustria.

O sistema brasileiro é o de execução imediata. União, Estados, Distrito Federal e Municípios mantêm, cada qual, seu corpo de servidores públicos, destinados a executar os serviços das respectivas administrações (arts. 37 e 39).

A Constituição, porém, como vimos, incumbe à lei complementar fixar normas para a cooperação entre essas entidades, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (art. 23, parágrafo único).

Esta colocação de que o sistema brasileiro é o de execução imediata, também é válida para as regras contidas no artigo 21 da Constituição Brasileira de 1988 (competência administrativa exclusiva da União) e em qualquer outra competência constitucional administrativa.

A proposição geral, enunciativa, do artigo 225 da CF/88, para a defesa do meio ambiente, harmonizada com as regras de competência material ou

⁵⁹ Silva, José Afonso da. **Direito ambiental ...**, *op. cit.*, p. 11.

administrativa comum, pode sugerir o entendimento segundo o qual na competência comum as entidades políticas agiriam, obrigatoriamente, sem se preocupar com as demais competências estabelecidas pela Carta Magna, isto é, de nada valeriam as demais regras de competência legislativa e administrativa às entidades políticas. Mas, não pode ser assim tal raciocínio.

Os atos administrativos direta ou indiretamente relacionados com as atividades públicas ou particulares inerentes à utilização ou exploração dos recursos naturais e dos bens culturais, vinculam-se às determinações constitucionais, legais e regulamentares. De forma geral, além das imposições constitucionais (CF. art. 37), o "Poder Público se sujeita às indicações legais e regulamentares e delas não se pode afastar ou desviar".

A fim de esclarecer este entendimento, transcrevemos as lições de Helita Barreira Custódio:

Observadas as condições essenciais da competência da autoridade que praticou o ato e de sua conformidade com a lei, com observância de seu conteúdo e de suas formalidades, válido e de plena eficácia é o ato administrativo. Os atos vinculados são atos administrativos que se concretizam pela vontade condicionada da administração, obrigada a manifestar-se positivamente, desde que se preencham determinados requisitos fixados a priori pela lei.

Ainda que se trate de atos discricionários, praticados com liberdade de escolha de seu destinatário, de sua conveniência, de sua oportunidade ou do modo de sua realização, mesmo assim tais atos administrativos devem compatibilizar-se com os objetivos e as finalidades legais, pois "estão sujeitos às limitações ditas pelo interesse público e pela finalidade legal".⁶⁰

Desta maneira, o poder de polícia, que é uma importante função administrativa, é uma competência genérica da administração pública para limitar o exercício de direitos e a utilização de bens de interesse da coletividade, inclusive os bens ambientais.

Finalizando este tópico podemos afirmar que o Poder Público se sujeita às indicações legais e regulamentares e delas não se pode afastar ou desviar. Assim, tomando por base o princípio da execução imediata dos serviços públicos e o princípio dos atos vinculados, devemos sempre analisar a atuação dos entes federativos sob o prisma da competência administrativa (artigos 21; 23; 25, § 9º e

⁶⁰ CUSTÓDIO, Helita Barreira. Competência municipal e direito ambiental. *Revista de Direito Civil*, São Paulo, n. 65, p. 84-103, jul./set. 1993.

30 da Constituição de 1988, além de outras disposições do Texto Constitucional).

A União tem, além das previstas no art. 23, as seguintes atribuições de natureza comum (deverão ser exercidas indistintamente), segundo o art. 225 da Constituição Federal:

I - A de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e promover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas.

II - A de preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético.

III - A de definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente mediante lei.

IV - A de exigir, na forma de lei (federal), para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.

V - A de controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a saúde, a qualidade de vida e o meio ambiente (acresça-se que a União detém competência em termos de normas gerais nesta matéria).

VI - Promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação ambiental.

VII - Proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade (acresça-se que a União detém competência de normas gerais nesta matéria).

§ 4º - A de proteger a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira, que são patrimônio nacional, com utilização na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

3. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

A competência legislativa dos entes federados quanto à matéria ambiental não se confunde com a administrativa. Esta tem caráter de preservação e proteção ao meio ambiente em todas as esferas. Aquela se refere ao poder de estabelecer normas gerais (reservado à União), normas de interesse dos estados-membros que podem legislar concorrentemente e de interesse local (reservada aos Municípios), nos termos dos artigos 22, 24 e 30 da Constituição Brasileira de 1988. Senão vejamos.

A competência legislativa é aquela que diz respeito às matérias de interesse ambiental cuja disciplina jurídica é confiada a este ou àquele nível de

Poder. É a divisão a quem compete legislar sobre os mais diversos bens naturais de nosso país, como, por exemplo, águas, solo, energia nuclear, entre outras bens e interesses. Desta maneira é um poder que nossa Carta Magna atribuiu a cada entidade federativa para legislar sobre determinada matéria.

A competência para legislar sobre meio ambiente pode ser dividida, de acordo com o Texto Constitucional, em privativa da União, concorrente e suplementar dos Municípios. Passa-se a análise de cada espécie.

3.1 Competência Privativa da União

Ainda que a Constituição Brasileira de 1988 tenha como característica a descentralização da competência legislativa e que a regra tenha efetivamente passado a ser a competência concorrente para legislar sobre meio ambiente, não é menos verdade que remanescem algumas matérias importantes no rol do art. 22, regra principal a ditar a competência privativa, conforme se pode observar da leitura:

Art. 22 - Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

II - desapropriação;

III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

V - serviço postal;

VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;

VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;

VIII - comércio exterior e interestadual;

IX - diretrizes da política nacional de transportes;

X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;

XI - trânsito e transporte;

XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;

XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização;

XIV - populações indígenas;

XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;

XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;

XVII - organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como organização administrativa destes;

XVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais;

XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular;

XX - sistemas de consórcios e sorteios;

- XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;
 - XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais;
 - XXIII - seguridade social;
 - XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;
 - XXV - registros públicos;
 - XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza;
 - XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;
 - XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;
 - XXIX - propaganda comercial.
- Parágrafo único - Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Facilmente se conclui, olhando para as quase trinta hipóteses de matéria cuja competência é privativa da União, que pouco sobra em verdade para os Estados e Municípios, numa clara contradição federativa. Ainda assim o parágrafo único permite delegação para que Estados e Municípios legislem sobre meio ambiente nas matérias especificadas neste artigo, desde que autorizados por Lei complementar.

Os incisos IV, XII e XXVI se referem diretamente a bens e interesses ambientais, isto é, águas, energia, mineração e jazidas, metalurgia e atividades nucleares de qualquer natureza, sobre as quais os Estados e Municípios só podem exercer a competência legislativa em caráter suplementar.

3.2 Competência Concorrente

A Constituição Federal de 1988 alterou as competências ambientais, descentralizando a competência para legislar sobre “meio ambiente”, que antes era concentrada na União.

A regra é a competência concorrente e a exceção a competência privativa da União, para matérias certas e determinadas definidas no art. 22 do

Texto Constitucional: águas; energia; navegação fluvial, lacustre, marítima, aérea e aeroespacial; trânsito e transporte; recursos minerais e metalurgia; populações indígenas e atividades nucleares.

Não se permite que a União concentre, como era anteriormente, toda a competência para fazer leis ambientais.

No art. 24 da Constituição Federal está a regra maior sobre competência legislativa concorrente em matéria ambiental:

Art. 24 - compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

II - ...

III - ...

IV - ...

V - produção e consumo;

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IX - educação, cultura, ensino e desporto;

X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;

XI - procedimentos em matéria processual;

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

XIII - ...

XIV - ...

XV - ...

XVI - ...

§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Na competência concorrente avulta a hierarquia legislativa, onde o exercício primário do poder de legislar está a ela vinculado, com a limitação dessa hierarquia ao campo estrito das normas gerais, isto é, cabe à União tão somente traçar as normas de interesse geral, não podendo se imiscuir nas particularidades de cada estado-membro.

Isto, entretanto, não exclui a possibilidade da lei federal dispor amplamente sobre aquelas matérias previstas no art. 24, pois a hierarquia e a

imperatividade prevista no § 1º do mesmo artigo há de ser referida à legislação estadual ou municipal.

3.3 Competência Suplementar dos Estados em Matéria Ambiental

Está previsto no art. 24, § 2º da Carta Magna que a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. Esta competência visa suprir qualquer falta da legislação existente. A capacidade suplementar está condicionada à necessidade de aperfeiçoar a legislação federal ou diante da constatação de lacunas ou de imperfeições da norma geral federal, ou seja, não se suplementa uma regra jurídica simplesmente pela vontade do Estado de inovar diante da legislação federal. Destaca-se que não se pode suplementar um texto legal para descumpri-lo ou para deturpar sua intenção.

3.4 Competência Suplementar Municipal

Há que se registrar, aqui, que o constituinte, ao imaginar que haveria diferenças substanciais entre as competências administrativas e legislativas, portanto, entre o art. 23 e o art. 24, excluiu propositadamente o Município do art. 24, dizendo competir à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre diversas matérias que relaciona em 16 incisos.

Contudo, permitiu que o Município suplementasse a legislação federal e a estadual no que coubesse (inciso II do art. 30); aqui, trata-se de o Município dar continuidade á legislação existente, federal ou estadual.

Assim, o Município pode legislar, por exemplo, sobre proteção do meio ambiente (inciso VI), suplementando a legislação federal e estadual, em âmbito estritamente local.

Sabe-se que no âmbito da legislação concorrente (ou vertical) há uma hierarquia de normas, no sentido de que a lei federal tem prevalência sobre a

estadual e municipal, e a estadual sobre a municipal.

Mas, evidentemente, tal prevalência não significa que os princípios federativos das autonomias dos entes políticos possam ser afetados, no sentido de que a lei federal possa determinar a Estados e Municípios que se abstenham ou ajam em certo sentido. Aí haveria absoluta inconstitucionalidade.

A única hierarquia existente na competência concorrente é esta: o Município, na sua legislação, terá que observar as normas gerais válidas da União e dos Estados; estes terão que observar, não podendo contrariar, as normas gerais dirigidas aos particulares, da União.

De outro lado, observe-se que o § 1º do art. 24 dispõe que "no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais", sendo que o § 2º determina que "a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados".

Os Estados têm competência plena também, segundo se infere do disposto no § 3º do art. 24: "***Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.***" Evidentemente, se existirem normas gerais federais, desde que as observe, o Estado também exercerá sua competência legislativa plena, tanto que o § 4º diz que "***a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário***", o que denota que antes da lei federal que se constitua em norma geral, o Estado já pode ter legislação que concretize a proteção ambiental.

O mesmo ocorre com o processo legislativo municipal, acrescentando-se-lhe o dever de observar também as normas gerais estaduais suplementares às da União.

Assim conclui-se o estudo das competências constitucionais legislativas e administrativas à luz da Carta Magna brasileira. Resta, entretanto, o estudo das competências constitucionais judiciais sobre a questão ambiental.

4. DA COMPETÊNCIA JUDICIAL AMBIENTAL

Como já foi afirmado, é um exagero falar em competências jurisdicionais em matéria ambiental, pois seria difícil identificar nas regras constitucionais dessa área, como por exemplo, nas que definem a competência da Justiça Federal em contraposição à Justiça dos Estados, ou nas que estabelecem a competência originária dos Tribunais, motivação ambientalista.

É verdade que ao atribuir à Justiça Federal a competência para julgar crimes praticados em detrimento de bens da União (art. 109-IV), a Constituição indiretamente submete à jurisdição federal os bens e interesses ambientais, como as terras ocupadas por indígenas, as cavidades naturais subterrâneas, as praias marítimas e as ilhas oceânicas, todos bens da União (art. 20). Entretanto, tal competência é determinada *ratione personae*, ou seja, em razão da titularidade desses bens pela União, e não *ratione materiae*, a natureza ambiental desses bens.

A regra é a competência da Justiça Estadual para conhecer, apreciar e julgar os conflitos envolvendo bens e interesses ambientais, reforçada no campo da responsabilidade civil com a edição da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), e a exceção é a competência da Justiça Federal que se verifica muito mais nas hipóteses da demanda envolver interesse da União ou de entidades federais do que em situações de risco ou dano à bens e valores ambientais integrantes do chamado patrimônio ambiental nacional.

Debate ainda aceso se verifica na definição da competência para julgar ação civil pública em caso de dano de âmbito nacional, pois a Doutrina e jurisprudência não consolidaram entendimento sobre se há competência concorrente entre o foro do Distrito Federal e o da capital dos Estados.

Diversas são as possibilidades de interpretação do artigo 93, inciso II, do Código de Defesa do Consumidor, aplicável a essa situação. Por isso, podemos ver decisões judiciais em sentidos completamente opostos.

Mais uma oportunidade de discussão sobre a matéria ocorreu no julgamento do Conflito de Competência 26.842-DF pela Segunda Seção do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Na decisão publicada em 05 de agosto de 2002, os ministros reconheceram, por maioria, a competência concorrente do foro da capital dos Estados ou do Distrito Federal em caso de danos de âmbito nacional.

Prevê o artigo 93 do CDC: "Ressalvada a competência da Justiça Federal, é competente para a causa a justiça local: I – no foro do lugar onde ocorreu ou deva ocorrer o dano, quando de âmbito local; II – no foro da Capital do Estado ou no do Distrito Federal, para os danos de âmbito nacional ou regional, aplicando as regras do Código de Processo Civil aos casos de competência concorrente".

Faz-se necessária a ressalva sobre a aplicabilidade do artigo 93 do CDC a todo e qualquer processo coletivo, embora inserido no capítulo atinente às ações coletivas em defesa de interesses individuais homogêneos. Diante da lacuna da lei, é necessária a utilização da interpretação extensiva e da analogia, fazendo valer a coerência interna do sistema jurídico.

No caso que vamos analisar, tem aplicação o inciso II do dispositivo. Primeiro, porque excluída está a competência da Justiça Federal, já que não se trata de causa em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal são interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes - artigo 109, I, da Constituição Federal. Segundo, porque a ação civil pública que deu origem ao conflito de competência tem como objeto o combate de dano de âmbito nacional.

No julgamento do Conflito de Competência 26.842-DF, os ministros do STJ confrontaram valores que devem ser levados em conta na interpretação do dispositivo do CDC e que acabam sendo responsáveis pelas posições divergentes sobre a questão. De um lado, a facilitação do acesso à justiça e a efetividade do processo; de outro, a possibilidade de decisões conflitantes sobre o

mesmo objeto litigioso.

A ação civil pública, ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Espírito Santo e que deu origem ao conflito de competência ora analisado tem como objeto a declaração de nulidade de cláusulas, consideradas abusivas, inseridas em contratos de seguro de automóvel. Situação que irradia efeitos em todo território nacional.

O ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira, em seu voto, faz menção à redação ambígua do dispositivo do CDC que trata da matéria, ressaltando a importância de uma "interpretação sistemática e teleológica, que leve em conta tanto o sistema de proteção esboçado na lei, quanto à finalidade de cada artigo integrante desse sistema, de molde a não propiciar a aplicação do diploma em desfavor do consumidor". Entende o ministro que "o texto do art. 93-II da Lei 8.078/90 estipula, sem possibilidade de opção, que, em se tratando de dano de abrangência regional, o foro competente é o da capital do Estado, e que, sempre que o dano sobre o qual se debata tenha abrangência nacional, ou se estenda por mais de um Estado, o foro competente há ser o do Distrito Federal".

Acrescenta o ministro ao seu voto o destaque para o artigo 16 da lei que trata da ação civil pública, Lei 7.347/85, modificado pela Medida Provisória 1.570/97, o qual restringe a coisa julgada erga omnes aos limites da competência territorial do órgão prolator.

O ministro Cesar Asfor Rocha defendeu posição contrária. Para ele, "sendo o dano de âmbito nacional, a ação poderá ser proposta em qualquer Estado Membro ou no Distrito Federal, no que mais conveniente for ao autor. Contudo, sendo o dano de âmbito regional, incluindo dois ou mais Estados, a ação poderá ser proposta em qualquer um deles. Se o dano de âmbito regional incluir um ou mais Estado-Membro e também o Distrito Federal, a ação poderá ser proposta em qualquer um desses Estados ou no Distrito Federal".

A posição do ministro vem apoiada em dois valores: a facilitação do

acesso à justiça àqueles que têm os seus direitos afrontados e a defesa dos interesses do consumidor, cuja disposição consta do art. 5º, XXXII, da Constituição Federal. Destaca a "inegável dificuldade que irá se antepor ao autor da ação se se exigir que saia do Estado de seu domicílio para vir postular a tutela do seu direito no Distrito Federal". Utiliza também elementos da realidade para dar suporte a sua posição, fazendo referência ao fato de que, se o fornecedor comercializa seu produto em vários Estados, supõe-se que tenha condições de exercitar a sua defesa em qualquer lugar do país em que tenha chegado seu serviço ou produto causador da lesão.

O ministro finaliza seu voto tratando da questão da preservação da incolumidade do processo e da uniformidade das decisões judiciais sobre um mesmo assunto, ressaltando que o nosso processo civil é dotado de meios para equacionar as eventuais sobreposições de causas: institutos da conexão, continência, prevenção e litispendência (arts. 105, 106 e 301, §1º, do Código de Processo Civil).

A maioria dos ministros integrantes da Segunda Seção acompanhou o ministro Cesar Asfor Rocha, reconhecendo, então, a competência da Vara Especializada na Defesa do Consumidor de Vitória (ES), capital do Estado em que teve origem a ação civil pública.

Essa não foi a primeira decisão sobre o assunto. A presente situação já esteve em debate no STJ em pelo menos quatro oportunidades, pelas quais podemos constatar a divergência da jurisprudência sobre o assunto. Como exemplo, temos o Conflito de Competência 28.003/RJ, publicado em 11/03/2002, no qual foi reconhecida, por maioria, a competência do foro do Distrito Federal. Enquanto que, no julgamento do Recurso Especial 218.492/ES, publicado em 18/02/2002, ao decidirem a preliminar de incompetência, os ministros afastaram, por unanimidade, a exclusividade do foro do Distrito Federal.

Não é só a jurisprudência que se mostra dividida em relação à interpretação do art. 93, II, do CDC. A doutrina também abrange diferentes

posições.

Sérgio Gilberto Porto, comentando o artigo 93 no CDC Eletrônico do site jurídico www.cartamaior.com.br, defende a competência concorrente do foro. Assim, em se tratando de danos nacionais, seria competente para processar e julgar a causa tanto o foro da capital do Estado quanto o do Distrito Federal. Fundamenta sua posição na "dupla alternatividade expressamente prevista no dispositivo regulador que fixa o foro da capital do Estado ou no do Distrito Federal, para os danos de âmbito nacional ou regional, remetendo, outrossim, a solução da competência concorrente para o CPC, ou seja, reconhece a competência de ambos foros concorrentemente e recomenda a solução pela via da prevenção". No mesmo sentido, manifestam-se Arruda Alvim e Thereza Alvim em Código do Consumidor Comentado, 2ª edição, São Paulo, editora Revista dos Tribunais, página 426.

Ada Pellegrini Grinover representa outra parte da doutrina, adotando posição contrária à competência concorrente no caso do dano de âmbito nacional. Expõe a autora que "Sendo o dano de âmbito nacional, entendemos que a competência deveria ser sempre do Distrito Federal: isso para facilitar o acesso à justiça e o próprio exercício do direito de defesa por parte do réu, não tendo sentido que seja ele obrigado a litigar na capital de um Estado, longínquo talvez de sua sede, pela mera opção do autor coletivo. As regras de competência devem ser interpretadas de modo a não vulnerar a plenitude da defesa e o devido processo legal". (Código Brasileiro de Defesa do Consumidor: Comentado pelos Autores do Anteprojeto, 7ª edição, Rio de Janeiro, editora Forense Universitária, 2001, página 808).

Podemos perceber a dificuldade de alcançar consenso a respeito da interpretação da regra do artigo 93 do CDC. As duas posições sobre a competência concorrente ou não do foro da capital dos Estados e o do Distrito Federal apresentam fundamentos jurídicos relevantes. Ora a preocupação com a preservação da plenitude da defesa e do devido processo legal, ora a tentativa de impedir que seja dificultado o manejo das ações coletivas responsáveis por

grandes conquistas dentro do nosso sistema jurídico.

Na esfera criminal se observa uma tendência descentralizadora, isto é, o reconhecimento da prevalência da Justiça Estadual para julgar as infrações penais ambientais, com a ruptura da jurisprudência antes sumulada sobre a competência da Justiça Federal para os crimes contra a fauna, conforme se pode constatar do Acórdão a seguir transcrito sinteticamente:

Acórdão	Origem: TRIBUNAL - TERCEIRA REGIÃO Classe: RCCR - RECURSO CRIMINAL - 1836 Processo: 199903990199672 UF: SP Órgão Julgador: SEGUNDA TURMA Data da decisão: 23/10/2001 Documento: TRF300057345
Fonte	DJU DATA: 10/12/2001 PÁGINA: 137
Relator(a)	JUIZ SOUZA RIBEIRO
Decisão	A Segunda Turma, por unanimidade, de ofício declarou a incompetência da Justiça Federal para processar e julgar a presente ação, declarando nulos os atos decisórios e determinando a remessa dos autos ao Juízo Estadual. Prejudicado o recurso interposto.
Ementa	RECURSO CRIMINAL. PENAL E PROCESSUAL PENAL. CRIME CONTRA A FAUNA. COMPETÊNCIA. CANCELAMENTO DA SÚMULA 91 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. I - A súmula 91 do Superior Tribunal de Justiça que determinava a competência da Justiça Federal para processar e julgar os crimes contra a fauna foi cancelada pela E. 3ª Seção daquela Corte, em sessão realizada em 08.11.2000 e publicada no DJU de 27.11.2000. Tal se sucedeu em função da Lei nº 9.605/98 que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências, ter revogado a Lei nº 5.197/67, vez que tratou de descrever todos os delitos praticados contra o meio ambiente, a fauna e a flora. II - Portanto, sendo a proteção ambiental comum à União, aos Estados e Municípios e não tendo a Lei nº 9.605/98 especificado a competência para processar e julgar as ações que atingem os bens ali protegidos, tem-se que a competência é da Justiça Comum Estadual. É que a competência da Justiça Federal está delimitada e expressamente prevista no artigo 109 da Constituição Federal,

	<p>enquanto que a competência estadual é remanescente e residual. À Justiça Federal caberá processar e julgar os crimes previstos na Lei Ambiental somente quando houver lesão a bem, interesse ou serviço da União, p. ex. quando violar espaço especialmente protegido pelo Poder Público Federal, como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico, reservas extrativistas, dentre outros, declarado como tal por ato do executivo ou do legislativo federal.</p> <p>III - Recurso não conhecido e determinada a remessa dos autos à Justiça Estadual.</p>
Indexação	<p>CARACTERIZAÇÃO, INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA, JUSTIÇA FEDERAL, AÇÃO PENAL, CRIME CONTRA A FAUNA, NULIDADE, ATO DECISÓRIO, JUIZ FEDERAL, REMESSA DOS AUTOS, JUSTIÇA ESTADUAL. CANCELAMENTO, SÚMULA, SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ), COMPETÊNCIA CONCORRENTE, PROTEÇÃO, MEIO AMBIENTE, NECESSIDADE, PREJUÍZO, BENS, UNIÃO FEDERAL, AUTO DE BUSCA E APREENSÃO, INOCORRÊNCIA, COMPROVAÇÃO, ORIGEM, ANIMAL, RESERVA ECOLÓGICA, PROPRIEDADE, UNIÃO FEDERAL.</p>
Catalogo	
Data Publicação	10 /12 /2001
Doutrina	
Observação	
Outras Fontes	
Precedentes	
Referência Legislativa	<p>LEG-FED LEI-9099 ANO-1995 ART-76</p> <p>-----</p> <p>LEG-FED LEI-5197 ANO-1967 ART-1</p> <p>-----</p> <p>LEG-FED LEI-9605 ANO-1998 ART-29</p> <p>-----</p> <p>***** CF-88 CONSTITUIÇÃO FEDERAL</p> <p>LEG-FED CFD-0 ANO-1988 ART-225 ART-23 INC-6 INC-7 ART-109</p>
Relator Acórdão	
Revisor	
Sucessivos	

A Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal concedeu no último dia 17/09/2002 Habeas Corpus (HC 81916), declarando competente a Justiça comum estadual para o julgamento do crime ambiental previsto pelo art. 46, parágrafo único, da Lei 9.605/98. No caso, o delito foi de transporte de madeira sem autorização do Ibama.

O relator do processo, ministro Gilmar Mendes, citou precedentes do STF (RE 300244 e RE 166943) segundo os quais para se firmar a competência da Justiça Federal, é necessário que haja interesse direto e específico da União ou que o crime tenha ocorrido em detrimento de bem, serviço ou interesse da União.

Apesar de a questão envolver o poder de polícia do IBAMA, o ministro Gilmar Mendes argumentou que o direito violado é da coletividade e, portanto, o interesse da União é genérico. A decisão foi unânime.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto se pode concluir com Toshio Mukai que as competências dos entes da Federação, segundo a Constituição de 1988, podem ser sintetizadas da seguinte maneira:

a) As competências privativas da União vêm elencadas nos arts. 21 e 22 da Carta Política Brasileira de 1988.

As do art. 21 são de ordem administrativa, e as do art. 22, de ordem legislativa.

É o que se depreende das redações dadas pelo constituinte a esses artigos. No art. 21 disse que "Compete à União", e arrolou em 25 incisos diversas atribuições; no art. 22, utilizou-se da expressão "Compete privativamente à União legislar sobre", e relacionou em 29 incisos diversas matérias legislativas.

O que cabe enfatizar, neste ponto, é que, evidentemente, para atuar administrativamente em relação às atividades previstas no art. 21, pelo princípio da legalidade, fundamental em Direito Público, a União terá que antes legislar

sobre esses assuntos. A nosso ver, a separação entre atuação administrativa (art. 21) e atuação legislativa (art. 22) não tem nenhum sentido.

Somente para ilustrar essa nossa assertiva, tomemos um inciso, ao acaso, do art. 21: "XXI -Estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação." Pergunta-se: a União irá estabelecê-los através de simples Decreto? Evidente que não. Evidente que terá que fazê-lo mediante lei nacional.

É a competência da União, portanto, enumerada.

b) A competência do Município vem disposta no art. 30 da CF /88, de forma privativa, referida ao "interesse local" (inc. I), prevendo, referido artigo, nove incisos. A competência do Município, portanto, também é enumerada.

c) Já o Estado tem a competência denominada remanescente, nos seguintes termos: "Art. 25 [...] § 1º- São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição". Significa, portanto, que aquilo que não for da competência federal ou municipal pertence à do Estado.

CAPÍTULO IV

O MUNICÍPIO BRASILEIRO NA VANGUARDA DA PROTEÇÃO AMBIENTAL

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, conforme o art. 18 da Constituição de 1988, compreende a União, os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal. Esta classificação seria tranqüila se o constituinte não tivesse incluído o Município como entidade federativa.

Na medida em que a Constituição de 1988 reestruturou político-administrativamente o país, estabelecendo uma nova dimensão para os órgãos e instituições e incluindo o Município como mais uma unidade, levou à modificação do sistema de repartição de competências, como já analisado no capítulo anterior. Dessa forma, o Município teve reconhecida sua autonomia para enfrentar os assuntos de interesse local com grande amplitude, o que pode contribuir muito para o desenvolvimento sustentável e melhor qualidade de vida.

Não obstante a consagração constitucional, a doutrina ainda discute se o Município tem natureza de ente federativo. José Afonso da Silva é árduo defensor de que o Município não se enquadra na Federação dizendo: "Não existe federação de Municípios. Existe Federação de Estados"⁶¹. Neste sentido, os autores justificam que, como os Municípios não possuem representação no Senado Federal, um Poder Judiciário Próprio e até território (uma vez que integram os Estados), não se caracterizam como entes federativos.

Por outro lado, o mestre Celso Ribeiro Bastos, arrimado em Hely Lopes Meireles, demonstra que o Município, devido à importância com que destaca na federação, tem, certamente, natureza de ente federativo.

Mais convincente a posição dos últimos. Basta a leitura do art. 18 da Constituição Brasileira para notar que o Município é entidade federativa. Assim, o Município tem autonomia constitucional e não deve de ser excluído da Federação.

⁶¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 12ª ed, revista e atualizada nos termos da Reforma Constitucional. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 589.

Observa-se, nos últimos anos, uma tendência positiva no sentido da municipalização da proteção ambiental. E este deve ser o caminho doravante, pois num país de dimensão continental, como é o caso do Brasil, é muito fácil agir a partir do Município do que o contrário. Permitir, pois, que cada célula do corpo federativo desenvolva seu próprio sistema imunológico é o melhor caminho para debelar a enfermidade no todo.

Feitas estas considerações, faz-se conveniente apresentar uma pequena evolução do Município nas diversas Constituições Brasileiras.

1. RESENHA HISTÓRICA

Nas Constituições anteriores à de 1988, exceção feita à de 1946, os Municípios eram pouco expressivos e apesar de mencionados pelos legisladores constituintes que o dotaram de *autonomia* foram ignorados pelos outros dois entes da federação – a União e os Estados-Membros – dos quais fazem parte.

Num passado não muito distante, o Município foi o centro da vida colonial e desempenhava funções políticas, administrativas e judiciais como célula e à semelhança do Reino, sob a vigência das Ordenações Portuguesas.

Quando o poder do Estado se mesclava com o poder da Igreja era nas Vilas e Paróquias que se tomavam às decisões importantes da História política e social brasileira e se registravam os principais acontecimentos.

Numa análise da evolução constitucional brasileira, observa-se que o Município teve momentos de maior e de menor autonomia prática. Na Constituição do Império, por exemplo, as Câmaras das cidades e vilas exerceram “o Governo econômico e municipal das mesmas cidades e vilas” (art. 167, *in fine*). Já na Constituição Republicana de 1891, cada estado-membro deveria assegurar “a autonomia dos Municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (art. 68, *in fine*). A Carta de 1934 repete o tratamento, embora aperfeiçoado, prevendo “a eletividade do prefeito e dos vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta” (art. 13 e incisos). A Constituição imposta em 1937 dispensa comentários em razão de sua índole centralista e autoritária.

Quando a Nação retoma a normalidade democrática e é promulgada a Constituição de 1946, o Município se fortalece na parte prática de sua autonomia, isto é, na participação significativa na repartição das rendas, pois antes disso era inexpressiva a fatia do Município no bolo tributário.

Na Constituição de 1967, que foi outorgado pelo Governo Militar que anos antes tomou o poder no Brasil, a situação do Município retrocedeu na História Política e voltou a ser como antes de 1946, inclusive com a nomeação dos prefeitos das capitais e dos Municípios localizados na faixa de fronteira.

2. O PODER DO MUNICÍPIO: UM PODER PRÉ-ESTATAL

No Brasil é também o poder municipal anterior ao Estado e à Nação, tendo sido com os Senados das Câmaras aquele poder que conferiu base de legitimação ao constitucionalismo imperial, fundador de nossas instituições. Sem a verdade histórica e política do Município, a outorga da Carta imperial durante o Primeiro Reinado teria ficado aquém de toda a legitimidade.

Só tem sentido, pois, fazer essa larga digressão acerca de uma teoria do "poder municipal" - quarto poder no plano horizontal de Jellinek e terceiro na escala vertical da ordenação federativa - se realmente quisermos justificar e fundamentar também com um subsídio histórico substancial, como é nosso propósito e disposição, o princípio da autonomia do Município.

Aufere o Município, sem dúvida, relevância nova e decisiva a partir da Constituição de 8 de outubro de 1988, a qual o elevou a um grau qualitativo muito acima daquele a que juridicamente esteve cingido em quase cem anos de constitucionalismo republicano.

Se a nova Constituição do Brasil, compendiando a autonomia municipal ainda não classifica o poder do Município como um poder estatal, (pré-estatal ele já o é doravante fora de toda a dúvida), é evidente, contudo, que ao emprestar àquele ente uma natureza federativa incontrastável, o fez peça constitutiva do próprio sistema nacional de comunhão política do ordenamento.

Deu assim um gigantesco passo em prol do sobredito princípio, agora rodeado de proteção mais adequada e eficaz em relação aos legisladores, nomeadamente aqueles que atuam na órbita do Estado-membro: proteção para forrar o instituto a lesões feitas à sua intangibilidade, quais aquelas, de último, perpetradas por algumas Constituintes estaduais. Tais lesões devem ser cuidadosamente evitadas, a fim de que se conserve a incolumidade da Constituição. É dever de todos manter a autoridade e supremacia da Carta com o zelo, a intransigência e a devoção que urge consagrar àquela que representa a mais alta regra de organização jurídica do País. Em rigor, mostraram-se alguns colégios constituintes dos Estados-membros desatentos à variação básica operada pela Carta de 1988 no tocante à extensão e eficácia de que doravante se reveste a *garantia institucional* consubstanciada na autonomia do Município.

3. O MUNICÍPIO NA ATUAL CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

A atual Constituição reconhece o Município como verdadeiro ente da federação e o coloca numa posição de destaque, estabelecendo no 1º artigo o seguinte: "Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (...)".

A autonomia municipal vem reconhecida no art. 18 da Constituição Brasileira, com a seguinte redação: "Art. 18 - A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição".

Inovação importante da Constituição de 1988 é o poder do Município para elaborar sua própria Lei Orgânica, quando antes eram todos regidos por uma única Lei Orgânica Estadual, e que vem expresso na art. 29:

Art. 29 - O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado (...)

Este tratamento dado ao Município no sistema federativo brasileiro não

encontra similar no mundo e daí não ser tarefa fácil examiná-lo. O fato é que o Município, enquanto tal, é freqüente e indispensável na organização do Estado como sua célula mínima. O caráter exclusivo que o Município brasileiro desfruta na organização federativa constitui-se num terceiro nível de organização político-administrativa.

Como observou Hely Lopes Meirelles, "o Município brasileiro é entidade estatal integrante da Federação, e essa integração é uma peculiaridade nacional, sendo que em nenhuma outra Nação se encontra o Município constitucionalmente reconhecido como peça do regime federativo".⁶²

As prescrições do novo estatuto fundamental de 1988 a respeito da autonomia municipal configuram indubitavelmente o mais considerável avanço de proteção e abrangência já recebido por esse instituto em todas as épocas constitucionais de nossa história.

Com efeito, as mudanças havidas, conforme intentaremos demonstrar, alargaram o raio de autonomia municipal no quadro da organização política do País, dando-lhe um alcance e profundidade que o faz indissociável da essência do próprio sistema federativo, cujo exame, análise e interpretação já se não pode levar a cabo com indiferença à consideração da natureza e, sobretudo, da dimensão trilateral do novo modelo de federação introduzido no País por obra da Carta constitucional de 5 de outubro de 1988.

Poder-se-ia até dizer que a autonomia do Município recebeu um reforço de juridicidade acima de tudo quanto se conhece em outros sistemas federativos tocante à mesma matéria, não podendo, pois tal densidade normativa deixar de pesar bastante, toda vez que, em busca de solução para problemas concretos de inconstitucionalidade, se aplicarem os recursos hermenêuticos indispensáveis à avaliação daquela garantia, consoante o modelo e a substância das regras que fluem da Constituição.

Faz-se mister assinalar desse modo o significado decisivo, inédito e inovador que assume o art. 18 da Constituição vigente. Esse artigo inseriu o Município na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, fazendo com que ele, ao lado do Distrito Federal, viesse a formar aquela

⁶² MEIRELLES, Hely Lopes. O Regime Municipal Brasileiro. In: Congresso Hispano-Americano de Municípios, 5., 1969, Santiago do Chile. Santiago: Editora, 1969. p. 3.

terceira esfera de autonomia, cuja presença, nos termos em que se situou, altera radicalmente a tradição dual do federalismo brasileiro, acrescido agora de nova dimensão básica.

Não é somente no Brasil que se têm congregado vastas correntes de opinião para alargar a esfera do Município na organização estrutural da forma de Estado. Também na República Federal da Alemanha esteve essa idéia tão viva e presente que dela se ocupou a Comissão da Câmara dos Deputados (*Bundestag*), incumbida de fazer uma *enquete* sobre a reforma da Constituição. A Comissão contudo, ao contrário do que esperavam algumas forças políticas, emitiu parecer negativo a toda a inovação que viesse alterar a posição constitucional do Município no ordenamento federativo alemão. Pelo que consta do famoso Relatório intitulado *Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform (II), Bund und Laender (1973-1976)*, a Comissão rejeitou a proposta de introduzir-se no Conselho Federal (*Bundesrat*), equivalente ao nosso Senado, uma representação dos Municípios, por entender que isto conduziria a uma completa "federalização" (*Vollfoederalisierung*), não somente das esferas estatais, mas também das municipais, provocando assim alteração substancial da ordem federativa, bem como mudança de qualidade e estrutura do *Bundesrat*.

Todavia, no Brasil, com a explicitação feita na Carta de 1988, a autonomia municipal alcança uma dignidade federativa jamais lograda no direito positivo das Constituições antecedentes. Traz o art. 29, por sua vez, um considerável acréscimo de institucionalização, em apoio à concretude do novo modelo federativo estabelecido pelo art. 18, visto que determina seja o Município regido por lei orgânica, votada por *quorum* qualificado de dois terços dos membros da Câmara Municipal - requisito formal que faz daquele estatuto um diploma dotado de grau de rigidez análogo ao que possuem as cartas constitucionais.

Enfim, o art. 30, discriminando a matéria de competência dos Municípios, tem uma latitude de reconhecimento constitucional desconhecida aos textos antecedentes de nosso constitucionalismo.

A combinação dos três artigos será doravante a pedra angular de compreensão da autonomia do Município, que qualitativamente subiu de degrau com a adição política feita ao todo federativo, em cujo arcabouço se aloja. Houve

assim inovação de fundo e substância, cuja profundidade se mede pela importância da mudança operada. Essa mudança espanca muitas dúvidas que pairavam no passado tanto nas regiões da doutrina como da jurisprudência, acerca da autonomia municipal e dos seus limites teóricos e objetivos, que, de último, lhe foram traçados com mais amplitude, generosidade, e precisão.

Permeado de doses maiores ou menores de autonomia, com o advento da Constituição do Brasil de 1988, o Município foi integrado na Federação, sendo que a característica fundamental da atual Carta é a ampliação da autonomia municipal, tanto no aspecto político, como no administrativo e no financeiro, sendo-lhe, inclusive, assegurado o direito de elaborar a sua própria Lei Orgânica. É necessário ressaltar que com o seu advento não houve para o Município, em muitos aspectos, nenhum retrocesso, havendo, sim, avanços. Contudo, afirmar que a Constituição é avançada gera um certo conflito se parar para pensar na realidade vivida pelos Municípios, mas o problema que hoje se enfrenta não é derivado da Constituição. Advém muito mais da má aplicação e do desvirtuamento na aplicação do texto constitucional. A Constituição é projeto da comunidade (não é a lei que muda o homem), cabe a cada cidadão concretizá-la.

4. AUTONOMIA MUNICIPAL NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

Não obstante as controvérsias quanto à natureza jurídica do Município, encontramos este como Pessoa Jurídica de Direito Público Interno, com determinada autonomia configurada através de autogoverno e auto-administração. A primeira é cristalizada por Poderes próprios, como o Executivo (Prefeito) e Legislativo (Vereadores); e a segunda pelo exercício de competências, como por exemplo, administrativas e tributárias.

Mas apesar do fortalecimento jurídico-constitucional do Município, observado na Constituição de 1988 em relação à Constituição de 1967, a tendência centrípeta da Federação brasileira é inegável, destinando-se à União, ainda, a maior parcela das competências expressas. No resultado final, tal

circunstância significa que o Município é pessoa política autônoma do mesmo modo que os demais entes políticos (a União e os Estados). A soma desses entes políticos é que caracteriza nossa federação. Federação desequilibrada, em descompasso com a realidade tanto no aspecto semântico como no aspecto formal. A federação brasileira sofre de um mal crônico que se pode denominar desequilíbrio federativo. A impressão que se tem é que, a cada dia, os problemas do Município se avolumam tomando dimensão assustadora. Como dizer-se que o Município integra a federação se nem mesmo representação no Congresso Nacional possui? Se é assim, qual é a voz do Município perante a totalidade do Estado brasileiro? E aí começam os descompassos!

De toda forma, esta é a particular maneira de ser de nossa federação. Apesar de algumas distorções, o Município tem autonomia ao menos formal. Pela Constituição possui a capacidade para gerir e administrar os seus próprios negócios. No largo âmbito das competências municipais, nenhum outro ente poderá interferir. O Município não está submisso ao Estado e nem tampouco à União. Um veículo oficial da União, por exemplo, deverá respeitar todas as determinações de tráfego local impostas pelo Município, o mesmo ocorrendo em relação ao Estado. Se a União quer construir prédio em determinado Município, haverá que respeitar toda a legislação municipal pertinente. Ainda: nem a União ou o Estado podem conceder isenção sobre impostos municipais. Por isso tudo, é que se diz que os entes federativos são todos autônomos.

Pode-se indagar, ante às ponderações de renomados constitucionalistas, se os Municípios se transformaram realmente em unidades federadas, uma vez que a Constituição da República ao se referir aos Estados e ao Distrito Federal, usa, em onze dispositivos, as expressões unidade federada e unidade da Federação, no singular ou no plural, e não o faz em relação aos Municípios. É indubitável, porém, que a Lei Maior assegura a autonomia municipal, nos arts. 18 e 29, garantindo-a contra os Estados no art. 34, VII, "c", ao estabelecer, como uma das exceções à regra da não-intervenção da União nos Estados ou no Distrito Federal, a necessidade de assegurar a observância de determinados princípios constitucionais, dentre eles a autonomia municipal.

Daí que a autonomia do Município deve ser entendida como a sua prerrogativa, atribuída pelo texto constitucional, de legislar, governar e administrar

a comunidade local, sem estar obrigado a consultar e acatar a vontade dos outros membros da Federação, dentro dos limites fixados na Constituição Federal. Fica fácil perceber que a autonomia municipal, no modelo federal brasileiro, nada mais é do que a possibilidade de o Município se autodeterminar a respeito de dados assuntos, consoante o disposto na CF788.

É preciso ressaltar que dita autonomia não se agrega ao Município de modo absoluto, em nome da qual tudo possa ser praticado, mas requer seja exercitada harmoniosamente com o balizamento contido na Lei Maior, pois autônomos, frise-se, são todos: União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios (CF/88, art. 18 - caput).

Ademais, convém destacar que a autonomia municipal, nos termos da Constituição de 1988, compreende os aspectos político, administrativo e financeiro. A autonomia política repousa sobre dois alicerces, quais sejam a competência legislativa, que inclui a elaboração da respectiva lei orgânica (art. 29, caput), e o autogoverno, caracterizado pela eletividade direta dos prefeitos, vice-prefeitos e vereadores, sem interferência estadual ou federal e sem as exceções constantes da Constituição de 1967: capitais, estâncias hidrominerais e Municípios declarados de segurança nacional. A autonomia administrativa reside na competência para organizar e prestar serviços públicos de interesse local (art. 30, V) e para disciplinar o regime jurídico de seus servidores (art. 39, caput). A autonomia financeira, por fim, decorre de expressa previsão constitucional que assegura aos Municípios receitas próprias, tanto oriundas da competência para instituir e cobrar tributos específicos e aplicar as respectivas rendas (art. 30, 11, 145 e J 156), quando procedentes da participação municipal no produto da arrecadação de impostos federais e estaduais (art. 157).

Em conclusão, a autonomia municipal está garantida pela Constituição Federal (arts. 29, 30 e 31), consignando ao Município o poder de auto-regulação organizacional e autogoverno, legislação no que respeita ao interesse local, administração própria, decretação e arrecadação de tributos de sua competência e aplicação de suas rendas. A autonomia está diretamente relacionada com o campo de competência do Município.

Em todos os sistemas constitucionais, de natureza federativa ou unitária, a história da autonomia municipal é uma crônica política de oscilações, que

variam pendularmente do alargamento à contratação, conforme haja ocasiões mais propícias para concretizar o princípio da liberdade na organização das estruturas estatais.

5. COMPETÊNCIA MUNICIPAL E PROTEÇÃO AMBIENTAL

Quanto à competência, podemos destacar o chamado "interesse local" como forma de delimitação da mesma, apesar de muito pouco precisa sua definição pela Constituição. Além desta competência legislativa exclusiva, o Município pode legislar de forma suplementar (art.30, II CF-88), e possui competência administrativa própria (art.30 CF-88), além da competência administrativa comum (art. 23 CF-88).

O artigo 30, inciso I, confere ao Município competência privativa para legislar sobre o interesse local, ou seja, sobre as suas especificidades ou particularidades, no quadro da legislação geral da União e supletiva dos Estados em matérias da competência concorrente.

Essa legislação municipal não pode derogar ou retirar eficácia ao direito federal ou estadual, muito menos nas matérias de competência privativa da União ou do Estado.

Ainda no âmbito das suas especificidades, podem os Municípios suplementar a legislação federal e estadual (artigo 30-II).

Mas onde os Municípios têm grande contribuição a prestar é no âmbito da competência comum (arts. 23 e 225, §§ 1º, 2º, 3º e 5º), especialmente em matéria ambiental, organizando e executando os seus próprios serviços, com respeito à legislação federal e estadual, integrados ao Sistema Nacional do Meio Ambiente instituído pela Lei federal nº 6.938/81.

Fácil é constatar que os Municípios desempenham papel fundamental no SISNAMA, tendo em vista a problemática inerente ao gerenciamento de resíduos sólidos urbanos e as relativas questões de saúde pública dele derivadas. Ao Poder Público Municipal, na pessoa de seus representantes legais, cabe o papel de gerenciar, apoiar iniciativas, compor conflitos relativos aos danos ambientais e integrar as demandas sociais sobre o tema.

As soluções locais e regionais são necessárias, pois acarretarão de

forma ampla a preservação da natureza e dos recursos utilizáveis. A legislação existe e pode ser bastante eficiente. Porém para se auferir resultados eficientes, os Municípios devem buscar a cooperação social, a fim de interagir de maneira sustentável com o Meio Ambiente, para que seja viável a preservação da própria espécie humana.

Dentro dessa competência comum, o art. 30 da Constituição ainda prevê três importantes atribuições municipais: serviços de atendimento à saúde (inciso VII), ordenando do uso do solo urbano (inciso VIII) e proteção do patrimônio histórico-cultural local (in. IX).

Sem dúvida alguma, o Município é a célula mais fértil para o cultivo de uma federação extremamente sadia. Porém, nada adiantara delegar-lhe atribuições sem lhe carrear o aparato necessário à efetivação de suas atribuições. E isto não está relacionado apenas a recursos financeiros. A estrutura da grande maioria dos Municípios não suporta dar vazão nas suas atribuições constitucionais. E quem perde com isso é ele próprio e todos os munícipes.

Dentro da proposta de municipalização do poder, a federação brasileira pode ter novos caminhos, e estes devem ser construídos por meio da experiência diária que permita, pelas modificações na estrutura constitucional, o estabelecimento efetivo de um poder municipal assentado sobre novas bases, que resgatem efetivamente a integridade territorial do Município, construída sobre uma identidade econômica, cultural e histórica e que possibilite a construção de um futuro comum.

É necessário aproximar as teorias de organização do Estado da realidade diária do Município. Nesse sentido, uma Constituição sob uma nova organização, exigirá a adoção de um sistema diretorial e criação de autarquias especiais, desvinculadas do Executivo municipal, a fim de gerir a saúde e a educação. Sem dúvida alguma, o Município é a célula mais fértil para o cultivo de uma federação extremamente sadia. Porém, nada adiantara delegar-lhe atribuições sem lhe carrear o aparato necessário à efetivação de suas atribuições. E isto não está relacionado apenas a recursos financeiros. A estrutura da grande maioria dos Municípios não suporta dar vazão nas suas atribuições constitucionais. E quem perde com isso é ele próprio e todos os munícipes.

Assim, uma Constituição que, mais que ditar regras em sentido restrito, consagre princípios e assegure processos legitimadores das transformações sócio-econômicas por intermédio do poder local, será instrumento útil para o aprofundamento do Estado Democrático, onde seus detalhes de seu funcionamento serão estabelecidos segundo critérios decididos no próprio Município, de forma democrática, segundo as tradições e culturas locais, respeitados os princípios universais dos direitos humanos.

6. O MUNICÍPIO BRASILEIRO NA VANGUARDA DOS MODELOS AUTONOMISTAS

A Carta de 1988 representou um momento histórico ímpar, uma passagem que até hoje não foi totalmente assimilada pelo povo, nem pelos Administradores, que é o reconhecimento da autonomia municipal. Não é sem razão que afirma Bonavides:

“Não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão claro 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 a defesa e sustentação daquela garantia”⁶³

Nunca esteve o Município numa organização federativa tão perto de configurar aquela realidade de poder - o chamado *pouvoir municipal* - almejado por numerosa parcela de publicistas liberais dos séculos XVIII e XIX, quanto na Constituição brasileira de 1988.

A concepção política desse poder transitou de uma modalidade "política" e abstrata, historicamente frágil e passageira, não obstante sua amplitude teórica, para uma versão mais sólida, porém menos larga, ou politicamente menos ambiciosa, a qual, em compensação, lhe confere, dentro de quadros formais

⁶³ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 314.

rígidos, uma superior conotação de juridicidade institucional, de máxima autonomia possível. Um poder municipal realisticamente concebido, pois, *no* Estado, em contraste com aquele esboçado *contra* o Estado, conforme constava das primeiras versões políticas da filosofia da liberdade.

Com efeito, uma ligeira sinopse teórica da progressão municipalista em matéria de autonomia, tanto em nosso Direito, desde a Constituição de 1824, como no Direito constitucional comparado das nações européias, nomeadamente aquelas que elegeram a trilha do federalismo, demonstram sobejamente que a caminhada institucional, na rotação dialética de avanços e recuos, atravessa um cipoal de contradições documentadas pela história mesma. Mas ela se deu sempre no sentido de consolidar em bases jurídicas uma autonomia dantes postulada com o ardor da ideologia e o passionalismo das grandes teses liberais do século XIX.

A tensão entre o Município e o ordenamento estatal propriamente dito tem, por conseguinte, profundas raízes históricas. Em verdade, o Município, tanto quanto a família ou a tribo, antecede o Estado: é um *prius*; um valor dotado de mais ancianidade.

Sobre essa anterioridade do Município em relação ao Estado pôde Jellinek discorrer deste teor, com a proficiência que lhe é habitual:

Na literatura de todos os povos modernos sempre retoma a idéia de que a comunidade é formação natural, é originária, precede o Estado e não foi por este criada. Tem, em rigor, sua derradeira origem nas explicações de Aristóteles acerca do desenvolvimento histórico dos Estados, que fazem o Estado resultar da união de muitas povoações.⁶⁴

7. A TEORIA DO PODER MUNICIPAL EM FACE DO ESTADO

O *pouvoir municipal*, acerca do qual tanto já se escreveu desde fins do

⁶⁴ JELLINEK, "In der Literatur aller Länder modernen Völker kehren die Gedanken wieder, dass die Gemeinde eine natürlich Bildung, dass sie ursprünglicher Art sei, dem Staat vorangehend, nicht vom Staate geschaffen. Sie haben wohl in all ihre letzten Ursprung in den Ausführungen des Aristoteles über die historische Staatsentwicklung, die den Staat aus den Vereinigung mehrerer Ortschaften entstehen lässt"

século XVIII e ainda se continuou a escrever durante o período áureo do liberalismo no século passado, não deriva do Estado; quando muito nascem ambos - "poder municipal" e Estado - ao mesmo tempo.

Reportando-se a esse poder, bem como às autoridades locais e a um novo gênero de federalismo, Benjamin Constant não trepidou em asseverar que se os administrados não obedecessem ao referido poder pela força ou pela coação - de que, aliás, ele é pouco dotado - haveriam de obedecer-lhe por interesse próprio.

Foram os franceses que sabiamente distinguiram duas espécies de funções, direitos ou competências dos Municípios, fazendo nascer o célebre e vetusto princípio da autonomia municipal: aquelas funções que os Municípios possuem ou exercem em caráter próprio, e se referem a interesses exclusivamente comunitários; e as demais, que lhe são delegadas pelo interesse geral, fixadas por lei, e exercidas, como disse Carré de Malberg, na qualidade de mandatário do Estado.

A doutrina constitucional francesa da primeira fase do período revolucionário, concebendo o axioma político de um *pouvoir municipal* remonta doutrinariamente a reflexões de d'Argenson e Turgot, segundo refere Jellinek. O primeiro, ao escrever ainda no reinado de Luís XV, em 1764, a obra intitulada *Considérations sur le Gouvernement Ancien et Présent de la France*, impressa em Amsterdam, e o segundo, ao apresentar a Luís XVI, em 1776, uma importantíssima memória acerca da necessidade de uma descentralização das instituições francesas. Nessa Memória já antecipava ele a idéia de uma representação municipal eletiva, que seria a base de todos os poderes locais e provinciais.

A paternidade francesa da autonomia municipal, a partir obviamente do conceito de *pouvoir municipal*, teve na doutrina seus créditos restaurados contra uma suposta originalidade dos legisladores austríacos, graças a elucidações contidas numa conferência proferida em Viena, a 8 de fevereiro de 1889, por Georg Jellinek, e pela primeira vez estampada em 1911, no segundo volume de *Discursos e Obras Seleccionadas* ("Ausgewählten Schriften und Reden").

A lei austríaca sobre comunidades (*Gemeindegesezt*), de 17 de março de 1849, fixava o entendimento de que as comunidades ou Municípios eram

corporações de direito público, que também possuíam em face do Estado um círculo jurídico de ação autônoma. Mas essa idéia de esfera autônoma do Município já circulara tanto em França como na Alemanha, e se caíra em esquecimento, fora em consequência dos reveses padecidos pela liberdade.

Aquela distinção, de que flui a autonomia municipal, esteve vazada pela vez primeira nos artigos 49 a 51 da lei de 14 de dezembro de 1789 sobre a organização das municipalidades e reapareceu na Constituição de 1791, título 11, artigos 9 e 10:

Il pourra être délégué aux officiers municipaux quelques fonctions relatives à l'intérêt général de l'État. Les règles que les officiers municipaux seront tenus de suivre dans l'exercice des fonctions tant municipales que de celles qui leur auront été délégués pour l'intérêt général, seront fixées par les lois.

Esse artigo, fora, aliás, precedido do relatório de Thouret na Comissão da Constituição, onde, em 29 de setembro de 1789, ele declarava, com toda a solenidade, que os Municípios tinham sua própria esfera de assuntos privativos e, por conseguinte, se colocavam perante o Estado da mesma forma que os indivíduos na condução de seus negócios particulares. Acrescentava, ao mesmo passo, serem tais assuntos tanto de natureza legislativa como executiva, não podendo ser, pois, resolvidos senão através de órgãos das municipalidades.¹ Tratava-se, segundo Jellinek, da doutrina de um quarto poder no Estado, que não pertence propriamente ao Estado; em suma, formulava-se a doutrina do *pouvoir municipal*.

Dali, porém, a autonomia municipal, enquanto concepção de poder - *pouvoir communal* - se trasladou para os artigos 31 e 108 da Constituição da Bélgica, de 7 de fevereiro de 1831. O art. 31 declarava que "os interesses exclusivamente comunais ou provinciais" eram regulados pelos conselhos comunais ou provinciais, "de conformidade com os princípios estabelecidos pela Constituição ("Article 31. Les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont réglés par les conseils communaux ou provinciaux"). Já o art. 108, não só reiterava que as instituições provinciais e comunais eram regidas pelas leis, senão que estabelecia os princípios cuja aplicação consagrava.

8. A TEORIA CONSTITUCIONAL DAS GARANTIAS INSTITUCIONAIS E A AUTONOMIA DO MUNICÍPIO

Vejam, a seguir, que alcance jurídico tem para uma organização federativa e constitucional como a nossa, recém-provida de um novo texto magno, o teor da garantia institucional que protege a autonomia do Município.

Mais do que uma proteção *especial* segundo a linguagem de Carl Schmitt, a garantia institucional se caracteriza como proteção *qualificada*, no dizer de Klaus Stern, Mestre de Colônia.

Ao crepúsculo da República de Weimar, a administração autônoma do Município e a burocracia profissional cresceram de importância na jurisprudência, rodeadas de uma garantia institucional, que renasceu mais aperfeiçoada, conforme assevera Stern, com a Lei Fundamental de Bonn.

Não coube assim aos constitucionalistas da nova geração e aos juizes da Corte Constitucional de Karlsruhe senão retomar, servidos de reflexão crítica e corretiva, a mesma linha conceitual já desenvolvida, com bom êxito e originalidade, pelos seus predecessores de Weimar, reconhecendo, qual o fizeram Theodor Maunz e Ulrich Scheuner, na década de 50, a autonomia municipal do art. 28, § 2º da Lei Fundamental como uma *garantia institucional*.

A essa doutrina da garantia institucional ministrada pelo constitucionalismo de Weimar, Scheuner acrescentou um vigor novo de atualização no seu clássico estudo de 1953 sobre "As Garantias Institucionais da Lei Fundamental", a que logo aderiram os comentadores do novo texto constitucional alemão de 1949.

Estenderam eles, segundo Klaus Stern, o círculo da garantia institucional além dos limites traçados pelo constituinte de 1919. Foi este o caso de F. Klein, que provocou a reação de juristas da envergadura de G. Duerig, colega de Maunz nos Comentários à Constituição de Bonn, o qual advertiu acerca dos perigos de uma dissolução sociológica da garantia, em razão da amplitude preconizada por Klein.

Impetrou o jurista Dührig, da Alemanha, um retorno à compreensão clássica das garantias institucionais, entre as quais assoma a autonomia do Município, ao mesmo passo que distinguiu entre garantias do instituto e garantias

institucionais, uma distinção de extrema importância também para a salvaguarda de direitos fundamentais.

Garantias do instituto, segundo ele, são garantias de instituições relacionadas com direitos fundamentais enquanto direitos subjetivos, ao passo que garantias institucionais são aquelas cuja existência independe de direitos fundamentais subjetivos.

9. A GARANTIA INSTITUCIONAL DO "MÍNIMO INTANGÍVEL" NA AUTONOMIA DO MUNICÍPIO

A teoria constitucional demonstra, de maneira persuasiva que aquele núcleo central e medular ferido por uma eventual ingerência normativa do Estado-membro corresponde a um espaço autônomo mínimo, que até mesmo onde a autonomia municipal não logrou a amplitude federativa alcançada no Brasil desde a Constituição de 1988, tem sido inviolavelmente preservado, debaixo do manto protetor da garantia institucional cujo reconhecimento, assim pela doutrina como pela jurisprudência, representa um dos mais arrojados passos com que se tem acautelado a hierarquia, a legitimidade, a eficácia e a supremacia das normas constitucionais, doutro modo expostas, sem socorro possível, ao arbítrio e à inconsistência de vontades legislativas inferiores.

A garantia institucional da autonomia do Município, tanto quanto a da propriedade, foi aquela de que se valeu Carl Schmitt para ilustrar seu rico e denso comentário ao art. 127 da Constituição de Weimar, escrevendo:

Pertence ao espírito da garantia institucional da administração autônoma do Município, que certos traços típicos - feitos no desenvolvimento histórico característico e essencial - devem ser protegidos, por este modo e garantia, contra uma remoção levada a cabo pelo legislador ordinário. Em conseqüência, não tem o legislador mão livre no que se refere à organização e ao círculo material de eficácia dos Municípios nem tampouco tocante à organização da fiscalização do Estado, se é que a garantia ainda tem, afinal de contas, um conteúdo.⁶⁵

Comentando o art. 127 da Constituição de Weimar, Carl Schmitt,

⁶⁵ Schmitt, Carl. *Teoria de la Constitución*. Madrid: Alianza Editorial S/A, 1996, p. 46.

conforme vimos, demonstrou que uma garantia institucional protege o instituto contra a ação normativa do legislador, invasora do seu espaço jurídico-constitucional. Mas o fez sem explicitar que a proteção - embora isso pudesse ser inferido - se estendia também às lesões perpetradas pelo legislador constituinte do Estado-membro.

Algum hermeneuta superficial e desavisado, cingido unicamente à literalidade da palavra legislador nomeada por Schmitt, poderia acaso, supor, com leviandade, despreparo e erro, que o constituinte estadual não fora ali abrangido pelo raio conceitual da proteção estabelecida.

Ao apagar das luzes da República de Weimar, um de seus últimos e mais abalizados publicistas ministrou, pois, com toda a evidência e clareza, a grande lição teórica das garantias institucionais, deixando assim bem patente que é da essência, do significado e do fim dessa garantia oferecer proteção "contra qualquer espécie de legislação do Estado-membro", seja ela de grau ordinário, seja de grau constitucional, desde que atinja o "mínimo intangível" de Carl Schmitt ("unantastbares Minimum"), o "mínimo essencial" de G. Anschütz e R. Thoma ("das Minimum dessen, was ihr Wesen ausmacht"), e a "identidade" de F. Giese (*Identität*), a saber, aquilo que faz a natureza e o conteúdo de uma garantia institucional.

CAPÍTULO V

DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (PNMA) E DO SISTEMA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE (SISNAMA)

Quando se trata de Política e Sistema Nacionais do Meio Ambiente no Brasil, sem dúvida alguma o mais importante diploma legal é a Lei nº 6.938/81, e assim é por uma razão muito simples: essa lei materializa a tradução jurídica da Política Nacional do Meio Ambiente, traçada no início dos anos oitenta como reflexo de toda uma evolução política nacional e internacional, cujo registro histórico mais importante é o Encontro de Nações realizado em Estocolmo, no ano de 1972.

O art. 2º da Lei nº 6938/81 diz textualmente:

“A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (...)”

1. A POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

A definição da Política Ambiental para a Nação foi e continua sendo o passo de maior importância em toda a História político-institucional do Brasil, cujo significado transcende o campo jurídico e alcança os fundamentos do desenvolvimento econômico e até mesmo as bases do pensamento social.

Traçar uma política, no sentido mais alto do termo, corresponde a tomar uma decisão e assumir a responsabilidade pelo futuro ambiental da Nação Brasileira, reconhecendo e elegendo como valores estruturantes da sociedade o equilíbrio entre continuar produzindo e gerando riquezas e, ao mesmo tempo, conservando e preservando as reservas naturais, a dignidade da vida e o acervo cultural do povo brasileiro.

Definir uma política ambiental implica num olhar para o passado e noutro para o futuro, de maneira a corrigir o rumo, no presente, na direção de um desenvolvimento sócio-econômico-político capaz de assegurar o aproveitamento dos recursos naturais sem romper o essencial equilíbrio garantidor da vida humana e das demais formas de vida que se entrelaçam num grande sistema vital.

Fixar uma política é tomar as rédeas da História, criar um novo destino, reconhecer limites na exploração econômica dos recursos naturais e reconhecer como bem de uso comum o meio ambiente, cuja proteção interessa a todos e não pode mais ser dilapidado no interesse meramente econômico de alguns em detrimento de todos.

O núcleo da Política Brasileira para o Meio Ambiente está na mudança do modelo de desenvolvimento e, portanto, da mentalidade, isto é, da concepção da idéia mesma de desenvolvimento até então aceita. Trata-se, por um lado, de admitir o esgotamento de um modelo econômico produtivista que leva à exaustão dos recursos ambientais, assim entendidos a atmosfera, as águas, o solo e o subsolo, a flora e fauna e os demais elementos da biosfera, para a manutenção da atividade econômica e tendo como alvo maior a lucratividade dos empreendedores, e adotar-se, por outro prisma, um modelo de desenvolvimento sustentável, que preserve as condições de vida na região e no planeta e ao mesmo tempo promova o bem estar da sociedade.

A política nacional do meio ambiente vigente no Brasil foi estabelecida pela Lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981, com fundamento no art. 8º, inciso XVII, alíneas “c”, “h” e “i”, da Constituição de 1969, que conferiam à União competência para legislar sobre defesa e proteção da saúde, florestas e águas.

Este diploma legal foi recepcionado pela Constituição de 1988, fundamentando-se, no disposto no art. 22, inciso IV; 24, VI e VIII; e 225 da Carta vigente. A Lei 6.938/81 preenche perfeitamente os requisitos fixados pelo art. 24 e seus parágrafos, pois estabelece normas gerais de proteção ao meio ambiente e, no particular, define os instrumentos legais e administrativos capazes de tornar efetiva a proteção ambiental no País.

Além do mais, nesta lei definem-se as diretrizes, o conteúdo geral, os objetivos, os fins, os mecanismos, o sistema e os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.

Como observa LEITE FARIAS a "Lei nº 6938/81 é norma geral, nacional, porque não se confunde com uma simples lei federal aplicável apenas pela União. Ela, de fato, é uma lei nacional, pois estabelece um sistema nacional do meio ambiente. Esse sistema, composto por órgãos federais, estaduais e municipais, tem por objetivo ações integradas de proteção ao meio ambiente em todo o País."⁶⁶

Juridicamente falando, este diploma sistematiza, conceitua e instrumentaliza a ação ambiental no Brasil, além de fixar objetivos e princípios norteadores da Política Nacional para o meio ambiente. É um verdadeiro Código Ambiental Brasileiro, pois pela vez primeira trata da matéria organicamente, com inteireza e unidade, com metodologia e lógica, servindo de regra para elaboração, interpretação e aplicação da legislação ambiental no Brasil.

A responsabilidade civil objetiva no campo do dano ambiental é estabelecida por essa Lei (Art. 14, § 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, **independentemente de existência de culpa**, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade...(negritamos)), que prevê as sanções administrativas aplicáveis pelos órgãos ambientais, além de tipificar como crime a conduta do poluidor que expõe a perigo a incolumidade humana, animal ou vegetal.

Citado diploma também trata de unidades de conservação e de medidas de incentivo ao cumprimento da legislação ambiental.

Adotar uma Política Ambiental implica, também, na definição do papel do Poder Público e, como vivemos numa federação, na repartição dos deveres e poderes de cada ente político ou, nas palavras da ciência constitucional, das competências que se distribuem, no caso brasileiro, entre a União, os Estados-membros e os Municípios.

⁶⁶ LEITE FARIAS, Paulo José. **Competência Federativa e Proteção Ambiental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999, p. 389.

2. SISTEMA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE (SISNAMA)

É necessário, quando se traça uma política, responder às clássicas questões: quem fica encarregado de fazer o que na ordem constitucional ambiental? Que entes da federação podem e devem agir para fazer valer os objetivos desta política ambiental em todo o território nacional?

A resposta veio, em certa medida, no art. 6º e seguintes da Lei nº 6938/81 – Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, já mencionada, que institui o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), integrado por todos os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, definindo sua composição e atribuições, além de elencar e consagrar os mais importantes instrumentos para execução da política nacional para o meio ambiente, como é o caso do Licenciamento.

2.1. Da estrutura e funcionamento do Sistema Nacional de Meio Ambiente

A seguir se parte para uma breve análise da estrutura e funcionamento deste Sistema de Órgãos Ambientais, que tem, por assim dizer, o monopólio da grande e infinita tarefa de proteger e melhorar a qualidade ambiental, usando das diversas ferramentas ou instrumentos compreendidos na Política Nacional do Meio Ambiente, que por estar consagrada em lei goza do poder sancionador do Estado.

Nos termos do art. 6º da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – Lei nº 6.938/81, o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) é constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as Fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental.

Na verdade, e como já foi dito, a Lei nº 6.938/81 é uma lei de caráter nacional, e não apenas federal, pois articula um sistema de órgãos para a Nação brasileira, indo além da União, sem ferir o pacto federativo. Tem natureza de Lei complementar.

Após sucessivas alterações legislativas, atualmente o SISNAMA se encontra estruturado da seguinte forma:

- I. órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais, conforme redação dada pela Lei nº 8.028 de 12.04.1990;
- II. órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida, conforme redação dada pela Lei nº 8.028 de 12.04.1990;
- III. órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República (atualmente Ministério do Meio Ambiente), com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, conforme redação dada pela Lei nº 8.028 de 12.04.1990;
- IV. órgão executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com a finalidade de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, conforme redação dada pela Lei nº 8.028 de 12.04.1990.

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) foi criado em fevereiro de 1989 pela fusão de quatro órgãos então extintos: Secretaria Especial de Meio Ambiente, Superintendência do Desenvolvimento da Borracha, Superintendência do Desenvolvimento da Pesca e Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF). Tem sede em Brasília e superintendências em todos os Estados brasileiros. É uma entidade autárquica de regime especial dotada de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira, com a finalidade de formular,

coordenar, executar e fazer a política nacional do meio ambiente e preservação, conservação e uso racional, fiscalização, controle e fomento dos recursos naturais. A ele estão subordinados os parques nacionais e outras unidades de conservação nacionais, além de centros de pesquisa e projetos, como o TAMAR (Tartaruga Marinha).

V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental, conforme redação dada ao inciso pela Lei nº 7.804 de 18.07.1989.

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições.

2.1.1. **CONAMA:** coração e cérebro do sistema nacional de meio ambiente

Órgão Consultivo, Recursal e principalmente Deliberativo, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), cuja composição é tripartite, isto é, conta com representantes do Poder Público (federal, estadual e municipal), da iniciativa privada (setor produtivo – patrões e empregados) e da sociedade civil organizada, vem se mostrando o coração e o cérebro do SISNAMA, pois sensível às questões ambientais relevantes para a Nação tem tomado a iniciativa de debater e deliberar, através de centenas de resoluções, diretrizes e parâmetros visando efetivar a política nacional ambiental.

A constituição e número de representantes que integram o CONAMA não são o mesmo do momento de sua criação e implantação em 1984, pois vem apresentando algumas alterações no decorrer do tempo e atualmente apresenta a seguinte configuração⁶⁷, nos termos do art. 5º do Decreto 99.274, de 6 de junho de 1990:

Art. 5º Integram o Plenário do CONAMA:

⁶⁷ A constituição do CONAMA constava inicialmente do art. 7º da Lei nº 6938/81 – Lei da Política Nacional do Meio Ambiente - , revogado posteriormente pela Lei nº 8028/90, e atualmente está disciplinada pelo Decreto nº 99.274/90, com as alterações recentemente introduzidas pelo Decreto 3.942/2001.

- I - o Ministro de Estado do Meio Ambiente, que o presidirá;
 - II - o Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente, que será o seu Secretário-Executivo;
 - III - um representante do IBAMA;
 - IV - um representante da Agência Nacional de Águas-ANA;
 - V - um representante de cada um dos Ministérios, das Secretarias da Presidência da República e dos Comandos Militares do Ministério da Defesa, indicados pelos respectivos titulares;
 - VI - um representante de cada um dos Governos Estaduais e do Distrito Federal, indicados pelos respectivos governadores;
 - VII - oito representantes dos Governos Municipais que possuam órgão ambiental estruturado e Conselho de Meio Ambiente com caráter deliberativo, sendo:
 - a) um representante de cada região geográfica do País;
 - b) um representante da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente-ANAMMA;
 - c) dois representantes de entidades municipalistas de âmbito nacional;
 - VIII - vinte e um representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil, sendo:
 - a) dois representantes de entidades ambientalistas de cada uma das Regiões Geográficas do País;
 - b) um representante de entidade ambientalista de âmbito nacional;
 - c) três representantes de associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e do combate à poluição, de livre escolha do Presidente da República;
 - d) um representante de entidades profissionais, de âmbito nacional, com atuação na área ambiental e de saneamento, indicado pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental-ABES;
 - e) um representante de trabalhadores indicado pelas centrais sindicais e confederações de trabalhadores da área urbana (Central Única dos Trabalhadores-CUT, Força Sindical, Confederação Geral dos Trabalhadores-CGT, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria-CNTI e Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio-CNTC), escolhido em processo coordenado pela CNTI e CNTC;
 - f) um representante de trabalhadores da área rural, indicado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura-CONTAG;
 - g) um representante de populações tradicionais, escolhido em processo coordenado pelo Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Populações Tradicionais-CNPT/IBAMA;
 - h) um representante da comunidade indígena indicado pelo Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil-CAPOIB;
 - i) um representante da comunidade científica, indicado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência-SBPC;
 - j) um representante do Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares-CNCG;
 - l) um representante da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza-FBCN;
 - IX - oito representantes de entidades empresariais; e
 - X - um membro honorário indicado pelo Plenário.
- § 1o Integram também o Plenário do CONAMA, na condição de Conselheiros Convidados, sem direito a voto:
- I - um representante do Ministério Público Federal;

- II - um representante dos Ministérios Públicos Estaduais, indicado pelo Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça; e
- III - um representante da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados.

Constata-se, facilmente, que se trata de um grande colegiado, integrado por quase uma centena de conselheiros de todas as partes do país e das mais diversas entidades governamentais e não governamentais e que, muito embora não possa legislar, tem um importantíssimo papel na fixação dos padrões de qualidade ambiental a serem obedecidos por todos os demais órgãos ambientais espalhados pelo território nacional.

As competências são diversas e se encontram enumeradas no art. 7º do Decreto nº 99.274/90, a seguir transcritas:

Art. 7º Compete ao CONAMA:

- I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios e supervisionada pelo referido Instituto;
- II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis conseqüências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional;
- III - decidir, após o parecer do Comitê de Integração de Políticas Ambientais, em última instância administrativa em grau de recurso, mediante depósito prévio, sobre as multas e outras penalidades impostas pelo IBAMA;
- IV - determinar, mediante representação do IBAMA, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;
- V - estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição causada por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes;
- VI - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos;
- VII - assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais;
- VIII - deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;
- IX - estabelecer os critérios técnicos para declaração de áreas críticas, saturadas ou em vias de saturação;

X - acompanhar a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza-SNUC, conforme disposto no inciso I do art. 6º da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000;

XI - propor sistemática de monitoramento, avaliação e cumprimento das normas ambientais;

XII - incentivar a instituição e o fortalecimento institucional dos Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, de gestão de recursos ambientais e dos Comitês de Bacia Hidrográfica;

XIII - avaliar a implementação e a execução da política ambiental do País;

XIV - recomendar ao órgão ambiental competente a elaboração do Relatório de Qualidade Ambiental, previsto no art. 9º inciso X da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981;

XV - estabelecer sistema de divulgação de seus trabalhos;

XVI - promover a integração dos órgãos colegiados de meio ambiente;

XVII - elaborar, aprovar e acompanhar a implementação da Agenda Nacional de Meio Ambiente, a ser proposta aos órgãos e às entidades do SISNAMA, sob a forma de recomendação;

XVIII - deliberar, sob a forma de resoluções, proposições, recomendações e moções, visando o cumprimento dos objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente; e

XIX - elaborar o seu regimento interno.

§ 1º As normas e os critérios para o licenciamento de atividades potencial ou efetivamente poluidoras deverão estabelecer os requisitos necessários à proteção ambiental.

§ 2º As penalidades previstas no inciso IV deste artigo somente serão aplicadas nos casos previamente definidos em ato específico do CONAMA, assegurando-se ao interessado a ampla defesa.

§ 3º Na fixação de normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente, o CONAMA levará em consideração a capacidade de auto-regeneração dos corpos receptores e a necessidade de estabelecer parâmetros genéricos mensuráveis.

§ 4º A Agenda Nacional de Meio Ambiente de que trata o inciso XVII deste artigo constitui-se de documento a ser dirigido ao SISNAMA, recomendando os temas, programas e projetos considerados prioritários para a melhoria da qualidade ambiental e o desenvolvimento sustentável do País, indicando os objetivos a serem alcançados num período de dois anos.

Diante do exposto, resta clara a importância capital do CONAMA na sua função maior de definir as diretrizes da política nacional ambiental. Sua competência é bastante ampla, pois pode estabelecer resoluções com valor legal. A obrigatoriedade do estudo de impacto ambiental, por exemplo, foi estabelecida por meio de uma resolução do próprio CONAMA, ainda que posteriormente consagrada no plano constitucional (Art. 225, § 1º, inciso IV da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

3. INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

Os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente são os meios através dos quais se fazem valer as regras traçadas com objetivos de compatibilizar o desenvolvimento das atividades econômicas e a preservação do ambiente, de modo a permitir a continuidade da vida humana, e estão arrolados no art. 9º da citada Lei n.º 6.938/81.⁶⁸

Os principais instrumentos são o Licenciamento Ambiental, o Zoneamento e a Avaliação de Impacto Ambiental, a seguir tratados.

3.1 Licenciamento Ambiental no Brasil

Num primeiro momento necessário se faz distinguir "licença" de "autorização", que se enquadram na esfera dos Atos Administrativos Negociais.

Licença é o ato administrativo de caráter vinculado e definitivo, que outorga ao interessado, portador de um direito subjetivo, o exercício de atividades ou a execução de fatos materiais que antes lhe era vedado. Em virtude de ser um direito subjetivo do particular, não pode a Administração Pública negá-la, uma vez preenchidos os requisitos essenciais à concessão da mesma, uma vez expedida, traz a presunção de definitividade.

Já a autorização é ato administrativo discricionário e precário que a Administração Pública pode ou não expedir, cabendo a ela, através de critérios de conveniência e oportunidade realizar tal julgamento. Nesse caso não há direito subjetivo à obtenção da licença ou quiçá à sua continuidade, podendo a Administração Pública cassar o alvará a qualquer momento. Aqui independe o

⁶⁸ Ainda que não seja objeto do presente trabalho a análise do chamado Estatuto da Cidade, a recente Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, deverá promover verdadeira revolução na ordenação urbana. Este Diploma legal está relacionado diretamente com a gestão ambiental municipal e introduziu um novo instrumento na política ambiental: o Estudo de Impacto de Vizinhança, que ao lado do Estudo Prévio de Impacto Ambiental, destina-se a avaliar os impactos sócio-ambientais dentro dos centros urbanos por vezes densamente povoados. Segundo Toshio Mukai (*in O Estatuto da Cidade – Anotações à Lei nº 10.257, de 10-7-2001*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 31) “trata-se de um instituto totalmente novo em nível federal, à semelhança do estudo de impacto ambiental (EIA), previsto no inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição. A matéria, entretanto, é de natureza puramente administrativa, sendo despicienda sua regulação em lei federal. Apenas como norma urbanística pode ser entendida como norma geral, nos termos do art. 24, I e § 1º, da Constituição.”

fato do requerente ter preenchido os requisitos legais para a outorga da autorização.

Não obstante a nítida distinção de um e do outro ato negocial, a Administração Pública em regra denomina as "AUTORIZAÇÕES" como sendo "LICENÇAS", embora errônea tal denominação, doravante passaremos a utilizar esta expressão para designar os atos administrativos discricionários da Administração Pública.

Muito embora as "Licenças" sejam fornecidas através do poder discricionário da Administração Pública, isto não significa que seja um "poder particular da Administração". O autor de modo discricionário, não dá ao administrador público um salvo-conduto para agir. Esse poder não é ilimitado, ao contrário, é limitado pela lei, dentro dos parâmetros estabelecidos.

A Lei nº 6.938/81, em seu artigo 9º estabeleceu o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.

Assim fica evidenciado a necessidade de realização de Estudo Prévio de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental, para obras ou atividades que venham a provocar qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causadas por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetem, entre outros, a saúde, a segurança e o bem estar da população. (art. 1º - Res.001/86 - CONAMA). Saliente-se que o momento para a realização do EPIA é, invariavelmente, anterior à expedição da licença, mesmo em se tratando de licença-prévia.

O licenciamento ambiental está intimamente ligado à avaliação prévia de impactos ambientais. Desde que a obra ou atividade que se pretenda instalar venha a ser potencialmente causadora de significativa degradação ambiental. Saliente-se que o termo "significativa" não diz respeito às dimensões da obra, mas sim à potencialidade de degradação embutida numa determinada atividade. Assim, a obra pode ser "insignificante" do ponto de vista das dimensões do empreendimento, mas "significativa" do ângulo da degradação ambiental.

O licenciamento ambiental tem como escopo a prevenção do dano ambiental. A tutela do meio ambiente, em seu processo evolutivo, ultrapassou a

fase repressiva-reparatória, atingindo, hodiernamente, o estágio onde, a preocupação maior é com a prevenção, com o evitar e não com o reparar ou o reprimir.

Assim, segundo o disposto no artigo 1º, parágrafo Único, incisos I, II e III da Portaria Normativa nº 001/90 - IBAMA, a expedição pela Administração Pública, de licenças ambientais podem se dar em três momentos.

Numa primeira fase, o licenciamento deve ser solicitado na fase preliminar do planejamento da atividade, ou seja, no momento correspondente à fase de estudos para a localização do empreendimento, é o momento de expedição da Licença Prévia, podendo ser renovada à pedido do interessado e em concordância com as normas estabelecidas pelo IBAMA.

Posteriormente, após a aprovação da localização do empreendimento, passa-se à fase de implantação, ou quando da conclusão da elaboração do projeto básico da atividade, esta é a fase onde deve ser solicitada a Licença de Instalação.

Finalmente, após concluídas e licenciadas as etapas precedentes, deve ser solicitada a Licença de Operação, a ser requerida no início efetivo das operações. Nessa fase caberá ao órgão licenciador, verificar a compatibilidade com o projeto aprovado e a eficácia das medidas mitigadoras dos impactos ambientais negativos, devendo ser renovada dentro do prazo estabelecido pelo IBAMA.

Desta forma, fica a Administração Pública adstrita ao cumprimento de tal ordem, onde é inviável o licenciamento de atividades, sem que ocorram todas as avaliações previstas na Portaria Normativa, supra citada. Assim, é impossível a expedição de, por exemplo, Licença de Operação sem que tenha sido solicitada e emitida a Licença Prévia.

Tal ordenamento é de caráter vinculado e obrigatório, não podendo, *in casu*, a Administração Pública fazer uso de critérios de conveniência e oportunidade, para a expedição de licenças ambientais.

Dos efeitos aparentemente insignificantes da poluição urbana (fumaça, barulho, superpopulação, etc.) às tragédias de grandes proporções (Chernobyl, Bophal, Golfo Pérsico), passando pela destruição de ecossistemas, extinção de espécies, alteração do clima, intoxicação pelo abuso de pesticidas e agrotóxicos,

percebeu-se que a vítima, mediata ou imediata é o próprio homem. Em face disto o Estado elegeu como seu escopo a preservação do ambiente, a fim de tornar possível a vida das gerações futuras.

Essa posição da sociedade contemporânea, constatando a dependência do homem em relação ao seu ambiente, levou à adoção de uma série de normas protetoras do ambiente, através da restrição do uso de seus elementos pelo homem.

No Brasil, onde a exuberância da natureza contrasta com os abusos cometidos contra a própria ao longo da história, existe uma real preocupação com a manutenção da boa qualidade do ambiente.

O licenciamento ambiental é, nos termos do artigo 9º da Lei 6.938/81, entre outros, um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

Art. 9º São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

[...]

III - A avaliação de impactos ambientais;

IV - O licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.

Mais que isso, no artigo 2º do mesmo texto legal, o controle das atividades potencial ou efetivamente poluidoras é princípio da Política Nacional do Meio Ambiente, como se lê:

Art. 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

[...]

V - Controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras.

O artigo 10 da multi-citada Lei nº 6.938/81 prevê especificamente a necessidade do licenciamento. É o texto:

Art. 10 - a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e

Recursos Naturais renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

Note-se que tal texto, de clareza absoluta, foi introduzido na Lei que criou a Política Nacional do Meio Ambiente já na vigência do atual regime jurídico constitucional, através da Lei 7.804/89.

Não tendo outra intenção senão a de contribuir com a efetivação da legislação ambiental brasileira, passamos a analisar qual o trâmite previsto em lei e que deve ser imposto à atividade em tela.

A Portaria Normativa nº 001, de 14 de janeiro de 1990, em seus artigos 1º, 2º e 6º, dispõe:

Artigo 1º - Instituir a cobrança no fornecimento de Licença Ambiental, Instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, como também os custos operacionais referentes à análise e vistoria de projetos.

Parágrafo Único - Às licenças a que se refere esta Portaria são as abaixo identificadas:

I - Licença Prévia – LP, deve ser solicitada na fase preliminar do planejamento da atividade, correspondente à fase de estudos para a localização do empreendimento, podendo ser renovada por solicitação do interessado e em concordância com as normas estabelecidas pelo IBAMA.

II - Licença de Instalação - LI, deve ser solicitada para iniciar-se a implantação do empreendimento, ou quando da conclusão da elaboração do projeto básico da atividade.

III - Licença de Operação - LO, deve ser requerida no início efetivo das operações, competindo ao órgão licenciador, verificar a compatibilidade com o projeto aprovado e a eficácia das medidas mitigadoras dos impactos ambientais negativos, devendo ser renovada no período estabelecido pelo IBAMA.

Neste passo, vale dizer que o Constituinte recepcionou a Política Nacional do Meio Ambiente, tendo inclusive elevado à órbita constitucional a obrigatoriedade do estudo de impacto para o licenciamento de obras potencial ou efetivamente danosas ao ambiente, como se vê do texto do inciso IV do artigo 225, *in verbis*:

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

Na lição de Antônio Herman V. Benjamin, o estudo de impacto ambiental é indissociável do procedimento administrativo do licenciamento, tendo transcrito lapidar resumo da questão em parágrafo de seu excelente artigo "Os Princípios do estudo de impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa", ensinou:

Há, portanto, uma interdependência absoluta, no sistema brasileiro, entre licenciamento e EIA, sendo que a aprovação deste é pressuposto indeclinável para o licenciamento no mérito da decisão administrativa, e constituindo-se na bússola a guiar o rumo norte da confiabilidade da solução.⁶⁹

A partir da análise sistemática dos dispositivos legais acima citados verifica-se a obrigatoriedade do Estudo de Impacto Ambiental, para o licenciamento da atividade potencialmente causadora de degradação ambiental.

3.2 Avaliação de Impacto Ambiental no Brasil

A obrigatoriedade de estudo de impacto ambiental no Brasil apareceu em 1986, através de uma Resolução do CONAMA, cuja redação é bastante clara, como se pode sentir da leitura a seguir:

RESOLUÇÃO CONAMA Nº 1 DE 23.01.1986.

O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - IBAMA, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 48 do Decreto nº 88.351, de 1º de junho de 1983, para efetivo exercício das responsabilidades que lhes são atribuídas pelo artigo 18 do mesmo Decreto, e considerando a necessidade de se estabelecerem as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, RESOLVE:

Art. 1º Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

- I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- II - as atividades sociais e econômicas;

⁶⁹ BENJAMIN, Antônio Herman V. Os princípios do estudo de impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa. *Revista dos Tribunais*, n. 317, p. 29. São Paulo: Ed. RT, 1992.

III - a biota;

IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;

V - a qualidade dos recursos ambientais.

Art. 2º Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

I - Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento;

II - Ferrovias;

III - Portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos;

IV - Aeroportos, conforme definidos pelo inciso I, artigo 48, do Decreto-Lei nº 32, de 18.11.66;

V - Oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários;

VI - Linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230 KV;

VII - Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10 MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques;

VIII - Extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão);

IX - Extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração;

X - Aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos;

XI - Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10 MW;

XII - Complexo e unidades industriais e agro-industriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos);

XIII - Distritos industriais e zonas estritamente industriais - ZEI;

XIV - Exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental;

XV - Projetos urbanísticos, acima de 100 ha. ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes;

XVI - Qualquer atividade que utilizar carvão vegetal, derivados ou produtos similares, em quantidade superior a dez toneladas por dia.

XVII - Projetos Agropecuários que contemplem áreas acima de 1.000 ha. ou menores, neste caso, quando se tratar de áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental, inclusive nas áreas de proteção ambiental.

XVIII - nos casos de empreendimentos potencialmente lesivos ao Patrimônio Espeleológico Nacional.

Art. 3º Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo RIMA, a serem submetidos à aprovação do IBAMA, o licenciamento de atividades que, por lei, seja de competência federal.

Art. 4º Os órgãos ambientais competentes e os órgãos setoriais do SISNAMA deverão compatibilizar os processos de licenciamento com as etapas de planejamento e implantação das atividades modificadoras do meio Ambiente, respeitados os critérios e diretrizes estabelecidos por esta Resolução e tendo por base a natureza o porte e as peculiaridades de cada atividade.

Art. 5º O estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais:

I - Contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto;

II - Identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade;

III - Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza;

IV - Considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade.

Parágrafo Único - Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental o órgão estadual competente, ou o IBAMA ou, quando couber, o Município, fixará as diretrizes adicionais que, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área, forem julgadas necessárias, inclusive os prazos para conclusão e análise dos estudos.

Art. 6º O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:

I - Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando:

a) o meio físico - o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d'água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas;

b) o meio biológico e os ecossistemas naturais - a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente;

c) o meio sócio-econômico - o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócio-economia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.

II - Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.

III - Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas.

IV - Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento (os impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados).

Parágrafo Único - Ao determinar a execução do estudo de impacto Ambiental o órgão estadual competente; ou o IBAMA ou quando couber, o Município fornecerá as instruções adicionais que se fizerem necessárias, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área.

Art. 7º O estudo de impacto ambiental será realizado por equipe multidisciplinar habilitada, não dependente direta ou indiretamente do

proponente do projeto e que será responsável tecnicamente pelos resultados apresentados.

Art. 8º Correrão por conta do proponente do projeto todas as despesas e custos referentes à realização do estudo de impacto ambiental, tais como: coleta e aquisição dos dados e informações, trabalhos e inspeções de campo, análises de laboratório, estudos técnicos e científicos e acompanhamento e monitoramento dos impactos, elaboração do RIMA e fornecimento de pelo menos 5 (cinco) cópias.

Art. 9º O relatório de impacto ambiental - RIMA refletirá as conclusões do estudo de impacto ambiental e conterá, no mínimo:

I - Os objetivos e justificativas do projeto, sua relação e compatibilidade com as políticas setoriais, planos e programas governamentais;

II - A descrição do projeto e suas alternativas tecnológicas e locacionais, especificando para cada um deles, nas fases de construção e operação a área de influência, as matérias primas, e mão-de-obra, as fontes de energia, os processos e técnica operacionais, os prováveis efluentes, emissões, resíduos de energia, os empregos diretos e indiretos a serem gerados;

III - A síntese dos resultados dos estudos de diagnósticos ambiental da área de influência do projeto;

IV - A descrição dos prováveis impactos ambientais da implantação e operação da atividade, considerando o projeto, suas alternativas, os horizontes de tempo de incidência dos impactos e indicando os métodos, técnicas e critérios adotados para sua identificação, quantificação e interpretação;

V - A caracterização da qualidade ambiental futura da área de influência, comparando as diferentes situações da adoção do projeto e suas alternativas, bem como com a hipótese de sua não realização;

VI - A descrição do efeito esperado das medidas mitigadoras previstas em relação aos impactos negativos, mencionando aqueles que não puderam ser evitados, e o grau de alteração esperado;

VII - O programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos;

VIII - Recomendação quanto à alternativa mais favorável (conclusões e comentários de ordem geral).

Parágrafo único - O RIMA deve ser apresentado de forma objetiva e adequada a sua compreensão. As informações devem ser traduzidas em linguagem acessível, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as conseqüências ambientais de sua implementação.

Art. 10. O órgão estadual competente, ou o IBAMA ou, quando couber, o Município terá um prazo para se manifestar de forma conclusiva sobre o RIMA apresentado.

Parágrafo único - O prazo a que se refere o caput deste artigo terá o seu termo inicial na data do recebimento pelo estadual competente ou pela SEMA do estudo do impacto ambiental e seu respectivo RIMA.

Art. 11. Respeitado o sigilo industrial, assim solicitando e demonstrando pelo interessado o RIMA será acessível ao público. Suas cópias permanecerão à disposição dos interessados, nos centros de documentação ou bibliotecas da SEMA e do estadual de controle ambiental correspondente, inclusive o período de análise técnica.

§ 1º Os órgãos públicos que manifestarem interesse, ou tiverem relação direta com o projeto, receberão cópia do RIMA, para conhecimento e manifestação.

§ 2º Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA, o estadual competente ou o IBAMA ou, quando couber o Município, determinará o prazo para recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário, promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA.
Art. 12. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Ainda que alguns artigos estejam revogados pela Resolução nº 237, de 19.12.1997, do CONAMA e outros alterados por legislação posterior, na essência continua em vigor esta Resolução pioneira na matéria do estudo de impacto ambiental no Brasil.

Este importante instrumento de prevenção do dano ambiental foi elevado à categoria de instituto constitucional, e está fundamentado no art. 225 da Constituição Federal, em seu inciso IV, que expressamente estabelece sua necessidade para obras e atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente, e se aperfeiçoa através da elaboração do Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EPIA-RIMA - *in verbis*:

Art.225 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

(...)

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

O EPIA/RIMA objetiva que um projeto (obra ou atividade), inicialmente aceito sob o prisma econômico ou em relação dos interesses imediatos de seu proponente, não se revele futuramente catastrófico para o meio ambiente. Foi exatamente para prever e, por conseguinte, prevenir o dano antes de sua manifestação, que o EPIA foi criado.

Como visto, o CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente em sua Resolução n.º 001/86, deu tratamento mais orgânico ao EPIA, eis que estabeleceu as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental, como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.

Inclusive a definição de impacto ambiental está contida na multimencionada resolução, com uma redação de mediana clareza:

Artigo 1º - Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetem:

I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

II- as atividades sociais e econômicas;

III- a biota;

IV- as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;

V- a qualidade dos recursos ambientais.

O órgão ambiental ao não exigir a elaboração do EPIA/RIMA contraria frontalmente disposição constitucional, o que se vislumbra da simples leitura do contido no inciso IV, do artigo 225, da C.R.F.B. já citado.

A maioria absoluta das Constituições Estaduais repetiu a Carta Maior no capítulo reservado ao Meio Ambiente, estabelecendo exigência do Estudo Prévio do Impacto Ambiental para obras e atividades potencialmente causadoras de significativo impacto ambiental.

Para garantir a eficácia deste direito, cabe ao Poder Público, entre outros, exigir, para a construção e instalação de obras potencialmente causadoras de significativa degradação ao meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, que deve obrigatoriamente anteceder o licenciamento ambiental, posto ser um dos requisitos para o licenciamento a existência do EPIA/RIMA.

Assim, incoerente seria e totalmente contrário ao princípio constitucional da igualdade, exigir-se do particular a realização do EPIA/RIMA e não exigi-lo do Poder Público.

3.3 Outros instrumentos da Política Nacional Ambiental

Além do licenciamento e da avaliação de impactos ambientais, analisados nos tópicos anteriores, não se pode deixar de pelo menos mencionar, pela importância que tem na efetivação da política ambiental, os institutos do Zoneamento, do Tombamento, o Monitoramento, o Controle e a Fiscalização e, por fim, a responsabilização administrativa, civil e criminal, sem deixar de

mencionar, uma vez mais, o Estudo de Impacto de Vizinhança, introduzido pelo Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/01, que sem dúvida alguma é um diploma de caráter nacional.⁷⁰

⁷⁰ Ainda se poderia mencionar o denominado **Protocolo Verde**, que é um protocolo de intenções firmado pelo Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, Banco do Nordeste do Brasil S/A e Banco da Amazônia, e que segundo a apresentação representa o resultado do esforço conjunto realizado pelo Grupo de Trabalho instituído pelo Decreto de 29 de maio de 1995, objetivando uma proposta contendo diretrizes, estratégias e mecanismos operacionais para a incorporação da variável ambiental no processo de gestão e concessão de crédito oficial e benefícios fiscais às atividades produtivas. Dessa forma, os recursos financeiros públicos priorizarão projetos que apresentem maiores características de auto-sustentabilidade e que não acarretem danos ao meio ambiente. Infelizmente as intenções ainda não se concretizaram. Em nosso modo de entender, o Protocolo Verde pode ser uma das ferramentas mais eficazes na gestão pública ambiental, além de não ser mais admissível que recursos públicos (extraídos da sociedade de diversas formas) sejam aplicados em projetos desastrosos para o equilíbrio ambiental ou destinados a pessoas e entidades que buscam exclusivamente o lucro privado em detrimento da sadia qualidade de vida que se constitui num direito fundamental e num princípio explícito da Ordem Econômica no Brasil.

CAPÍTULO VI

COMPETÊNCIA PARA LICENCIAMENTO E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL

O licenciamento e a fiscalização ambiental constituem as duas maiores e mais importantes missões dos órgãos ambientais no Brasil e, desde que bem executadas, garantem em grande parte o cumprimento do objetivo principal da Política Nacional do Meio Ambiente: tornar compatível o desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico essencial à sadia qualidade de vida.

Lamentavelmente, o desentendimento sobre a competência dos órgãos encarregados do licenciamento e da fiscalização ambiental vem se repetindo a cada novo desastre ecológico e promete muitas demandas judiciais⁷¹ (Anexo 1), com prejuízo para toda a sociedade que sofre e paga triplamente: primeiro com os danos ao ambiente e conseqüentemente à saúde, segundo pela demora na aplicação das sanções e terceiro pela sobrecarga do Poder Judiciário que é chamado para intervir em conflitos entre os órgãos ao invés de ser invocado para tutelar jurisdicionalmente o ambiente.

Governos estadual e federal brigam na Justiça para definir responsabilidade por autuações e disputam as multas, gerando insegurança jurídica e desordem institucional enquanto a Nação assiste perplexa à extração clandestina de madeiras, o contrabando de animais silvestres, o ataque ao patrimônio genético, as queimadas e desmatamentos diários e outras tantas agressões às nossas riquezas ambientais.

Urge, portanto, que se definam regras claras fixando campos de atuação para os órgãos ambientais que constituem o Sistema Nacional do Meio Ambiente, que garantam uma ação efetivamente sistêmica alcançando a

⁷¹ O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (Ibama) está travando uma batalha judicial para provar que é ilegal a multa aplicada pelo Instituto Ambiental do Paraná (IAP) à Petrobrás, por causa do vazamento no Rio Iguaçu de mais de 4 milhões de litros de óleo da Refinaria Getúlio Vargas (Repar), em julho do ano passado em Araucária (região metropolitana de Curitiba). Com isso, espera também que os R\$ 40 milhões já pagos pela estatal ao IAP lhe sejam repassados como parte de sua autuação, de R\$ 168 milhões.

totalidade do território nacional e todas as atividades degradadoras sem ferir a autonomia dos entes federativos brasileiros.

Para se poder avançar e apontar caminhos que representem superação dos conflitos e, conseqüentemente, otimizar a atuação dos órgãos licenciadores e fiscalizadores faz-se necessário analisar com alguma profundidade os institutos em consideração. É o que se pretende a seguir.

1. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO LIMITE AO PODER DISCRICIONÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Em que pese o poder discricionário da Administração Pública, há que considerar que este poder não é ilimitado. Nesse atuar, o administrador público não possui um salvo conduto para agir.

Neste sentido é o entendimento dado à matéria por Celso Antônio Bandeira de Mello, que sabiamente leciona que discricionariedade é a **"margem de liberdade que remanesce ao administrador como resultado de indeterminação quanto ao modo concreto de satisfazer, em cada caso, o resultado querido pela lei."**⁷² (negritamos)

Não pode a Administração Pública agir de outra forma, pois o único comportamento permitido já se encontra previsto em lei, estando vinculadamente direcionado a esse agir.

A Constituição Federal, em seu artigo 37, dispõe com clareza: "A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, (...)"

Bandeira de Mello, comentando o dispositivo constitucional acima citado, ensina: "(...) estampa-se, pois, com inobjetável clareza, que a administração é atividade subalterna à lei: que se subjugua inteiramente a ela; que sua função é tão só a de fazer cumprir lei preexistente (...)"⁷³

Acrescente-se, ainda, ao princípio constitucional da legalidade, o da

⁷² MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Elementos de Direito Administrativo**. 3. ed. São Paulo: RT, 1992. p.214.

⁷³ *Ibidem*, p. 52.

finalidade administrativa. Imperioso é que a finalidade pública prevista na norma seja alcançada.

Nesse sentido, diz a doutrina: "O certo é que a moralidade do ato administrativo juntamente com sua legalidade e finalidade constituem pressupostos de validade, sem os quais toda atividade pública será ilegítima." ⁷⁴

O que se pretende deixar claro, neste momento, é que o Licenciamento Ambiental é um procedimento administrativo regido por todos os princípios que norteiam a Administração Pública no Brasil e o denominado processo administrativo, dos quais a autoridade ambiental competente na estrutura do órgão integrante do SISNAMA não pode se afastar, sob pena de invalidação.

Neste procedimento temos numa ponta o interessado (empreendedor privado ou público) que pretende desenvolver obra, serviço ou atividade potencialmente ou concretamente causador de degradação ambiental, e noutra ponta o órgão ambiental competente, encarregado de analisar, avaliar e finalmente decidir sobre a viabilidade sócio-ambiental do projeto apresentado.

Este capítulo se destina a debater a competência dos órgãos ambientais para proceder ao licenciamento, uma vez que temos por um lado uma estrutura sistêmica tríplice (federal, estadual e municipal) e por outro lado o princípio do licenciamento ambiental único.

2. LICENCIAMENTO AMBIENTAL FEDERAL - SUPLETIVIDADE

O licenciamento ambiental está previsto na Lei 6.938/81, como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Nesta mesma lei federal, consta no artigo 10 que "a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, **dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente**, integrante do SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do

⁷⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986. p. 63.

Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis”.(negritamos)

O Decreto nº 99.274/90, que regulamentou a lei acima, em seu artigo 17, repetiu o comando.

Portanto, resta claro que a Lei Federal de Política Nacional do Meio Ambiente designou os Estados-membros (e a própria União, supletivamente) como os entes políticos competentes para desempenhar a função de licenciamento ambiental.

A intervenção do IBAMA é obrigatória em alguns casos como por exemplo, na licença para uso da configuração de veículos motor (Lei 8.723/93), na autorização para entrada no país de qualquer produto contendo organismos geneticamente modificados (OGM), bem como para o funcionamento de empresas que desenvolvam atividades ligadas a OGMs, como também o registro de produtos que contenham OGMs (Lei 8.974/95) e por fim, no registro de agrotóxicos e seus componentes (Lei 7.802/89).

Ressalta-se que as licenças e autorizações mencionadas não são exclusivas do IBAMA ou de outro órgão federal. Os Estados também podem criar seus sistemas administrativos de autorizações, de licenças e de registros. A duplicidade de autorizações poderá existir, desde que amparada em lei.

A supletividade do licenciamento ambiental federal veio consagrada, como já foi enunciado, com a edição da Lei 6.938/81, que no art. 10, caput, prevê que o IBAMA licenciará em caráter supletivo, em relação ao órgão estadual ambiental. Esta atuação supletiva deverá ocorrer em duas situações: se o órgão ambiental estadual for inepto ou se o órgão permanecer inerte ou omissor.

Nos termos da lição de Benjamin, o órgão federal

" ... Atua supletivamente quando o Estado não possui órgão ambiental próprio, com representação da sociedade civil, ou, ainda, quando há receio de que o *iter* seja ou possa ser material ou formalmente viciado."⁷⁵

2.1 Licenciamento ambiental federal e interesse nacional

Com a alteração da Lei 6.938/81 efetuada pela Lei 7.804/89, foi introduzido o § 4º do art. 10 que estabelece que é competência do IBAMA o licenciamento no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional e regional.

Procurou-se dar um novo aspecto da presença federal no meio ambiente, deixando o caráter geral de supletividade da atuação do IBAMA sem eliminar a intervenção dos Estados e Municípios nos licenciamentos destas atividades.

Essa modificação respeitou a autonomia dos entes federados, autonomia esta, mantida pela Lei 6938/81 ao criar o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA. Este sistema por não ter previsão constitucional não obriga os Estados a abdicar de suas competências ambientais frente aos órgãos ambientais da União, podendo, contudo, voluntariamente aderir a um sistema de cooperação administrativa.

Algumas atividades e obras terão importância para os Estados e para a Nação, e, nesse caso, poderá haver duplicidade de licenciamento. O deferimento ou indeferimento do licenciamento deverá ser respeitado, aplicando-se inclusive, as sanções da cada legislação em caso de desobediência. Cabe destacar que o interesse nacional está delineado nas atividades e obras realizadas nas áreas do patrimônio nacional, enumerado pela Constituição Federal em seu art. 225, § 4º. Já o interesse regional é encontrado quando o impacto ambiental do projeto possa atingir mais de um Estado ou uma região geográfica.

Seguindo o raciocínio de Antonio Herman V. BENJAMIN⁷⁶, podemos afirmar que o IBAMA (atual órgão federal executor da Política Nacional do Meio

⁷⁵ BENJAMIN, Antonio Herman V. Introdução ao Direito Ambiental Brasileiro. In: **CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL**, 3., 1999, São Paulo. **Anais**. São Paulo: IMESP, 1999, p. 86.

Ambiente), por lei e regulamentação⁷⁷, licencia atividades que, quando da sua localização ou desenvolvimento, digam respeito, usem ou afetem:

- a) outro país ou mais de um Estado federado;
- b) o mar territorial, a plataforma continental, a zona econômica exclusiva;
- c) terras indígenas;
- d) unidades de conservação de domínio da União;
- e) material radioativo ou energia nuclear;
- f) empreendimentos militares.

Neste ponto a Resolução CONAMA nº 237/97 tem sido criticada sob o argumento da incompletude, pois diz menos que o Sistema Constitucional de Competências prevê, pois evidentemente que o IBAMA também será competente para conhecer e se for o caso licenciar projetos em que a União seja especialmente interessada, isto é, quando esteja evidenciado o interesse nacional.

Ainda que a crítica seja admissível, a Resolução referida avançou no sentido da delimitação da competência licenciatória no Brasil.

2.2 A regra da competência estadual residual para licenciamento: proposta de superação

Ainda que o licenciamento integre o âmbito de competência dos três níveis de governo, pois todos os entes da federação estão habilitados a licenciar empreendimentos com impactos ambientais, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente estabeleceu como regra a competência dos Estados-membros, conforme se pode conferir da leitura do art. 10:

⁷⁶ BENJAMIN, Antonio Herman V. Introdução ao Direito Ambiental Brasileiro. In: **CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL**, 3., 1999, São Paulo. Anais. São Paulo: IMESP, 1999, p. 86.

⁷⁷ Resolução CONAMA n. 237, art. 4º, incisos I a V.

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio **licenciamento de órgão estadual competente**, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis. (negritamos)

Esta foi a tendência do legislador dos anos 80, perfeitamente compreensível naquele momento histórico em que vigorava a Constituição de 1967, que não reconhecia o Município como ente da federação, e também pela absoluta deficiência estrutural e técnica dos Municípios brasileiros para tratar da complexa questão ambiental que era uma novidade.

Este quadro se alterou com a nova Carta Política, em 1988, e com a estruturação de muitos Municípios em matéria de gestão ambiental pública. A tendência se inverteu em favor dos Municípios, que estão mais próximos dos cidadãos e dos problemas e podem, de regra, agir com mais eficiência administrativa.

Recentemente, a Resolução CONAMA nº 237, ao tratar de competência para licenciamento ambiental, distinguiu hipóteses de atuação do órgão estadual da seguinte forma:

Art. 5º Compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades:

- I - localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal;
- II - localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no artigo 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais;
- III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios;
- IV - delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio.

Destarte, a competência estadual deixou de ser regra para ser exceção, ainda que muitos entendam que a matéria não poderia ser tratada por intermédio de Resolução, mas somente por lei.

2.3 Municipalização do Procedimento de Licenciamento e a polêmica Resolução nº 237 do CONAMA

A Resolução CONAMA nº 237, em seus artigos 5º e 6º, suprimiu grande parte da competência dos Estados para licenciamento, transferindo-a para os Municípios, conforme se pode conferir:

Art. 6º Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

Com efeito, qualquer atividade ou empreendimento de impacto ambiental local e cujos impactos ambientais diretos não ultrapassem os limites territoriais do Município devem ser licenciado pelo Poder Municipal. Conclui-se facilmente da leitura da Resolução nº 237 que a competência municipal para o licenciamento se converteu em regra, enquanto que a atuação dos Estados-membros restou supletiva.

Não obstante a questão da falta de preparo estrutural, político e econômico da grande maioria dos Municípios do País, o dispositivo traz discussões acerca de sua legalidade.

Constata-se, em primeira análise, que o CONAMA, enquanto órgão executivo a quem cabe regular detalhadamente este procedimento, extrapolou suas atribuições legais ao conferir, mediante ato normativo infralegal, poderes aos Municípios neste sentido.

Diante da omissão do Congresso Nacional em editar a tão esperada Lei Complementar destinada a traçar normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, conforme previsão do art. 23, § único,

da Constituição Brasileira de 1988, o CONAMA acabou substituindo o Poder Legislativo e editando a polêmica Resolução nº 237, numa clara inversão de papéis.

Ademais, os Municípios somente poderão exercer a prerrogativa dada pela Resolução 237/97 caso exista uma lei municipal que regule o licenciamento em nível municipal, devido ao princípio da estrita legalidade dos atos da Administração Pública.

Entretanto, estudando-se o sistema de competências legislativas e administrativas dos entes políticos estabelecido na Constituição Federal, verifica-se que a União, em matéria ambiental, tem competência legislativa concorrente, cabendo a ela editar normas gerais de conduta (art. 24, VI, e § 1º, CF). Os Estados tem a chamada competência residual, ou suplementar à da União (art. 24, § 2º, CF), enquanto os Municípios têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, CF), ou supletivamente à legislação federal e estadual (art. 30, II, CF).

Este aspecto é relevante na medida em que abre a possibilidade de os Municípios virem a legislar sobre licenciamento ambiental, desde que supletivamente às normas gerais da União e às normas referentes a licenciamento do Estado-membro em que se encontra. Ou, desde que relativamente a aspectos essencialmente locais. Porém, este licenciamento municipal não teria o condão de afastar a exigibilidade do licenciamento estadual, uma vez que o artigo 10 supratranscrito permite a existência de outras licenças concomitantes (*“sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis”*).

Vale lembrar que o art. 7º da Resolução dispõe que os empreendimentos e atividades deverão ser licenciados em um único nível de competência.

Outro aspecto importante diz respeito ao fato de os Estados terem competência para licenciar empreendimentos e atividades cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios. Sendo assim, qualquer atividade cujos impactos diretos se restrinjam aos limites do Município deve ser por este licenciada, de acordo com a Resolução.

Existe aí o problema de não se considerar os impactos ambientais indiretos causados por determinados empreendimentos. Exemplifica-se: a

instalação de uma pequena indústria química, altamente poluente, dentro de determinado Município, é um empreendimento que, desde a sua instalação até seu total funcionamento, causa impactos tanto ambientais quanto antrópicos que vão muito além dos limites territoriais da cidade. A poluição atmosférica que não encontra barreiras espaciais, o lançamento de efluentes líquidos em rios que cruzam vários Municípios, a migração de mão de obra temporária e definitiva, entre outros aspectos, são impactos que não serão considerados para efeito de determinação de competência para licenciamento. Neste particular exemplo, o licenciamento caberia ao Município onde se encontrasse esta fábrica.

Estas questões podem vir a suscitar grandes discussões entre as esferas de poder, a respeito de quem teria realmente competência para licenciar determinado empreendimento, uma vez que não está claro, na norma expedida pelo CONAMA, quem decidirá o que se entende por impacto ambiental local.

Ressalte-se que o artigo 21 da Resolução nº 237/97 revoga todas as disposições em contrário, em especial os artigos 3º e 7º da Resolução 001/86. O art. 3º estabelece que o licenciamento de atividades que, por lei, seja de competência federal depende de estudo de impacto ambiental. A revogação deste dispositivo não atinge, a rigor, o art. 2º, embora a intenção do legislador seja claramente transferir ao órgão ambiental o poder de decisão (discricionariedade) sobre a necessidade da avaliação de impacto ambiental.

O rol de atividades do art. 2º, a nosso ver, deve vigorar, pois estabelece um parâmetro para a tomada de decisões por parte da autoridade ambiental, reduzindo sua margem de discricionariedade e arbitrariedade, e, conseqüentemente, conferindo maior segurança e confiabilidade ao administrado e reduzindo as chances de ocorrer desvio de função. Ademais, o dispositivo não foi expressamente revogado pela nova Resolução, nem chega a contrariar literalmente qualquer outro comando desta.

Vale salientar também que a nova Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/98), publicada em 13 de fevereiro de 1998, prevê, no capítulo referente aos crimes contra a administração ambiental, o crime de sonegação/falsidade de informações (art. 66) em procedimentos administrativos de autorização e licenciamento ambiental, delito este apenas imputável a funcionários públicos, como disposto no *caput*. Tal circunstância exclui, portanto, a possibilidade de

punição, por este crime, do empreendedor e do corpo técnico responsável pela avaliação ambiental.

3. PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL E COMPETÊNCIA PARA FISCALIZAÇÃO

A tutela administrativa do meio ambiente, isto é, a ação coordenada dos órgãos executivos federais, estaduais e municipais dispondo do arsenal de normas jurídicas tendentes à coibição e apuração das infrações se concretiza principalmente através do poder de polícia, que por sua vez se exterioriza na ação fiscalizadora do Estado.

A fiscalização e acompanhamento das condições ambientais se constituem em importantes instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, estampada na Lei nº 6.938/81, no art. 11, § 2º, a seguir transcrito:

Art. 11 [...]

§ 2º - Inclui-se na competência da fiscalização e controle a análise de projetos de entidades, públicas ou privadas, objetivando à preservação ou à recuperação de recursos ambientais, afetados por processos de exploração predatórios ou poluidores.

A prerrogativa de fiscalizar deriva do denominado Poder de Polícia, e mais particularmente do Poder de Polícia Ambiental, cujo conceito deve ser enfrentado preliminarmente. Para tal, lançamos mão do escólio de Paulo Affonso Leme Machado:

Poder de Polícia Ambiental é atividade da Administração Pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato em razão de interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização, permissão ou licença do poder público de cujas ações possam decorrer poluição ou agressão da natureza".⁷⁸

⁷⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 227-228.

Cabe na espécie a lição prestante de José Nilo de Castro:

O poder de polícia não suprime as liberdades nem os direitos, apenas reduz- lhe o exercício, como atividade administrativa que é. Dessume-se do conceito que a razão do poder de polícia repousa na necessidade da proteção do interesse coletivo, figurando-lhe o fundamento na prevalência do interesse geral do Poder Público sobre o interesse particular, um dos princípios basilares do nosso Direito Administrativo. Exercita-se o poder de polícia administrativo nas matérias e assuntos de interesse local, tais como: proteção à saúde (aí incluídas a vigilância e a fiscalização sanitária), proteção ao meio ambiente, ao sossego, à higiene, à funcionalidade.⁷⁹

O dever-poder de fiscalizar as atividades, obras, empreendimentos e serviços potencial ou concretamente causadores de degradação ambiental com o intuito de conter a poluição e sancionar os poluidores decorre do Poder de Polícia ambiental, que só pode ser exercido pelos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente, dentro dos limites da legalidade.

Preliminarmente, deve-se buscar o tratamento constitucional e genérico sobre a atuação dos organismos ambientais, e, neste sentido, o norte está indicado pelo art. 23 da Constituição Brasileira de 1988, que inclui entre as matérias de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios vários itens relativos à proteção ambiental, merecendo destaque:

- III - proteger bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens 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.

Segundo entendimento geral, as competências de que trata o art. 23 são de natureza administrativa e não legislativa, impondo aos governos, nos três níveis, o encargo de exercer o poder de polícia administrativa nessas matérias.

Todavia, princípio básico da Administração Pública é o da legalidade, exercendo-se o poder de polícia na conformidade da lei, não cabendo à administração policial o cidadão a não ser para dar execução à lei.

⁷⁹ CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 46.

3.1 A disputa entre os Órgãos Ambientais e o Princípio do *Non Bis In Idem*

O exercício do poder de polícia ambiental pela administração pública implica, na maior das vezes, na imposição das sanções administrativas previstas na legislação pertinente (Lei nº 9.605/98, regulamentada pelo Decreto 3.179/99), quais sejam:

- I. advertência;
- II. multa simples;
- III. multa diária;
- IV. apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração;
- V. destruição ou inutilização do produto;
- VI. suspensão de venda e fabricação do produto;
- VII. embargo de obra ou atividade;
- VIII. demolição de obra;
- IX. suspensão parcial ou total das atividades;
- X. restritiva de direitos; e
- XI. reparação dos danos causados.

A multa é, sem dúvida alguma, a rainha das sanções administrativas, imposta na grande maioria das autuações fiscais.

Ocorrendo uma infração ambiental⁸⁰, ou diante do risco eminente de ocorrer, e enquanto não há uma melhor organização e divisão criteriosa de atribuições, um ou mais órgãos ambientais podem desencadear a ação fiscalizadora e o resultado pode ser a aplicação de multa por diferentes órgãos. Nestas situações, o pagamento das multas por infrações ambientais de grandes proporções, que normalmente têm valores milionários, pode acabar resultando

⁸⁰ O conceito de infração administrativa ambiental está no art. 1º do Decreto nº 3.179, de 21 de setembro de 1999, expresso com a seguinte redação: Art. 1º Toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente é considerada infração administrativa ambiental e será punida com as sanções do presente diploma legal, sem prejuízo da aplicação de outras penalidades previstas na legislação.

com freqüência em disputas judiciais entre os órgãos federais e estaduais ou municipais de meio ambiente⁸¹.

A Lei de Crimes Ambientais, no artigo 76, afirma, porém, que o "pagamento de multa imposta por estados, Municípios, Distrito Federal ou territórios substitui a multa federal na mesma hipótese de incidência". Há quem acredite que esse artigo pode vir a beneficiar empresas poluidoras, pois os Municípios, interessados nos recursos provenientes das multas ambientais, poderiam lavrar autos de infração de menor valor que a do órgão federal, para receber o dinheiro rapidamente. A empresa, para ter menos prejuízo, pagaria apenas a multa municipal. Este é um risco que só existe quando se parte do falso pressuposto de que os órgãos ambientais estaduais e federais sempre ou quase sempre imporão multas em valores menores em relação às aplicadas pelos órgãos federais, com o mero intuito de arrecadar ou de aparecer na mídia.

O art. 76 da Lei de Crimes Ambientais se integra, em perfeita harmonia com toda a sistemática do direito ambiental. Tal norma não é nenhuma novidade no nosso direito e decorre do modelo federalista cooperativo adotado pela Constituição de 1988.

Vale ressaltar, uma vez mais, o que dispõe a Lei Federal 6.938, de 1.981, que traça a Política Nacional do Meio Ambiente, no seu art. 14:

Art. 14 – Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

I – a multa simples ou diária (...), vedada a sua cobrança pela União se já tiver sido aplicada pelo Estado, Distrito Federal, Território ou pelos Municípios; [...]"

⁸¹ O Ibama, por exemplo, já entrou na Justiça com uma ação, ainda não julgada, que pede que o instituto seja declarado o órgão responsável pela punição da Petrobrás no caso do acidente da Repar, em julho do ano passado. Ocorre, porém, que a Petrobrás foi multada antes pelo IAP, que já recebeu R\$ 40 milhões pelo acidente. O Ibama alega que a competência de autuação, no caso de um acidente envolvendo um rio que federal – o Iguaçu – é do órgão ambiental da União. Embora o Ibama tenha aplicado uma multa de R\$ 168 milhões à Petrobrás pelo mesmo acidente, nada recebeu, porque a empresa alega que não pode ser punida duas vezes pelo mesmo vazamento.

A primeira batalha judicial, ao menos por enquanto, favoreceu o IAP. O Ibama teve uma liminar negada pela Justiça. O pedido era para que os R\$ 40 milhões pagos ao IAP fossem repassados ao Ibama. Mas se o mérito da ação for decidido a favor do Ibama, o desenvolvimento dos projetos aprovados pelo Fundo Estadual do Meio Ambiente pode ficar comprometido.

Posteriormente o Decreto n.º 88.351, de 01/06/83, veio a regulamentar essa Lei, dispondo o seu art. 44:

A imposição de penalidades pecuniárias, por infrações à legislação ambiental, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios, excluirá a exigência de multas federais, na mesma hipótese de incidência, quando de valor igual ou superior.

O Decreto Federal 99.274, de 06.06.90, que revogou expressamente, entre outros diplomas legais, o Decreto 88.351/83, deu a seguinte redação à matéria:

Art. 41 – A imposição de penalidades pecuniárias, por infrações à legislação ambiental, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, excluirá a exigência de multas federais, na mesma hipótese de incidência.

Hoje, o mesmo dispositivo, em outros termos, integra o texto legal dos Crimes Ambientais, conforme disposto no seu artigo 76, *in verbis*:

Art. 76 – O pagamento da multa imposta pelos Estados, Municípios, Distrito Federal ou Território substitui a multa federal na mesma hipótese de incidência.

Estranha-se que somente agora se lancem alegações acerca da inconstitucionalidade desse artigo, ora aqui, ora acolá, pois se trata de uma regra já conhecida e prevista no ordenamento jurídico ambiental desde 1981. Um dos fatores desencadeadores da retardada polêmica diz respeito, certamente, aos valores expressivos conferidos às multas na nova Lei de Crimes Ambientais, pois se assim não fosse, como explicar a inexistência, até poucos anos, de qualquer questionamento sobre a competência para o exercício do Poder de Polícia dos Estados, através de seus órgãos ambientais, sobre a Mata Atlântica e a região da Serra do Mar, por exemplo?

Heraldo Garcia Vitta, em artigo intitulado *Da Divisão de Competências das Pessoas Políticas e o Meio Ambiente*, trata exemplarmente a matéria. Diz ele:

A inovação constitucional, a do art. 23, deve ser vista sob o prisma da referida universalização do meio ambiente; todos têm-se preocupado com o tema, a medida da insuficiência de apenas um dos entes políticos resolver as

questões que surgem no cotidiano: ora o problema é local, ora regional e nacional; às vezes, pensa-se ser local, mas é nacional e universal. Por isso, há necessidade de ver a norma constitucional com a maior eficácia possível. Consideramos, assim, a competência administrativa comum do art. 23 como um dos alicerces fundamentais para a proteção ambiental, independentemente da competência legislativa concedida pela Carta Magna. Logo, seria possível uma entidade política editar a lei e até mesmo o ato administrativo superveniente e a outra concretizar as medidas necessárias para a preservação ambiental.⁸²

O mesmo autor reflete:

Seria possível, numa omissão de um ente estatal, o outro atuar em prol do meio ambiente? Como isso ocorreria? Digamos que haja danos ecológicos num bem pertencente ao Município; por razões diversas, contudo, as autoridades municipais ficam silentes: não penalizam a lesão ambiental. Nesse exemplo, parece-nos coerente o ponto de vista segundo o qual o Estado e até mesmo a União atuem, na defesa do meio ambiente lesado. Tanto o servidor estadual como o federal poderiam aplicar as sanções cabíveis, inclusive multas aos infratores, desde que devidamente plasmadas em leis. E vamos um pouco mais adiante. Pouco importaria ser esta lei municipal, estadual ou federal, na medida em que a competência para aplicá-las seria de todas as entidades políticas.⁸³

Neste mesmo sentido comenta Vladimir Passos de Freitas (in "Crimes contra a Natureza" – Ed. RT - p. 310, parágrafo 2º):

Por exemplo, o art. 23, inc. VI, da Lei Maior atribui a todos a competência comum para zelar e combater a poluição em qualquer de suas formas. Assim, por exemplo, nada impede que o Município fiscalize a poluição marítima, muito embora o mar territorial seja bem da União (CF, art. 20, inc. VI).⁸⁴

Negar a competência aos Estados-membros para que, através de seus órgãos ambientais, exerça seu legítimo Poder de Polícia face às inúmeras agressões e atentados à integridade e equilíbrio do patrimônio ambiental situado em seus territórios, equivale a desconhecer princípios já assentes no direito ambiental, no direito administrativo e constitucional vigentes.

Acrescente-se, ainda, que, o órgão ambiental federal, IBAMA, por disposição da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente - Lei n.º 6.938/81, art. 10

⁸² VITTA, Heraldo Garcia. Da divisão de competências..., *op. cit.*, p. 100.

⁸³ *Ibidem*, p. 98.

⁸⁴ FREITAS, Vladimir Passos de. **Crimes contra a natureza**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. p. 310.

- atua supletivamente aos Estados, no exercício de sua competência comum (administrativa) de licenciamento ambiental, quanto mais, então, na de fiscalização ambiental e conseqüente imposição de penalidades.

Diz o citado artigo:

Art. 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

A tutela ambiental se sobrepõe como fim do direito ambiental, que visto como um sistema, forma um todo lógico, no qual se insere perfeitamente o art. 76 da Lei de Crimes Ambientais. Pretender a inconstitucionalidade desse artigo é pretender desconstitucionalizar a efetividade dessa tutela, que o artigo 225 da Constituição Brasileira de 1988 muito bem consagrou.

Anote-se, ainda que desnecessário sob o ponto de vista estritamente formal, que a pretensa inconstitucionalidade do art. 76 da Lei 9.605/98 estaria afastada, posto que a disposição nele contida já se encontra assente no nosso direito desde 1.981, com a Lei Federal 6.938, e foi recepcionada pela Constituição da República de 1988.

A norma do art. 76 da Lei nº 9605/98 é pertinente, pois não se permitir o *bis in idem* na mesma hipótese de incidência está conforme o clássico princípio de que ninguém deve ser sancionado duas vezes pelo mesmo fato, o que, diga-se de passagem, já era contemplado nas Regras de Direito de Justiniano: "A boa-fé não consente que se exija duas vezes a mesma coisa" (*Bona fides non patitur, tu bis idem exi gatur*).

3.2 Supletividade da ação fiscalizadora ambiental federal

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente consagrou desde sua edição em 1981 a atuação fiscal supletiva dos organismos federais de meio

ambiente, convocando os órgãos estaduais e municipais para esta missão. É o que se pode constatar da leitura do art. 11 e parágrafos, a seguir transcrito:

Art. 11. Compete à SEMA propor ao CONAMA normas e padrões para implantação, acompanhamento e fiscalização do licenciamento previsto no artigo anterior, além das que forem oriundas do próprio CONAMA.

§ 1º - A fiscalização e o controle da aplicação de critérios, normas e padrões de qualidade ambiental serão exercidos pela SEMA, **em caráter supletivo** da atuação do órgão estadual e municipal competentes. (negritamos)

O eminente Vladimir Passos de Freitas sobre o tema nos ensina:

O fato de ser a União o poder legiferante não significa que só a ela caiba a fiscalização. Os Estados e os Municípios podem e devem zelar pela proteção do meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, conforme art. 23, inc. VI, da Lei Maior. Nesse permissivo constitucional se inclui exercer a polícia administrativa sobre bens ambientais protegidos por lei federal.⁸⁵

Desta forma e na guisa de conclusão, no estrito cumprimento da legislação vigente, verifica-se que, além de poder agir apenas supletivamente, os órgãos federais responsáveis pela fiscalização estão impedidos de aplicar multas por infração à legislação de controle ambiental, quando Estados e Municípios já as houverem efetivado, não importando no caso, se as penalidades sejam as constantes de legislação federal ou particular de Estados ou Municípios.

Ocorre, porém, que tais mandamentos pouco são observados. Na realidade, é nessa oportunidade que se constata o nefasto efeito da competência concorrente: gera uma fiscalização concorrente, onde os órgãos ambientais dos três níveis praticam atuação tripla, a um único agente, causador de um mesmo dano.

Em assim sendo, a empresa ou agente autuado, precisará promover sua defesa junto aos três Órgãos, iniciando longa e árdua caminhada percorrida na fase administrativa.

⁸⁵ FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição federal e efetividade das normas ambientais**. 2. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 58.

Ilustrando o acima exposto, veja-se os recentes acidentes ecológicos, onde a Petrobrás foi atuada duplamente pela mesma infração ou fato gerador.

Hipótese de atuação supletiva federal que não se pode descartar é o caso do infrator ambiental ser o Estado-membro, pois muitas vezes o Poder Público Estadual é o empreendedor de grandes obras, como por exemplo usinas hidroelétricas, ou de atividades e serviços que podem infringir a legislação ambiental em vigor.

3.3 Ação fiscalizadora supletiva estadual

Também se pode falar de uma ação supletiva dos órgãos estaduais de meio ambiente em relação aos Municípios, pois não é difícil se imaginar situações de omissão, de conivência com o infrator ou até mesmo do infrator ser o próprio Município, como aparece por vezes retratado na Jurisprudência. E para ilustrar transcreve-se a seguinte Ementa:

Acórdão	Origem: TRIBUNAL - QUARTA REGIÃO Classe: AC - APELAÇÃO CIVEL - 244546 Processo: 199804010678211 UF: RS Órgão Julgador: QUARTA TURMA Data da decisão: 31/10/2000 Documento: TRF400078819
Fonte	DJU DATA 03/01/2001 PÁGINA: 183
Relator(a)	JUIZ MARCOS ROBERTO ARAUJO DOS SANTOS
Decisão	A TURMA, POR UNANIMIDADE, NEGOU PROVIMENTO AO AGRAVO RETIDO E NEGOU PROVIMENTO AO APELO, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR.
Ementa	MULTA ADMINISTRATIVA. PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. FISCALIZAÇÃO. COMPETÊNCIA. AGRAVO RETIDO. INEXISTÊNCIA DE CERCEAMENTO DE DEFESA. 1. A assinatura de convênio entre o Sindicato das Indústrias locais com a municipalidade, em momento algum, exime qualquer das empresas representadas pelo órgão classista de observarem a legislação federal e estadual ambiental, bem como, os respectivos decretos regulamentares e outras normas menores. 2. A competência do município para fiscalizar o cumprimento das leis que protegem o meio ambiente no âmbito de seu território não exclui a do IBAMA para punir as infrações resultantes de serviço

	<p>público municipal, como no caso em tela, em que o município depositava o lixo em local inadequado, degradando o meio ambiente.</p> <p>3. Não merece prosperar a alegação de cerceamento de defesa pelo indeferimento do pedido de oitiva de testemunhas, haja vista, tratar-se de matéria de direito, cujos fatos demonstraram-se suficientemente comprovados pelos documentos acostados aos autos.</p> <p>4. Agravo retido conhecido e improvido.</p> <p>5. Apelação improvida.</p>
Indexação	<p>VALIDADE, AUTO DE INFRAÇÃO, EMPRESA, DEPÓSITO DE LIXO, ÁREA, PREFEITURA, INEXISTÊNCIA, LICENCIAMENTO, AUTORIDADE COMPETENTE, DESNECESSIDADE, PROVA TESTEMUNHAL, EXISTÊNCIA, CONVÊNIO, SINDICATO, MUNICÍPIO, NEGAÇÃO, MOTIVO, DESCUMPRIMENTO, LEGISLAÇÃO, MEIO AMBIENTE, COMPETÊNCIA, INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS IBAMA, IMPOSIÇÃO, MULTA, DESCABIMENTO, ALEGAÇÃO, DESCONHECIMENTO, LEI.</p>
Catálogo	
Data Publicação	03 /01 /2001
Doutrina	
Observação	
Outras Fontes	
Precedentes	
Referência Legislativa	<p>***** LICC-42 LEI DE INTRODUÇÃO AO CODIGO CIVIL</p> <p>LEG-FED DEL-4657 ANO-1942 ART-3</p> <p>-----</p> <p>---</p> <p>LEG-FED DEL-99274 ANO-1990</p> <p>-----</p> <p>---</p> <p>LEG-FED RES-6 ANO-1988 ART-2 INC-5 ART-8</p> <p>CONAMA</p>
Relator Acórdão	
Revisor	
Sucessivos	

3.4 Ação fiscalizadora municipal

Ainda que os Municípios já exerçam há muito tempo a chamada Polícia Urbanística, é recente a ação fiscalizadora ambiental ampla, mas já apresenta bons resultados no que respeita à eficiência desta ação administrativa preventiva e repressiva.

Ainda que se reconheça, uma vez mais, as deficiências estruturais da maioria dos Municípios diante da complexa questão ambiental e as interferências político-partidárias que possam ocorrer, as vantagens superam de muito as desvantagens.

A ação local é, na grande maioria das vezes, senão em todas, mais eficaz em relação à atuação dos órgãos estaduais e principalmente federais, notadamente em um país de dimensão continental como é o caso do Brasil.

O reconhecimento da competência fiscalizatória municipal vem ocorrendo não só na melhor doutrina, bem como na Jurisprudência brasileira, que pode ser representada pelo seguinte Aresto:

APELAÇÃO CÍVEL Nº 51.511-4 - COMARCA DE BELO HORIZONTE - APELANTE(S) - EMPABRA EMPRESA MINERAÇÃO PAU BRANCO LTDA E OUTRA - APELADO(A)(S) - MUNICÍPIO BELO HORIZONTE - RELATOR - EXMO. SR. DES. CAETANO CARELOS

ACÓRDÃO.

Vistos etc., acorda, em Turma, a Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, incorporando neste o relatório de fls., na conformidade da ata dos julgamentos e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, EM REJEITAR AS PRELIMINARES E, NO MÉRITO, NEGAR PROVIMENTO.

Belo Horizonte, 7 de agosto de 1997.

DES. CAETANO CARELOS - Relator.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS.

Inscreveu-se para assistir ao julgamento, pelas apelantes, o Dr. Bady Elias Curi Neto.

O SR. DES. CAETANO CARELOS:

VOTO.

Insurgem-se a Empresa de Mineração Pau Branco Ltda. e a Mineração Ita Norte Ltda. contra a sentença prolatada pelo Juiz da 2ª Vara de Fazenda Pública Municipal de BH, que deu pela improcedência do pedido de anulação do ato administrativo que interditou as atividades de exploração de minério de ferro que desenvolviam na antiga fazenda do Taquaril. Preenche o recurso os requisitos de admissão. Dele conheço.

Em preliminar, alegam que houve cerceamento de defesa, na medida em que não foi realizada audiência de instrução.

Alegam ainda que a presente ação é conexa àquela em que a Empresa de Mineração Taquaril Ltda. contende com o Município de Belo Horizonte, pelo que o julgamento de ambos os feitos deveria ser simultâneo.

Rejeito as arguições de nulidade.

A questão é simplesmente de direito. Alega-se na inicial que o Município não possuía competência para interditar as atividades das apelantes. Esta é a questão a ser decidida e independe de prova em audiência ou mesmo da prova pericial - que as apelantes alegam estar contida na ação que a Empresa de Mineração Taquaril Ltda. move ao apelado.

Outrossim, nada nos autos indica a conexidade entre as ações referidas, a ensejar a reunião pretendida.

No mérito, melhor sorte não assiste às recorrentes.

Com efeito dispõe a Constituição Federal. "Art. 23 - É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

(...).

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

(...)"

Identicamente, a Lei Federal nº 6.938 atribui a responsabilidade pelo controle ambiental à União, aos Estados e ao Municípios. E a Lei Municipal nº 4.253 impõe ao Município de Belo Horizonte a obrigação de fiscalizar o meio ambiente, prevendo penalidades, inclusive a interdição, pelas infrações cometidas.

Pelo que dos autos consta, a interdição das atividades minerárias deveu-se ao fato de estarem promovendo as Apelantes a degradação do meio ambiente, sem cuidarem da recuperação das áreas degradadas.

Acresce salientar que a área onde as apelantes desenvolviam suas atividades situa-se na Serra do Curral, que foi tombada pelo Município.

Competente, pois, o Município para interditar as atividades predatórias das apelantes, incensurável se nos assemelhando a sentença recorrida.

Face ao exposto, nego provimento ao apelo.

O SR. DES. CORRÊA DE MARINS.

Do exame que fiz dos autos, confirmo integralmente a sentença de Primeiro Grau, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

O SR. DES. REYNALDO XIMENES.

Estou acompanhando o voto do Relator, ao entendimento de que a Constituição Federal, pelos itens 6 e 11 do artigo 23, confere ao Município a competência para a fiscalização das concessões e o combate à poluição.

No caso dos autos, a não-expedição do alvará se me afigura medida salutar tomada pela Prefeitura.

Em conclusão, vê-se, portanto, a falha de interação por parte dos órgãos responsáveis pela fiscalização ambiental, que mais parecem buscar visibilidade de sua atuação, ao invés de promover ações coordenadas e conjuntas, a fim de promover sua função maior de zelar por um meio ambiente saudável que garanta qualidade de vida aos cidadãos que arcam com pesada carga tributária para manter em funcionamento todo o aparato do Estado.

CAPÍTULO VII

CRITÉRIOS PARA REPARTIÇÃO DA COMPETÊNCIA

ADMINISTRATIVA ENTRE OS ÓRGÃOS AMBIENTAIS NO BRASIL

Diante do exposto até aqui o que se verifica é que a atuação dos órgãos de meio ambiente no Brasil tem oscilado entre dois extremos perigosos: omissão e sobreposição. A omissão perdurou por mais de uma década e resultou em muitos prejuízos para a sociedade brasileira, alguns irrecuperáveis, e agora, nos últimos anos, temos assistido aos conflitos de atuação e disputas na aplicação de multas, igualmente prejudicando a sociedade e com grande desgaste da imagem da administração pública ambiental.

De forma pertinente afirma FREITAS que “há uma controvérsia histórica que jamais desaparecerá: o poder central está distante e desconhece os problemas locais; o poder local está mais próximo dos fatos, porém é influenciado e envolvido nos seus próprios interesses”.⁸⁶ E acrescenta:

É realmente muito importante tentar estabelecer princípios a respeito. Nesse campo, o papel da doutrina num primeiro momento e dos tribunais depois revela-se decisivo. A insegurança que se cria com a indefinição a todos prejudica. Ao meio ambiente, porque a sua defesa fica indefinida e fracionada. Ao cidadão, porque não sabe a quem recorrer para a solução de suas pretensões e até mesmo para reivindicar ao Poder Judiciário.⁸⁷

Partindo do principal binômio da atuação dos órgãos ambientais no Brasil, isto é, licenciamento e fiscalização (exercício do poder polícia ambiental), propõe-se a seguir alguns critérios, de *lege ferenda*, para a fixação da competência administrativa, iniciando-se pelo licenciamento.

⁸⁶ FREITAS, Vladimir Passos. **A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais**. 2ª Ed. rev. e atualizada. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002, p. 80.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 81.

1. CRITÉRIOS ADOTADOS E PROPOSTOS PARA FIXAÇÃO DO ÓRGÃO AMBIENTAL LICENCIADOR

Cabe ressaltar inicialmente que os empreendimentos e atividades no Brasil serão licenciados em um único nível de competência, conforme estabelecido no art. 7º da Resolução 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente, não se podendo jamais exigir duplo ou triplo licenciamento ambiental⁸⁸ de quem quer que seja.

Cuida-se de norma que têm caráter de economicidade, eis que evita que os empreendedores fiquem sujeitos e expostos à burocracia e principalmente aos conflitos de competência muito freqüentes nos processos desta natureza, em razão da diversidade e complexidade da legislação que varia de Estado para Estado e de Município para Município.

Partindo deste pressuposto da unicidade do licenciamento faz-se necessário traçar critérios para a perfeita repartição das competências ambientais na federação brasileira, de modo a tornar claras as regras e evitar desperdícios indesejáveis. É a próxima tarefa.

1.1 Regra da Supletividade do Órgão Federal de Meio Ambiente

Desde que foi editada, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente não apenas prevê que o licenciamento ambiental pode ser processado por órgãos

⁸⁸ O prestigiado Prof. Paulo Affonso Leme Machado, reconhecidamente uma das maiores autoridades do Brasil na matéria jurídica-ambiental, admite a duplicidade do licenciamento no caso de obras ou atividade que tenham importância ao mesmo tempo para a Nação e para os Estados (p. 52 da obra multicitada **Direito Ambiental Brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1999). Ousamos discordar em razão da possibilidade de decisões conflitantes que viriam sempre em prejuízo da sociedade, além do desgaste desnecessário das autoridades ambientais e das demandas que se arrastariam em juízo para resolver qual das decisões prevaleceria: se a que denegou o licenciamento ou se a que concedeu. Pode-se, ainda, agregar outro argumento: se a obra ou atividade extrapola o interesse estadual padece de competência o órgão do Estado-membro e se transfere a apreciação e decisão ao órgão federal. E, por fim, vale mencionar o princípio da eficiência da administração pública, consagrado no art. 37, *caput*, da Constituição Brasileira, que não se coaduna com a repetição de procedimentos envolvendo mesmo objeto, finalidade, fato gerador e origem.

estaduais e municipais de meio ambiente como deixa claro o caráter de supletividade do órgão federal, conforme se pode conferir da leitura do art. 10:

Art. 10 – A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente, integrante do SISNAMA, sem prejuízo de outras licenças exigíveis. (sublinhamos)

Após a criação do IBAMA e por força da Lei 7.804/89, a redação do art. 10 da Lei 6.938/81 passou a ser a seguinte:

Art. 10 – A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente, integrante do SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis. (sublinhamos)

A Resolução CONAMA 237/97, que dispõe sobre licenciamento, fixa regras de competência de cada órgão que compõe o SISNAMA, considerando como critérios básicos a repercussão do impacto e a localização do empreendimento objeto do licenciamento. Esta resolução veio reafirmar a supletividade do órgão federal ambiental, inclusive permitindo delegar aos Estados o licenciamento de atividade com significativo impacto de âmbito regional, conforme se pode ler do § 2º do art. 4º.

Com esta redação ficou expressa a supletividade do órgão federal de execução ambiental e afirmada a regra da competência estadual.

O Prof. Paulo Affonso Leme Machado⁸⁹ arrola duas situações de atuação supletiva do IBAMA: se o órgão ambiental estadual for inepto ou se o órgão permanecer inerte ou omissos. Mas não prossegue o respeitado autor para explicar o que entende por inépcia do órgão estadual de meio ambiente, o que não inibe a seguinte conclusão: deverá funcionar no procedimento licenciatório

⁸⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental ...*, *op. cit.*, p. 51.

ambiental o IBAMA quando o órgão estadual não contar com estrutura pessoal e material suficiente para analisar a situação posta e concluir de forma fundamentada pela concessão ou não da licença.

Outras situações de ação supletória do órgão federal podem ser arroladas: suspeição ou impedimento dos dirigentes do órgão estadual, greve ou paralisação de outra origem, intervenção, fundada suspeita de improbidade, etc.

1.2 Regra da Significância e da Repercussão do Impacto Ambiental

Este primeiro critério parte da classificação dos impactos ambientais em local, regional e nacional, conforme traçado pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81) com as alterações introduzidas pela Lei 7.804/89 e demais normas pertinentes ao Estudo Prévio de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (EPIA-RIMA) e Licenciamento Ambiental no Brasil.

A Lei 7.804/89 trouxe um verdadeiro imbróglio no que tange aos conceitos de **impacto de âmbito regional e nacional**, pois na redação original da Lei 6.938/81 estavam expressas as hipóteses de competência exclusiva do órgão federal para o licenciamento, conforme se pode verificar da redação do art. 10, § 4º:

Art. 10 - ...

§ 1º [...]

§ 2º [...]

§ 3º [...]

§ 4º - Caberá exclusivamente ao **Poder Executivo Federal**, ouvidos os Governos Estadual e Municipal interessados, o licenciamento previsto no *caput* deste artigo quando relativo a pólos petroquímicos e cloroquímicos, bem como a instalações nucleares e outras definidas em lei. (negritamos)

O novo § 4º do art. 10, com a redação dada pela Lei 7.804/89, deixou de se referir a atividades específicas e ampliou a competência do IBAMA para licenciamento de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional, com a seguinte redação:

§ 4º - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA o licenciamento previsto no *caput* deste artigo, no caso de atividades e obras com **significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional**. (negritamos)

A definição do órgão competente para o licenciamento ambiental ficou ainda mais nebulosa com a edição da Lei 7.804/89, pois além de trazer conceitos inéditos na legislação ambiental brasileira (impacto de âmbito regional) não precisou nem de longe o significado e o alcance de tais expressões. Em outras palavras, só serviu para confundir.

Na tentativa de solucionar o impasse, mas sem resolvê-lo por completo, o CONAMA editou a Resolução nº 237/97, descrevendo como empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional as seguintes:

Art. 4º - [...]

I – localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial, na plataforma continental; na zona econômica exclusiva, em terras indígenas ou em unidades de conservação de domínio da União;

II – localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados;

III – cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados;

IV – destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN;

V – bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

Ainda que tenha ido além de regulamentar o Art. 10 e §§ da Lei 6.938/81⁹⁰, pois tratou de bases e empreendimentos militares e material radioativo, a Resolução 237/97 orienta a aplicação da lei e traz diretrizes úteis para fixação da competência federal para licenciamento ambiental.

Tomando em consideração o conceito de impacto nacional ou supra-estadual como aquele que extrapola os limites do Estado-membro, seja por expansão ao longo do tempo por intermédio das águas, do solo, do subsolo, do

⁹⁰ O presente trabalho não tem por objeto debater o poder regulamentador do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA e seus limites, mas parece evidente que o CONAMA não pode inovar em relação à Lei, e seu papel deliberativo de traçar padrões ambientais não se confunde com função legislativa.

ar, etc., afetando espaço ambiental além do território do Estado onde esteja situada a fonte principal da degradação, temos por conclusão que a competência será do órgão federal.

Também, e com maior razão de ser, quando o impacto ambiental extrapole o espaço territorial brasileiro por se localizar a fonte geradora da degradação em áreas de fronteira (impactos transfronteiriços) com outros países a competência será dos órgãos federais. Igualmente, em se tratando de interesse notadamente transnacional (sem prejuízo da soberania nacional), competirá ao órgão federal decidir sobre o licenciamento.

O art. 5º da citada Resolução do CONAMA estabeleceu a competência do órgão estadual para o licenciamento dos seguintes empreendimentos e atividades:

Art. 5º [...]

- I- localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal;
- II – localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no art. 2º da Lei 4.771, de 15.09.65, e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais;
- III – cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios;
- IV – delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio.

Finalmente, o art. 6º da Resolução em comento determina que compete ao órgão ambiental municipal o licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

1.3 Regra da Natureza da Atividade

As atividades, obras e serviços que por força da própria Constituição Brasileira só podem ser realizadas com autorização federal, como são os casos de usinas nucleares, aeroportos internacionais, bases aeroespaciais, etc.

reclamam, por uma questão de lógica sistemática jurídica, a competência dos órgãos federais.

O artigo 4º, no inciso IV, prevê que os empreendimentos e atividades destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações só podem ser licenciados pelo Órgão Federal – IBAMA, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN).

Também os empreendimentos militares são de competência do IBAMA, conforme determinação do art. 4º, inciso V, da Resolução antes mencionada. Enfim, pode-se deduzir que todas as atividades que de alguma maneira possam colocar em risco a segurança nacional, seja pelos materiais utilizados ou em razão da atividade propriamente dita, devem estar sujeitas aos organismos federais.

1.4 Regra de proibição do Autolicienciamento pelos Estados e Municípios com base nos princípios da impessoalidade e moralidade

Muitas vezes os Estados e Municípios são empreendedores de diversas obras, atividades e serviços potencialmente causadores de degradação ambiental para os quais a legislação ambiental exige licenciamento e por vezes EPIA-RIMA. Nestas situações é muito comum se constatar interesse dos governos nos empreendimentos, que em diversas ocasiões são objeto de ampla publicidade. Em outras situações são empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias e outras entidades da administração pública indireta as responsáveis por obras e atividades de médio e alto impacto ambiental.

Em se admitindo que o Órgão Ambiental do próprio Estado-membro ou Município avalie e conceda, se for o caso, a licença ambiental, é muito provável que a autoridade ambiental estadual não atue com isenção de ânimo, pois além da obra ser de interesse de quem está governando naquele momento é evidente o vínculo político-partidário e até pessoal entre os ocupantes de cargo envolvidos.

Esta falta de isenção acontece porque na maior parte dos Estados-membros brasileiros os órgãos de execução da política ambiental integram a administração pública e têm seus dirigentes nomeados pelo Governador ou Secretário de Estado sob a forma de cargos de confiança, situação esta que interfere e impede, logicamente, a independência e autonomia dos órgãos ambientais, que devem agir baseados em critérios técnico-científicos e não político-partidários.

Para evitar que os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, tão duramente conquistados e consagrados na Carta Máxima sejam defraudados de forma indelével e, ao mesmo tempo, para respeitar a ordem jurídica ambiental, a alternativa que se apresenta viável é a transferência da competência para o Órgão Ambiental Federal, que deverá avocar o processo administrativo caso não ocorra a remessa de forma espontânea.

Em socorro aos administrados e visando cumprir com os objetivos primordiais da Administração foi editada e vale ser mencionada a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula e estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta. Referido diploma tratou das hipóteses de impedimento e suspeição, conforme se pode observar na redação dos artigos 18 a 21, a seguir transcritos:

Art. 18. É impedido de atuar em processo administrativo o servidor ou autoridade que:

I - tenha interesse direto ou indireto na matéria;

II - tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau;

III - esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro.

Art. 19. A autoridade ou servidor que incorrer em impedimento deve comunicar o fato à autoridade competente, abstendo-se de atuar.

Parágrafo único. A omissão do dever de comunicar o impedimento constitui falta grave, para efeitos disciplinares.

Art. 20. Pode ser argüida a suspeição de autoridade ou servidor que tenha amizade íntima ou inimizade notória com algum dos interessados ou com os respectivos cônjuges, companheiros, parentes e afins até o terceiro grau.

Art. 21. O indeferimento de alegação de suspeição poderá ser objeto de recurso, sem efeito suspensivo.

Interpretando tais dispositivos, Di Pietro⁹¹ assevera que os institutos do impedimento e da suspeição não se aplicam exclusivamente ao Juiz, mas também no processo administrativo, eis que a autoridade administrativa está igualmente sujeita ao princípio da impessoalidade e da moralidade, devendo manifestar seu impedimento ou suspeição sempre que exista causa que impeça ou perturbe a exigida imparcialidade ou isenção de ânimo.

Ora, nas hipóteses em que a obra ou atividade seja de interesse do governante que nomeou o dirigente da entidade ambiental resta clara a suspeição, que se não for declarada gera a nulidade do ato por desvio de finalidade⁹², em consonância com a mais balizada doutrina.

Não se pode admitir o autolicenciamento, assim entendida a licença concedida por órgão ambiental a outro órgão ou instituição integrante do mesmo nível de governo, sob pena de desvirtuamento do princípio da impessoalidade e da moralidade administrativa, devendo a competência ser exercida por órgão da estrutura federal ou estadual, conforme o impedimento seja de órbita estadual ou municipal.

1.5. Regra do Bem Ambiental Atingido

A Constituição Brasileira de 1988 efetuou uma partição dos bens ambientais entre a União e os Estados, conforme se pode ler dos artigos 20 e 26 a seguir transcritos:

Art. 20 - São bens da União:

- I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;
- II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

⁹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo...**, *op. cit.*, p. 71-72.

⁹² Sobre este assunto ensina Di Pietro, na obra citada, que "Exigir impessoalidade da Administração tanto pode significar que esse atributo deve ser observado em relação aos administrados como à própria Administração. No primeiro sentido, o princípio estaria relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda a atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse que tem que nortear seu comportamento".

III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as áreas referidas no art. 26, II;

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

VI - o mar territorial;

VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;

VIII - os potenciais de energia hidráulica;

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;

XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

§ 1º - é assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

§ 2º - A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.

(...)

Art. 26 - Incluem-se entre os bens dos Estados:

I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União;

II - as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros;

III - as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União;

IV - as terras devolutas não compreendidas entre as da União.

Diante deste quadro divisório consagrado na Carta Máxima não é difícil concluir que quando a obra ou atividade afete bem ambiental sob gestão federal a competência para processar o licenciamento é do Órgão Federal de Meio Ambiente e, por via de consequência lógica, dos Órgãos Estaduais nas demais hipóteses, restando excluídos os Órgãos Municipais por se tratar de bens ambientais federais e estaduais e por não haver previsão de bens ambientais do Município na Constituição Brasileira de 1988.

O quadro a seguir apresentado procura sintetizar, de forma esquemática, os critérios ora expostos para definição do órgão encarregado do licenciamento em primeiro plano, sem excluir as situações excepcionais de repercussão nacional e estadual do impacto e as hipóteses de natureza da

atividade e de interesse no bem ambiental atingido, em conformidade com as normas constitucionais inafastáveis pela esfera legislativa ordinária.

LICENCIAMENTO				
	1º CRITÉRIO	2º CRITÉRIO	3º CRITÉRIO	4º CRITÉRIO
ESFERA / CRITÉRIO	BEM AMBIENTAL ATINGIDO	NATUREZA DA ATIVIDADE	REPERCUSSÃO DO IMPACTO	PROIBIÇÃO DO AUTOLICENCIAMENTO
UNIÃO	Bens da União Art. 20 da CFB ⇓	- material radioativo - energia nuclear - empreendimentos militares - aeroportos internacionais - produtos controlados pelas Forças Armadas	Federal	Empreendimentos de interesse do governo estadual ⇓
ESTADO	Bens dos Estados Art. 26 da CFB ⇓	⇓	Regional	Empreendimentos de interesse do governo do municipal ⇓
MUNICÍPIO	Todas as demais hipóteses	Todas as demais hipóteses	Local	Todas as demais hipóteses



PRINCÍPIO DO LICENCIAMENTO ÚNICO

2. CRITÉRIOS ADOTADOS E PROPOSTOS PARA A FIXAÇÃO DO ÓRGÃO AMBIENTAL FISCALIZADOR

Cabe destacar inicialmente que sendo a competência político-administrativa comum não se pode excluir de antemão nenhum órgão ambiental da função fiscalizadora, ao mesmo tempo em que não se pode admitir a duplicidade ou multiplicidade de autuações pela mesma infração ambiental.

É neste campo de atribuição que se tem observado o maior número de conflitos entre órgãos ambientais de diferentes níveis governamentais, em razão da aplicação em duplicidade de sanções pelo mesmo fato gerador, com grande prejuízo para a sociedade diante do desgaste de energia e recursos, além de procrastinação da aplicação da sanção pertinente.

O desafio que se apresenta aos nossos olhos neste campo é o seguinte: sem restringir ou limitar de qualquer maneira a ação fiscalizadora do leque de órgãos que existe exatamente para garantir a integridade do meio ambiente contra os eventuais ou insistentes degradadores, aplicando o poder de polícia ambiental na repressão aos abusos, por um lado, e fixar critérios que evitem a omissão, a sobreposição e as colisões dos organismos e autoridades, por outra face.

Sem se afastar da regra constitucional consubstanciada no art. 23, e no intuito de prevenir conflitos entre os órgãos ambientais federais, estaduais e municipais que têm papel comum fiscalizatório, propõe-se a adoção dos critérios a seguir enunciados.

2.1 Do Dever Comum de Fiscalizar entre os Órgãos Federais, Estaduais e Municipais

Partindo-se do regramento constitucional, como não poderia deixar de ser, não se admite a competência privativa para a fiscalização ambiental no

Brasil, conforme se deduz da redação do art. 23 e dos incisos que se dirigem ao meio ambiente, a seguir transcritos:

Art. 23 - É competência **comum** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - [...]

II - [...]

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;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

VI - **proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;**

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - [...]

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - [...]

Parágrafo único - Lei complementar fixará 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. (destacamos)

Não é admissível, nesta linha de análise da regra superior de repartição das competências, que um Município ou estado-membro tome para si, com exclusividade, a função fiscalizadora ou mesmo a hipótese inversa, isto é, que a União legisle para si mesma excluindo os demais entes da federação desta missão constitucional.

Neste sentido decidiu⁹³ recentemente o Supremo Tribunal Federal brasileiro, guardião da Constituição, ao suspender a Lei Estadual nº 11380/99 do Rio Grande do Sul segundo a qual os sítios arqueológicos existentes no Estado deveriam ficar sob a proteção, guarda e responsabilidade dos Municípios em que se localizem.

⁹³Decisão liminar proferida no último dia 12 de junho de 2002 na Ação Direta de Inconstitucionalidade sob nº 2544 ajuizada pelo governo do Rio grande do Sul, e que vale até o julgamento de mérito da ação.

Destarte, e como ponto de partida para determinar a competência administrativa para fiscalizar temos de partir desta regra maior, que representa em verdade uma garantia para a sociedade de que se o órgão local não agir virá em socorro o órgão estadual e, da mesma maneira, o órgão federal é garante no caso de omissão do ente estadual.

Este dever comum de fiscalização e controle sobre as atividades, obras e serviços que possam causar degradação ou que efetivamente venham a poluir decorre do princípio da cooperação, claramente estampado no parágrafo único do art. 23 e no parágrafo primeiro do art. 225 da Constituição Brasileira de 1988.

Evidentemente que este dever comum de todos os órgãos na fiscalização ambiental não se traduz na possibilidade de imposição de sanções comuns, pois ainda que a imposição de sanções seja decorrente do poder de polícia não é consequência obrigatória da ação fiscal. Admitir o contrário, isto é, que órgãos ambientais dos três níveis de governo possam impor sanções ao infrator em razão de um único fato gerador é uma afronta ao próprio Estado de Direito.

Mas é necessário responder a que órgão compete impor as sanções aplicáveis aos casos concretos, e, para tanto, é imprescindível a fixação de outras tantas regras ou princípios balizadores da ação do poder público nesta seara de interesses, respeitando-se o sistema jurídico brasileiro.

2.2 Regra da Preferência da Ação Fiscalizadora Local e da Supletividade do Órgão Estadual e Federal – Aplicação do Princípio da Eficiência na Administração Pública Ambiental

Aponta-se como inovação importante na Constituição Brasileira de 1988 o tratamento dado ao Município como verdadeiro ente da federação, destinatário de uma série de regras constitucionais, inclusive partilhando com a União e os Estados competências ambientais, podendo legislar no interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Ainda que parte da doutrina não reconheça, na medida em que se inclui o Município como ente político e se lhe atribui competências, conselhos e funções, houve uma dose de descentralização na Federação Brasileira, inclusive em matéria ambiental, como bem destaca Machado com as seguintes palavras:

A Constituição de 1988 mudou profundamente o sistema de competências ambientais. A parte global das matérias pode ser legislada nos três planos – federal, estadual e municipal. Isto é, a concepção “meio ambiente” não ficou na competência exclusiva da União, ainda que alguns setores do ambiente (água, nuclear, transporte) estejam na competência privativa federal. Houve equilíbrio na posição dos constituintes. Não se permite mais que a União tente concentrar ou concentre os poderes de sanções às empresas poluidoras, mesmo aquelas que representam considerável importância para a segurança nacional e/ou para o desenvolvimento econômico nacional, como antes se fez com o Decreto-lei 1.413/75.⁹⁴

Assim, e sem maior esforço de interpretação, se vislumbra que o espírito da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente é na direção da descentralização da atuação ambiental nos entes estaduais e municipais, permanecendo o órgão federal na reserva.

Cumprindo observar neste tópico que a redação original da Lei nº 6.938/81 – Política Nacional do Meio Ambiente – prevê a atuação supletiva do órgão federal, conforme se pode conferir do art. 14, § 2º, a seguir transcrito:

Art. 14 – Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

[...]

§ 2º - No caso de omissão da autoridade estadual ou municipal, caberá ao Secretário do Meio Ambiente⁹⁵ a aplicação das penalidades pecuniárias previstas neste artigo.

Forçoso é concluir, olhando para qualquer ordenamento jurídico, que não existem leis inúteis e nem palavras inúteis nas leis, que são as células deste sistema. Ora, se temos um diploma legal instituindo um Sistema Nacional de Meio

⁹⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental ...*, *op. cit.*, p 41-42.

⁹⁵ Com a extinção da Secretaria Especial do Meio Ambiente e após a criação do IBAMA a expressão Secretário do Meio Ambiente deve ser substituída por Presidente do IBAMA, que é o órgão federal executor da Política Nacional do Meio Ambiente, por força da Lei 7.735/89.

Ambiente (SISNAMA), composto por órgãos e entidades da União, dos Estados e dos Municípios e que são responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental neste imenso país, não faz nenhum sentido concentrar-se na União a função fiscalizadora, deixando a estrutura estadual e municipal, que sempre estão mais próximas da realidade sócio-ambiental, ociosas ou paralisadas, ou mesmo limitadas para agirem na proteção da integridade ambiental.

Não se justificaria a opção do legislador, que leva em conta o perfil da federação brasileira, em criar um sistema descentralizado e de cooperação estreita entre os órgãos chamados ambientais, se a regra geral fosse da atuação do órgão do governo central.

Cabe destacar que o Município goza de competência privativa para matérias de interesse exclusivamente local, como zoneamento urbano, parcelamento do solo urbano, unidades de conservação municipais etc.

Daí é preciso valorizar a atuação municipal e estadual para tornar efetiva a Política do Meio Ambiente no Brasil, devendo a União reservar-se para os casos de interesse nacional.

A dimensão continental do território brasileiro (mais de 8.500.000 Km²) exige com toda força a descentralização da ação fiscalizadora do Poder Público ao mesmo tempo em que o sistema constitucional impõe o princípio da eficiência da Administração Pública, nos seguintes termos:

Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]

O princípio da eficiência, segundo Di Pietro, apresenta dois aspectos:

pode ser considerado em relação ao **modo de atuação do agente público**, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao **modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública**, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.⁹⁶

⁹⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo...*, *op. cit.*, p. 83.

Ora, como se pode falar de eficiência da administração pública ambiental se tudo ficar na dependência de um único órgão federal que jamais poderá manter sequer um fiscal em cada um dos 5.500 Municípios brasileiros? A eficiência só será possível nesta área a partir do momento em que cada Município possa exercer a competência administrativa para proteger, controlar e fiscalizar as atividades, obras e serviços que coloquem em risco a integridade e o equilíbrio do ambiente.

Muito se tem repetido a expressão, que já é quase popular, de que os melhores resultados se obtém pensando globalmente (no Planeta Terra) mas agindo localmente, a partir de cada microecossistema até se chegar no macroecossistema Terra.

Situação que não pode ser desconsiderada e que justifica a regra da supletividade é a possibilidade do autor da infração ser um Município ou um Estado federado, que muitas vezes são empreendedores de obras de grande impacto ambiental (usinas hidroelétricas, pontes, portos, estradas, etc) e outras vezes se omitem de atividades com realização de saneamento básico, tratamento de água, etc. Nesta hipóteses não se pode esperar uma autopunição pelo exercício de autofiscalização, devendo intervir o órgão estadual ou federal, respectivamente.

2.3 Da Regra Constitucional Relativa ao Bem Ambiental Atingido

Como terceiro critério propõe-se a consideração do bem ambiental atingido, segundo a classificação apresentada no art. 20 e 26 da Constituição Brasileira de 1988, que reparte entre a União e os Estados-membros a gestão pública de certos bens de importância ambiental, como é o caso das águas, dos recursos naturais da plataforma continental, das cavidades subterrâneas, dos recursos minerais, terras devolutas entre outros.

Desta forma, ainda que a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente tenha sido recepcionada pela Constituição Brasileira de 1988, o sistema constitucional abre exceção à supletividade dos organismos federais para tornar

prevalente o denominado interesse da União nas situações que envolvam os bens ambientais elencados no art. 20, a seguir transcrito:

Art. 20 - São bens da União⁹⁷:

I - [...]

II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as áreas referidas no art. 26, II;

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

VI - o mar territorial;

VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;

VIII - os potenciais de energia hidráulica;

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;

XI - [...]

Portanto, ainda que existam convênios e outras formas de cooperação entre órgãos da União e dos Estados e Municípios, o dever-poder de fiscalizar num primeiro plano é do ente federal respectivo.

Quis o Constituinte brasileiro de 1988 reservar para a União uma parcela do patrimônio ambiental e o fez pela importância estratégica, assumindo o poder público federal o controle, a gestão e, conseqüentemente, a fiscalização sobre as atividades, serviços e obras que envolvam tais bens.

O relevante valor ambiental, o caráter trans-regional, o valor econômico e o interesse na exploração justificam a escolha dos citados bens que não devem ficar a mercê das políticas e dos políticos regionais e locais.

Mesmo que ocorra uma ação fiscal conjunta com outros organismos estaduais e municipais, é o órgão federal o titular do poder de impor a sanção ou sanções cabíveis, restando excluídos desta atribuição, por força do contido no

⁹⁷ Na verdade não se trata de bens de domínio direto da União, mas sim de bens que estão sob a gestão ambiental da União e seus organismos.

art. 20 da Constituição Brasileira, as entidades governamentais estaduais e municipais, que não deixam de ter o dever de cooperar com a União.

Ainda dentro desta regra que toma em consideração o bem ambiental atingido, a Constituição Brasileira de 1988 reservou para os Estados-membros uma outra parcela de bens ambientalmente relevantes, conforme se pode constatar da leitura do art. 26, a seguir transcrito:

Art. 26 - Incluem-se entre os bens dos Estados:

- I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União;
- II - as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros;
- III - as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União;
- IV - as terras devolutas não compreendidas entre as da União.

Portanto, e por conta de um critério residual, aos Estados cabe a responsabilidade ambiental dos bens mencionados no art. 26, compreendendo a gestão, o controle e a fiscalização, devendo sempre se adiantar à União e aos Municípios no desempenho da missão de proteger, fiscalizar e aplicar as sanções cabíveis.

Assim como o art. 20 do Texto Constitucional brasileiro de 1988 serve como limitador da ação fiscal dos Estados, o art. 26 serve para fixar a fronteira da competência administrativa entre os Estados e Municípios.

Na prática, a justificativa preponderante para a inclusão de dois artigos relacionando bens da União e dos Estados só pode ser de balizamento para a correta repartição das competências, dentre as quais a competência administrativa ambiental.

2.4 Regra da Preponderância do Interesse Federal

Como decorrência lógica-jurídica do sistema constitucional ambiental, sempre que um bem ou interesse da União for atingido ao mesmo tempo ou na seqüência com outros bens ou interesse do Estado e dos Municípios, a competência administrativa para a ação fiscal é do órgão federal de meio ambiente, único que poderá, no caso concreto, impor sanções.

As exceções servem para confirmar a regra, isto é, a competência administrativa para controle, proteção e fiscalização é sempre, em tese, do Município, a não ser que alguma norma constitucional disponha de forma diversa, como são as situações previstas no art. 20, 26 e 225, § 4º, todos da Constituição Brasileira de 1988, que merecem uma breve análise na seqüência.

O § 4º do art. 225 da Constituição de 1988 consagra como de interesse da Nação brasileira os maiores e mais importantes ecossistemas do Brasil, adotando a seguinte redação:

Art. 225. [...]

§ 1º [...]

§ 2º [...]

§ 3º [...]

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

A expressão “patrimônio nacional” utilizada pelo constituinte de 1988 tem o claro sentido de evidenciar o interesse da Nação e de não permitir, portanto, a autonomia dos Municípios e Estados na gestão política e jurídica de tais ecossistemas, sem prejuízo, evidentemente, do dever de cooperação destes entes políticos da Federação Brasileira. A concepção de patrimônio nacional transcende até mesmo a idéia de federação, pois não se contém na federação e alcança o espírito nacional. Diz respeito à soberania.

Dentro desse contexto, como apontam renomados doutrinadores⁹⁸, emerge, com nitidez, a idéia de que o meio ambiente constitui patrimônio social a ser necessariamente assegurado e protegido pelos organismos sociais e pelas instituições estatais, qualificando-se como encargo que se impõe – **sempre em benefício das presentes e futuras gerações** - tanto ao Poder Público quanto à coletividade em si mesma considerada.

O conceito de *patrimônio nacional* não se confunde com o de patrimônio da União ou com interesse federal, conforme já decidiu o Tribunal

⁹⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Polícia do Meio Ambiente**, in Revista Forense 317/179-181; Luís Roberto BARROSO. **A proteção do meio ambiente na Constituição brasileira**, in Revista Forense 317/161, 167-168, v.g.).

Regional Federal da 4ª Região em Recurso Criminal oriundo de Santa Catarina, a seguir transcrito sinteticamente:

Acordão	Origem: TRIBUNAL - QUARTA REGIÃO Classe: RCCR - RECURSO CRIMINAL - 1852 Processo: 199904011155743 UF: SC Órgão Julgador: SEGUNDA TURMA Data da decisão: 08/03/2001 Documento: TRF400081882
Fonte	DATA:06/06/2001 DJU DATA:06/06/2001
Relator(a)	JUIZ ÉLCIO PINHEIRO DE CASTRO
Decisão	POR MAIORIA. VENCIDA A DES. TANIA ESCOBAR ENTENDENDO PELA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL, PORQUE O CONCEITO DE PATRIMÔNIO NACIONAL NÃO SE CONFUNDE COM O DE PATRIMÔNIO DA UNIÃO, SENDO QUE A COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FESERAL PODE SER AFERIDA, SEM RESCOS, QUANDO O DESMATAMENTO ATINGIR ALGUMA DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO COMO, POR EXEMPLO, UM PARQUE NACIONAL.
Ementa	PENAL. CRIME AMBIENTAL. MADEIRA EXTRAÍDA DA MATA ATLÂNTICA. DEPÓSITO SEM LICENÇA (LEI 9.605/98, ART. 46, PARÁGRAFO ÚNICO). COMPETÊNCIA. A Mata Atlântica é patrimônio nacional (Constituição, art. 225, § 4º) ou seja, bem pertencente ao domínio da União. Nessa perspectiva, a competência para processar e julgar crime de depósito de madeira dela extraída é federal (art. 109, IV, da Constituição).
Indexação	COMPETÊNCIA JURISDICIONAL, JUSTIÇA FEDERAL, AÇÃO PENAL, CRIME CONTRA O MEIO AMBIENTE, DESMATAMENTO, ÁREA, MATA ATLÂNTICA. INTERESSE, UNIÃO FEDERAL, PRESERVAÇÃO, FLORA, ÁREA, PATRIMÔNIO NACIONAL
Catalogo	
Data Publicação	06 /06 /2001
Doutrina	
Observação	
Outras Fontes	
Precedentes	
Referência Legislativa	***** CF-88 CONSTITUIÇÃO FEDERAL LEG-FED CFD-0 ANO-1988 ART-225 PAR-4 ART-109 INC-4
	----- -----

	LEG-FED LEI-9605 ANO-1998

	**** CFL-65 CÓDIGO FLORESTAL
	LEG-FED LEI-4771 ANO-1965
Relator	
Acórdão	
Revisor	
Sucessivos	

É certo, por exemplo, que o Pantanal Mato-Grossense constitui patrimônio nacional, devendo a sua utilização fazer-se na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, notadamente quanto ao uso dos recursos naturais, sob pena de descaracterização da função sócio-ambiental. Este, podemos dizer, é o aspecto interno da concepção de patrimônio nacional. O aspecto externo diz respeito, como já afirmado, à soberania nacional.

Observando-se a norma constitucional se constata que a eleição dos mencionados ecossistemas não se dá por acaso, mas a partir da somatória de fatores que pode ser sintetizada da seguinte forma:

- a) são todas áreas ambientalmente sensíveis, com frágil equilíbrio ecológico;
- b) são áreas estratégicas do ponto de vista da soberania e da defesa nacional;
- c) são todas áreas dotadas de recursos naturais preciosos e de disputa de interesses econômicos;
- d) são áreas que sofrem pressão preservacionista internacional e ao mesmo tempo atraem interesses estrangeiros comerciais variados, desde a biodiversidade e a apropriação genética, passando por pedras preciosas, tráfico de animais e plantas e exploração clandestina de madeiras, etc. A presença destas características configura sempre o *interesse da União*, que paira acima dos interesses dos Estados e Municípios.

Tirante estes grandes ecossistemas que compõem patrimônio nacional, também configura interesse da União a presença em jogo dos bens elencados no art. 20, quais sejam, as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais; as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras; os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva; o mar territorial; os terrenos de marinha e seus acrescidos; os potenciais de energia hidráulica; os recursos minerais, inclusive os do subsolo; as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos.

De igual forma, o art. 26 da Carta Mãe arrola quatro classes de bens de interesse ambiental que estão sob a gestão dos Estados-membros, abrindo também um tratamento especial no âmbito da competência administrativa. Trata-se de critério residual e que consagra a prevalência do interesse estadual.

Estas são as exceções que se apresentam no quadro constitucional brasileiro em relação à competência administrativa ambiental.

Paralelamente, Freitas propõe critério semelhante, ou seja, “quando a competência for privativa da União, a eventual fiscalização de órgão estadual ou municipal com base na competência comum de proteção ao meio ambiente não retira a prevalência federal.”⁹⁹

O quadro a seguir apresentado procura sintetizar, de forma esquemática, os critérios ora expostos para definição do órgão encarregado de fiscalizar em primeiro plano, sem excluir o dever comum consagrado no âmbito da Constituição Brasileira de 1988.

⁹⁹ FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal...**, *op. cit.*, p. 81.

FISCALIZAÇÃO				
	1º NÍVEL DE ATUAÇÃO	2º NÍVEL DE ATUAÇÃO	3º NÍVEL DE ATUAÇÃO	4º NÍVEL DE ATUAÇÃO
ESFERA/ CRITÉRIO	REGRA GERAL	OMISSÃO OU PARCIALIDADE	BEM AMBIENTAL ATINGIDO	PREPONDERÂNCIA DO INTERESSE FEDERAL
MUNICÍPIO	Preponderância da ação fiscalizadora local ↓ PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA	Omissão ou parcialidade da administração municipal ↓ PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE	↓	↓
ESTADO	↑	Omissão ou parcialidade da administração estadual ↓	Bens dos Estados Art. 26 da CFB ↓	↓
UNIÃO	↑	PRINCÍPIO DA ATUAÇÃO SUPLETIVA	Bens da União Art. 20 da CFB	ART. 225, §4º, § 6º CFB Floresta Amazônica, Pantanal, Mata Atlântica Usinas nucleares



Princípio do non bis in idem

CONCLUSÕES

Finalizando, não esperamos com este trabalho esgotar a temática: apenas se buscou traçar um quadro das competências executivas ou administrativas, legislativas e judiciais, com enfoque maior na primeira, e, a partir daí, apontar alguns critérios que possam servir para prevenir ou até dirimir os lamentáveis conflitos entre os órgãos ambientais das esferas federal, estadual e municipal. Desta forma podemos concluir o que segue.

O texto constitucional foi pródigo ao tratar do meio ambiente. Destacou a matéria em capítulo próprio (art. 225 da CF/88).

Verificou-se que a Carta Magna deu a todos os entes da federação competência administrativa comum para proteger o meio ambiente (art.23 da CF). De outro lado a União, os Estados e o Distrito Federal têm competência legislativa concorrente (art. 24 da CF) sobre matéria ambiental e os Municípios têm competência exclusiva e suplementar para legislar sobre matéria de "interesse local" (art. 30, I e II da CF/88) e, obviamente, aí se inclui o meio ambiente.

Destarte, se aparentemente as competências se confundem, estão, na realidade, corretamente dispostas na Constituição Federal, fazendo o seu papel de "norma mãe", transferindo para Lei Complementar sua regulamentação visando à atuação integrada dos órgãos ambientais (artigo 22 e 23 da CF/88).

Referentemente à matéria do artigo 24 da Constituição Federal de 1988, ou seja, no campo de competências concorrentes, a Constituição estabelece a repartição vertical, dando à União o poder de fixar normas gerais, cabendo aos Estados a legislação complementar, sem excluir, todavia, a legislação supletiva. Esclarece o texto que a inexistência de lei federal confere competência plena aos Estados e, quando de sua superveniência, a lei estadual perderá eficácia naquilo que lhe for contrário (§§ 1º, 2º, 3º e 4º do art 24).

Não obstante algum avanço na descentralização das competências, a Constituição Brasileira de 1988 reservou preponderante papel à União, ainda que não tenha em momento algum negado competência concorrente e supletiva aos Estados e suplementar aos Municípios para fixar padrões ambientais mais exigentes do que os federais, de acordo com as suas especificidades.

O que não se pode aceitar é que as normas de proteção ambiental transformem o território nacional em um conjunto de ilhas, separadas, em que as pessoas que dele se utilizem tenham que se submeter à exigências ambientais diversas para a circulação e comercialização de seus produtos e serviços.

Por isso, a tendência centralizadora da Constituição brasileira de 88 não deve ser motivo de preocupação, desde que sejam exercitados com eficiência os mecanismos de participação democrática, tão raros em nosso País, que assegurem que a gestão ambiental seja exercida através de um amplo diálogo com os setores interessados.

Outro ponto de conclusão, é que a competência administrativa comum do art. 23 da Constituição Federal de 1988 é um dos alicerces fundamentais para a proteção ambiental, independentemente da competência legislativa concedida pela Carta Magna. Logo, seria possível uma entidade política editar a lei e até mesmo o ato administrativo superveniente e a outra concretizar as medidas necessárias para a preservação ambiental.

Ao concluir sobre o Poder de Polícia, devemos reconhecer, que neste exercício no qual se baseia o ente político para defender o meio ambiente - antes da medida concreta da administração pública (e antes mesmo da edição dos atos administrativos), a lei surge como necessidade premente: sem ela, não pode a administração pública atuar, em face do princípio da legalidade, insculpido no texto constitucional (art. 37, caput da CF/88).

É importante salientarmos um detalhe: na competência administrativa comum (art. 23), a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem editar atos administrativos, base pela qual concretizarão as medidas pertinentes. Exercem o poder de polícia, que tem como princípio básico a "legalidade" (art. 37 CF/88). Assim, para atuarem na preservação do meio ambiente, precisam de lei que lhes dirija a conduta; por isso, podemos adiantar que se a legislação for insuficiente para a entidade política exercer a atividade em prol do meio ambiente, deverá editar as normas legais pertinentes a fim de fundamentá-la. Existindo omissão legislativa da entidade competente, a outra deverá editar as normas e atos necessários ao combate da poluição e à preservação ambiental, desde que restritas ao território do ente político que as editou.

Não obstante a consagração constitucional da política ambiental (CF, art. 225) com atuação de forma harmônica entre todos os entes federativos e a existência de grande número de normas jurídicas protetoras do patrimônio ambiental (natural e cultural), adverte-se que na prática, pela notoriedade dos fatos, patente é a inaplicação¹⁰⁰ ou aplicação inadequada diante dos flagrantes casos de violação de tais normas. Vive-se dois extremos: ora se aplica de forma rigorosa e com sobreposição de autuações e sanções e, assim, impossibilita-se o desenvolvimento sócio-econômico, ora não se aplica a legislação ambiental e, assim, se permite o avanço da poluição e, conseqüentemente, a deterioração da qualidade de vida.

Falta equilíbrio na atuação dos órgãos encarregados de garantir a proteção do mais caro bem jurídico: a sadia qualidade de vida.

Talvez a descentralização da atuação até alcançar o Município, principal proposta deste trabalho, possa não resolver todos os problemas e conflitos, mas com certeza proporcionará melhor controle sobre as fontes de poluição em razão da proximidade das autoridades ambientais e da pressão da comunidade local que sempre é a que mais sofre os efeitos perversos da degradação ambiental.

Ora, se o Município é ente da federação tanto quanto o Estado-membro e o Distrito Federal, porque não se confiar a esta célula do organismo político brasileiro a missão de proteger o meio ambiente, já que é nos Municípios que os cidadãos vivem e desenvolvem suas atividades. Se se permite aos munícipes conduzir o destino de seus Municípios, diretamente ou através da representação democrática, elegendo vereadores e prefeitos encarregados de legislar no interesse local e executar suas próprias leis, por que não se permitir que o Município seja igualmente a unidade federativa encarregada prioritariamente da proteção ambiental.

Assim como na biologia a saúde ou a doença começa e termina na célula, no organismo político é preciso cuidar do Município, pois enquanto houver um único Município contaminado todo o corpo está ameaçado.

¹⁰⁰ Como adverte BENJAMIN: "O Brasil, afirma-se, tem hoje um dos mais avançados sistemas de proteção jurídica do meio ambiente. Prioritário para o futuro (e para o presente), já não é, no essencial, legislar. Já o fizemos. **O que se espera agora dos órgãos ambientais e dos cidadãos, organizados ou não, é o cumprimento das exigências legais, que, com frequência, nada mais são do que letra morta.**" (negritamos) (BENJAMIN, Antonio Herman V. Introdução ao Direito Ambiental *op. Cit.*, p. 113)

Evidentemente é preciso aparelhar os Municípios e criar sistemas de controle democrático-social para evitar a influência maligna dos grupos partidários que se revezam no exercício do poder, de maneira que prevaleça o interesse social sobre todos os demais. É o desafio que se coloca para melhorar a situação ambiental num país de dimensão continental como é o Brasil.

Destarte, propõe-se como regra maior a atuação municipal no licenciamento e na fiscalização ambiental de todas as atividades, empreendimentos e serviços que se operem no âmbito de seu território, e como exceção a competência do Estado e da União, nas hipóteses elencadas no último capítulo.

Contudo, o tema é árduo; muitos estudos ainda advirão e, certamente, outras soluções poderão vingar em nosso sistema constitucional sobre a matéria ambiental.

Não obstante e enquanto não se resolvem os conflitos e as omissões de forma perene, são possíveis algumas conclusões:

- a) é imprescindível a integração dos órgãos e instituições, em nível federal, estadual e municipal, nos vários campos de atuação, sob pena de se frustrarem os resultados almejados e de não se cumprir com a legislação ambiental em sua integralidade;
- b) é imprescindível que se promovam encontros, seminários e debates entre os órgãos ambientais com atuação nacional, estadual e municipal, de forma a tornar clara e transparente a atuação e as atribuições de cada um, para se traçar um plano de ação conjunta e integrada;
- c) considerando que ficou evidenciado que todos os órgãos ambientais possuem carências humanas e materiais, que cabe ao Estado suprir, as mesmas poderão ser minimizadas com a integração e o trabalho conjunto;
- d) é fundamental que se criem bancos de dados e um sistema de informações e dados interligado servindo aos vários órgãos ambientais, imprimindo-se maior velocidade e organização das informações ambientais no Brasil;

- e) os infratores ambientais devem ser responsabilizados não só administrativamente, mas também civil e criminalmente, sendo indispensável que os órgãos que fiscalizam informem as instituições policiais e ao Ministério Público das autuações que lavrarem e das agressões ao meio ambiente que constatarem em suas atividades de rotina, devendo para tal definir critérios e métodos específicos de procedimento;
- f) é necessária a celebração de convênios entre os vários órgãos para possibilitar a definição de campos de atuação comum, o intercâmbio de informações e o apoio mútuo, tornando mais fácil o trabalho e o cumprimento da legislação ambiental;
- g) é fundamental esclarecer à sociedade e aos empreendedores sobre os diversos órgãos que atuam no campo ambiental, o que compete a cada um, como está estruturado para atendimento, e outras informações necessárias para o conhecimento da comunidade em geral;
- h) a educação ambiental é o verdadeiro caminho que conduz à cidadania e ao respeito ao meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações, como diz a Constituição Brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Curso de Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Renovar, 1990.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral do Federalismo**. Belo Horizonte: FUMARC/UCMG, 1982.

BARRETO, Maria Sylvia Ribeiro Pereira; CORRÊA, Maria Lúcia. O município e a questão ambiental. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 670, p. 231-237, ago. 1991.

BARROSO, Luís Roberto. **Constituição da República Federativa do Brasil Anotada e Legislação Complementar**. São Paulo: Saraiva, 1998.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

_____. **Curso de Direito Constitucional**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

BENJAMIN, Antônio Herman V. Os princípios do estudo de impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa. **Revista dos Tribunais**, n. 317, p. 29, 1992.

_____. Introdução ao Direito Ambiental Brasileiro. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, 3., 1999, São Paulo. **Anais**. São Paulo: IMESP, 1999.

BLASKIEVICZ, Danielle. Municípios devem integrar projetos. **Gazeta do Povo**, Curitiba. 10 Jan., 2000. p. 16.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1996.

_____. O caminho para um Federalismo das Regiões. In: **Revista de Informação Legislativa**. Ano 17, n. 65, Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, jan./mar., 1980.

BRASIL. **Constituições Acompanhadas das Emendas Constitucionais e Projetos**. Imprensa Nacional: Rio de Janeiro, 1948.

BRASIL. Senado Federal. **Legislação do Meio Ambiente**: atos internacionais e normas federais. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1996. 2 v.

CAETANO, Marcello. **Manual de Ciência Política e Direito Constitucional**. Coimbra: Livraria Almedina, 1996. v 1.

CALDAS AULETE. **Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa** Rio de Janeiro: Delta, 1964, v. 4, p. 3227.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1998. 1352 p.

CARVALHO, Carlos Gomes de. **Introdução ao Direito Ambiental**. Cuiabá: Verde Pantanal, 1990

_____. **Introdução ao Direito Ambiental**. 2.ed. rev. e ampl. São Paulo: Letras e Letras, 1991.

_____. **Legislação ambiental brasileira**: contribuição para um código nacional do ambiente Leme,SP: LED - Editora de Direito, 1999. 2 v.

CARVALHO, Vladimir Souza. **Competência da Justiça Federal**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 1998.

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

CLÈVE, Clemerson Merlin. O Estado Brasileiro: algumas linhas sobre a divisão de Poderes da federação Brasileira à Luz da Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 26, n. 104, out./dez. 1989.

COELHO, Luiz Fernando. A competência concorrente em direito ambiental. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 114, p. 63-72, abr./jun. 1992.

COLOMBIA. Ministerio de Gobierno. **Constitución política**: acordada con la reforma plebiscitaria, los actos legislativos 1, 2, 3 y 4 de 1959, y con el numero 1 de 1960. Bogotá: Imprenta Nacional, 1962.

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL. **Anais**. Rio de Janeiro: Prefeitura Municipal, 1992.

CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL. **5 anos após a ECO-92**: anais. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1997.

CORDEIRO, Antônio José (Org.). **Guia prático de direito penal ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

CORRÊA, Antônio Celso di Munno. Planejamento urbano: competência para legislar dos estados e dos municípios. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 646, ago.1989.

CRETELA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991. v. 4

CURITIBA. Prefeitura Municipal. **Lei orgânica do município de 5 de abril de 1990**.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. Competência municipal e direito ambiental. **Revista de Direito Civil**, São Paulo, n. 65, p. 84-103, jul./set. 1993.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 1993.

DATA LEGIS INFORMÁTICA. **Legislação Ambiental**: Software para consulta sobre a Legislação Ambiental Brasileira.

DELGADO, José Augusto. Direito ambiental e competência municipal. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, n. 317, p. 151-159, jan./mar. 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FACHIN, Luiz Edson. Natureza e propriedade na Constituição brasileira. **Revista Acadêmica PUC-PR**, Curitiba, v. 3, n.5, p. 3, mar. 1992.

FARIAS, Paulo José Leite. **Competência Federativa e Proteção Ambiental**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1999.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**, São Paulo: Saraiva, 1988.

FERREIRA, Wolgran Junqueira. **O Município à luz da Constituição Federal de 1988**. 2. ed. rev. São Paulo: EDIPRO, 1995.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1990. v. 1

FIGUEIREDO, José Purvin de (Org.). Temas de Direito Ambiental e Urbanístico. Instituto Brasileiro de Advocacia Pública, São Paulo, v. 2, n. 3, 1998.

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

FREITAS, Vladimir Passos de. (Org.). **Direito Ambiental em Evolução**. Curitiba: Juruá Editora. 1998.

_____. Matas ciliares. In: **Direito Ambiental em Evolução 2**. Juruá: Curitiba, 2000.

_____. **Direito Administrativo e Meio Ambiente**. 3. ed. rev. ampl. Curitiba: Juruá, 2001.

_____. **Direito Administrativo e Meio Ambiente**. Curitiba, 1991. 191 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

_____. **A Constituição federal e efetividade das normas ambientais**. 2. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

_____. ; FREITAS, Gilberto Passos de. **Crimes contra a natureza**. 5.ed. ampliada e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

GRAF, Ana Claudia Bento; LEUZINGER, Márcia Dieguez. **A autonomia Municipal e a Repartição Constitucional de Competências em Matéria Ambiental**.

GRASSI, Fiorindo David. **Direito ambiental aplicado**. Frederico Westphalen: Editora da URI - Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, 1995.

GRECO, Leonardo. Competências Constitucionais em Matéria Ambiental. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 687, p. 23-33, jan. 1993.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

JELLINEK, G. **Teoria General del Estado**. Trad. de Fernando de los Rios Urruti. Granada: Editorial Comares, 2000.

KELSEN, Hans. **Teoria geral das normas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1986.

LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. **Comentários à Reforma Administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 6. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Malheiros, 1996.

_____. Competência comum, concorrente e supletiva em matéria de meio ambiente. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 33, n. 131, p. 167-174, jul./set. 1996.

_____. **Estudos de Direito Ambiental**. São Paulo : Malheiros, 1994.

_____. Os municípios e o direito ambiental. RF 317/189-190, apud KRELL, Andreas J. A posição dos municípios brasileiros no Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama). **Revista dos Tribunais**, n. 709 p. 9.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Pacto Federativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes . O Regime Municipal Brasileiro. In: Congresso Hispano-Americano de Municípios, 5., 1969, Santiago do Chile. Santiago: Editora, 1969. p. 3.

_____. **Direito Municipal Brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros. 1993.

_____. **Direito Administrativo Brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1995.

_____. **Elementos de Direito Administrativo**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

_____. ; BENJAMIN, Antonio Herman V. **Estudo Prévio de Impacto Ambiental**: teoria, prática e legislação. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 1997.

MORAES, Luís Carlos Silva de. **Código florestal comentado**: com as alterações da lei de crimes ambientais - lei n.º 9.605/98. São Paulo: Atlas, 1999.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, n. 100, p.127-162, out./dez. 1988

_____. A competência legislativa e executiva do município em matéria ambiental. **Revista de Informação Legislativa do Senado Federal**, Brasília, v. 28, n. 111, p. 123 *et seq.*, jul./set. 1991.

MUKAI, Toshio. As competências dos entes federados na Constituição de 1988, em especial em matéria ambiental. **Boletim de Direito Administrativo**, p. 713, dez. 1991.

_____. **Direito Ambiental Sistematizado**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998.

_____. **O Estatuto da Cidade – Anotações à Lei nº 10.257, de 10-7-2001.** São Paulo: Saraiva, 2001.

PARANÁ. Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos (SEMA/PR) ; DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT/GTZ (GmbH). **Coletânea de Legislação Ambiental.** Curitiba: Instituto Ambiental do Paraná, 1996.

PARANÁ. Constituição do Estado do Paraná, de 5 de outubro de 1989.

PEDRO, Antonio Fernando Pinheiro. Breves considerações sobre os conceitos tradicionais de uso da propriedade e direito de vizinhança face ao novo Ordenamento Ambiental - Direito de agir pelas vias tradicionais. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 0, p.131-37, data.

PEREIRA, Osny Duarte. **Constituinte:** Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos comentado. Brasília: Universidade de Brasília, 1987.

PETERS, Edson Luiz; PIRES, Paulo de Tarso de Lara. **Legislação Ambiental Federal.** 2.ed. Curitiba: Juruá, 2002.

_____. **Manual de Direito Ambiental.** 2. ed. Curitiba: Juruá, 2002.

PINTO, Waldir de Jesus. **Legislação Federal do Meio Ambiente.** Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 1996. 3 v. + supl.

PRIEUR, Michel. **Droit de l'environnement.** Paris: Dalloz, 1984.

QUINTANILHA, Ellen de Castro. Ensaio sobre competência do município em meio ambiente. **Boletim de Direito Municipal**, São Paulo, jan.1990.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O Federalismo assimétrico.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

ROTHENBURG. Walter Claudius. **Curso de direito constitucional** . Aula proferida no Curso Luiz Carlos em Curitiba, Paraná, 30 de abril de 1999.

SCHMITT, Carl. **Teoria de la Constitución.** Madrid: Alianza Editorial, 1996.

SERRES, Michel. **O contrato natural.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.

SEVERINO, Joaquim Antonio. **Metodologia do trabalho científico.** 20. ed. rev. ampl. São Paulo: Cortez, 1997.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. **Direito Ambiental Internacional:** meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial. Rio de Janeiro : Thex Ed.: Biblioteca Estácio de Sá, 1995.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional.** 2. ed. rev. São Paulo: Malheiros, 1995.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

SILVA, Vicente Gomes da. **Comentários à Legislação Ambiental**. Brasília: WD Ambiental, 1999.

SIMPÓSIO NACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, 5., 1987, Curitiba. Anais. **Revista de Direito Agrário e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 2, n. 2, 1987.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Espaços ambientais protegidos e unidades de conservação**. Curitiba: Ed. Champagnat, 1993.

TÁCITO, Caio. O Estado e a Empresa. Carta Mensal, CTCNC, n. 198, p. 28.

TOSTA, Wilson. FHC promete a Garotinho que dinheiro de multa à Petrobrás será destinado ao Rio. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 23 jan. 2000. p. A 19.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **Direitos humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional**. Porto Alegre: Sérgio A. Fabris, 1993.

ULTRAMARI, Clóvis; MOURA, Rosa (Org.) **Metrópole: grande Curitiba: teoria e prática**. Curitiba: IPARDES, 1994.

VAN ACKER, Francisco Thomaz. Breves considerações sobre a resolução 237, de 19.12.1997, do CONAMA, que estabelece critérios para o licenciamento ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 8, p. 165 -169, out./dez. 1997.

VITTA, Heraldo Garcia. Da divisão de competências das pessoas políticas e meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 10, p. 93-110, abr./jun. 1998.

**ANEXO 1 – COLETÂNEA DE MATÉRIAS
JORNALÍSTICAS**

Livros nacionais e importados



MEIO AMBIENTE | Instituto brasileiro alega que não é federal e, por isso, autuação seria sua responsabilidade

Institutos brasileiro e paranaense discutem sobre a competência de cada órgão

Ibama e IAP brigam na justiça por multa aplicada à Petrobrás

FRANCISCO WEINSTEIN

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (Ibama) está travando uma batalha judicial para provar que é ilegal a multa aplicada pelo Instituto Ambiental do Paraná (IAP) à Petrobrás, por causa do vazamento no Rio Iguaçu de mais de 4 milhões de litros de óleo da Refinaria Getúlio Vargas (Repar), em julho do ano passado em Araucária (região metropolitana de Curitiba). Com isso, espera também que os R\$ 40 milhões já pagos pela estatal ao IAP lhe sejam repassados como parte de sua autuação, de R\$ 168 milhões.

Na época, a multa foi aplicada pelos dois órgãos, com valores diferentes, mas por iguais motivos: os danos ambientais causados pelo vazamento ao Rio Iguaçu. A Petrobrás pagou o IAP mas não o Ibama e continua entrando com recursos administrativos para não efetuar o pagamento. Depois de negado várias vezes, o recurso tramita agora no Ministério do Meio Ambiente, a última instância para a estatal.

Na ação, que corre na 4.ª Vara Federal desde agosto de 2000, a discussão é basicamente sobre a competência de cada órgão. O Ibama alega que por o vazamento ter ocorrido no Rio Iguaçu, que é federal, e pela proporção do desastre ter extrapolado a esfera estadual, a competência de julgar o caso seria dele. Já a Secretaria Estadual do Meio Ambiente (Sema), a quem o IAP é ligado, alega que como o Paraná tem um órgão competente para fiscalizar e agir em situações como a do vazamento, pela lei, a competência é dele, e caso não aplicasse a multa poderia ser enquadrado por omissão.

Em um primeiro momento, o Ibama sofreu uma pequena derrota: a justiça não concedeu liminar ao órgão federal para que o IAP fosse obrigado a depositar os R\$ 40 milhões em juízo, enquanto a ação estivesse correndo na justiça. Contudo, a ação cautelar está prestes a ser julgada, o que deve ocorrer nos próximos meses, dando fim ao impasse.

Limpeza

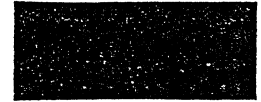
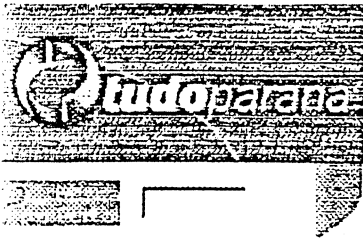
Com relação aos trabalhos de limpeza na Serra do Mar pelo derramamento de 29.400 litros de óleo de navio, no último dia 14, os trabalhadores estão realizando a limpeza final da área. A Petrobrás informou que a chuva que caiu ontem não atrapalhou o serviço.

Serra do Mar

Desastre gera novo desentendimento

O desentendimento sobre a competência dos órgãos vem se repetindo a cada novo desastre ecológico e promete mais uma briga judicial, agora relativa ao vazamento na Serra do Mar, em fevereiro deste ano, quando o poliduto que transportava derivados de petróleo entre a Repar e o Porto de Paranaguá, rompeu e derramou no local cerca de 50 mil litros de óleo. O IAP novamente saiu na frente e autou a Petrobrás em R\$ 150 milhões. O departamento jurídico do Ibama só espera a conclusão de seu laudo, e anuncia para os próximos dias a sua autuação. Neste caso, contudo, a diferença é que a Petrobrás ainda não pagou nenhum dos dois órgãos.

voltar



CARROS NOVOS E USADOS

Plantão

[Gazeta do Povo](#)
[TV Paranaense](#)
[Rádio 98 FM](#)
[Jornal de Londrina](#)
[Ação Social](#)
[Cidades Virtuais](#)
[G1](#)
[Classificados](#)
[Cinemas](#)
[Esportes](#)
[Família](#)
[Games](#)
[Horóscopo](#)
[Imóveis](#)
[Ligas](#)
[Meteorologia](#)
[Música](#)
[Noite](#)
[TudoParaná Wap](#)

[Institucional RPC](#)

[Fale Conosco](#)

Justiça dá prazo para órgãos despoluírem lagoa catarinense

16/03/2002 - 14:40

O Ministério Público Federal dá um empurrão na tentativa de frear a poluição e a ocupação ilegal na Lagoa da Conceição (Leste da Ilha de Santa Catarina).

O órgão determina que a prefeitura de Florianópolis, a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (Casan) e a Fundação do Meio Ambiente (Fatma) apresentem em trinta dias suas soluções para os problemas.

Os três órgãos têm de elaborar estudos e traçar um cronograma de atividades. Se isso não for feito, serão acionados judicialmente. Isso porque nenhum dos três cumpriu um acordo feito há dois anos com o MP, segundo o qual a prefeitura só poderia licenciar obras em locais com rede coletora de esgoto, que deveria ser ampliada pela Casan e fiscalizada pela Fatma.

Jeni Andrade - TudoParaná

[Mais notícias](#)

[Envie para um amigo](#)



Quarta-feira, 24 de abril de 2002 - 19h19

AGÊNCIA ESTADO

Procuradores criticam atuação do Ibama

Dez anos após a ECO-92, encontro internacional realizado no Rio, a situação do meio ambiente no Brasil piorou

Rio de Janeiro - Dez anos após a ECO-92, encontro internacional realizado no Rio, a situação do meio ambiente no Brasil piorou. A avaliação é da Subprocuradora da República Sandra Cureau, integrante de uma comissão do Ministério Público Federal (MPF) que atua na área ecológica.

“O balanço é negativo. Na verdade, a situação piorou. Temos problemas terríveis no Brasil, como tráfico de animais silvestres, florestas cada vez piores, espécies de animais em extinção.” Para ela, as causas principais do problema são a falta de vontade política dos governos federal, estaduais e municipais e a morosidade da Justiça em julgar ações relacionadas a crimes ambientais.

“Há uma falta de vontade política geral, inclusive para reequipar os órgãos de fiscalização e aplicar as políticas ambientais. Falta também boa vontade do Poder Judiciário para julgar essas questões com rapidez”, disse Sandra. “O Ibama, por exemplo, tem uma quantidade tão pequena de fiscais, é tão deficiente, que é impossível realizar o trabalho dele”, acrescentou.

Sandra participou nesta quarta-feira do primeiro dia do Seminário Internacional de Direito Ambiental Rio+10, que termina nesta sexta-feira com a elaboração da Carta do Rio, que conterá recomendações de toda a América Latina para a Conferência de Johannesburgo – Rio+10, em setembro, na África do Sul.

O procurador da República Maurício Andreiuolo, que atua no Rio, na área de Meio Ambiente, concorda com Sandra no que se refere à morosidade da Justiça, mas critica o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama) pelo que considera “falta de comprometimento”. “O Ibama não funciona e não é por falta de estrutura. São questões políticas e falta de comprometimento”, disse.

O procurador acredita que não há uma cultura jurídica adequada sobre o tema. “Na cabeça de muitos juízes, o crime ambiental é menos grave do que tráfico, por exemplo. Isso é um dado negativo.” Ele defende a criação de varas federais específicas para o setor, algo ainda inexistente.

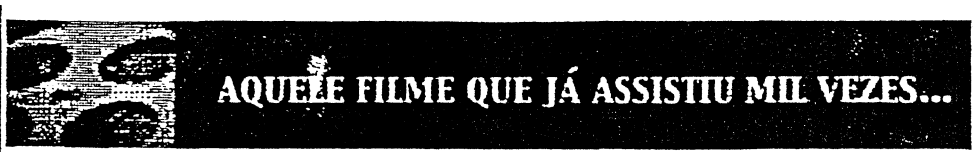
O gerente-executivo do Ibama no Rio, Carlos Henrique Mendes, discorda de ambos. “Não acredito que a situação tenha piorado.” Para ele, houve nos dez últimos anos uma expectativa não correspondida pela realidade, o que gerou frustrações. “Foram prometidos recursos e transferência de tecnologia para os países em desenvolvimento combaterem o problema. Mas isso não aconteceu.”

Na opinião de Mendes, os principais problemas do Ibama são mesmo a falta de pessoal e de verbas. Ele negou que questões técnicas sofram influência política. Até 2004, duas mil novas vagas deverão ser abertas no órgão.

Rodrigo Moraes

<http://www.estadao.com.br/2002/abr/24/265>

Copyright © 2002 Agência Estado. Todos os direitos reservados.



Plantão

Gazeta do Povo
TV Paranaense
Rádio 98 FM
Jornal de Londrina
Ação Social
Cartões Virtuais
Chat
Classificados
Divirta-se
Esportes
Família
Games
Horóscopo
Imóveis
Mapas
Meteorologia
Plantão
Tudo Noite
TudoParana Wap

Institucional RPC

Fale Conosco

Ibama fecha postos no Paraná e fiscalização fica com o IAP

29/04/2002 - 21:51

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) já fechou metade dos escritórios de fiscalização no interior do estado. Cinco unidades foram desativadas gradativamente, de setembro a março. Agora as ações de combate a crimes ambientais vão ser priorizadas em quatro postos mantidos e em um quinto criado recentemente.

Quem assume a responsabilidade pelo combate aos crimes ambientais nas áreas onde fecharam os postos do Ibama é o Instituto Ambiental do Paraná (IAP). O objetivo das mudanças, que fazem parte de um projeto de reestruturação do Ibama no país, é tornar mais eficiente a fiscalização ambiental.

Os postos fechados ficavam em Ponta Grossa, Maringá, Guarapuava, Irati e Pato Branco. A unidade de Foz do Iguaçu também está ameaçada de fechamento

Gazeta do Povo - leia mais na edição dessa terça-feira

Mais notícias

Envie para um amigo



O SEU NOVO **CELULAR** ESTÁ TOCANDO!

Plantão

Ibama comemora Semana do Meio Ambiente

31/05/2002 - 18:43

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) promoverá a Semana do Meio Ambiente no período de 3 a 7 de junho, em todo o estado de Mato Grosso do Sul, com uma extensa programação alusiva ao Dia Mundial do Meio Ambiente.

Como parte da programação, estão previstas assinaturas de termos de cooperação com diversas prefeituras e entidades governamentais e não-governamentais, lançamento de concursos, distribuição de brindes, palestras educativas, coleta de lixo no rio Dourados e, ainda, a distribuição de folders e da cartilha do Ibama, contendo a Lei de Crimes Ambientais.

Agência Brasil

Mais notícias 

Envie para um amigo 

Gazeta do Povo
TV Paranaense
Rádio 98 FM
Jornal de Londrina
Ação Social
Cartões Virtuais
Chat
Classificados
Divirta-se
Esportes
Família
Games
Horóscopo
Imóveis
Mapas
Meteorologia
Plantão
Tudo Noite
TudoParana Wap

Institucional RPC

Fale Conosco

Livros nacionais e importados



MEIO AMBIENTE | Governos estadual e federal brigam na Justiça para definir responsabilidade por autuações

Multas geram disputa entre institutos

Ibama entra com ação para que multa pelo vazamento da Repar, aplicada pelo IAP, seja repassada para a União



Vazamento de óleo no Rio Iguaçu, que é federal, é o foco da briga judicial entre Ibama e IAP.

FERNANDO MARTINS

O pagamento das multas de acidentes ambientais de grandes proporções, que normalmente têm valores milionários, pode acabar resultando com frequência em disputas judiciais entre o Ibama e os institutos estaduais ou municipais de meio ambiente. O Ibama, por exemplo, já entrou na Justiça com uma ação, ainda não julgada, que pede que o instituto seja declarado o órgão responsável pela punição da Petrobrás no caso do acidente da Repar, em julho do ano passado. Ocorre, porém, que a Petrobrás foi multada antes pelo IAP, que já recebeu R\$ 40 milhões pelo acidente.

O Ibama alega que a competência de autuação, no caso de um acidente envolvendo um rio que federal – o Iguaçu – é do órgão ambiental da União. Embora o Ibama tenha aplicado uma multa de R\$ 168 milhões à Petrobrás pelo mesmo acidente, nada recebeu, porque a empresa alega que não pode ser punida duas vezes pelo mesmo vazamento.

A primeira batalha judicial, ao menos por enquanto, favoreceu o IAP. O Ibama teve uma liminar negada pela Justiça. O pedido era para que os R\$ 40 milhões pagos ao IAP fossem repassados ao Ibama. Mas se o mérito da ação for decidido a favor do Ibama, o desenvolvimento dos projetos aprovados pelo Fundo Estadual do Meio Ambiente (veja lista) pode ficar comprometido.

Além disso, um novo desentendimento jurídico deve ocorrer nos próximos dias, pois o Ibama também deve multar a Petrobrás pelo vazamento de óleo na Serra do Mar ocorrido em fevereiro. A companhia petrolífera já foi multada em R\$ 150 milhões pelo IAP, mas ainda não pagou.

A Lei de Crimes Ambientais, no artigo 76, afirma, porém, que o "pagamento de multa imposta por estados, municípios, Distrito Federal ou territórios substitui a multa federal na mesma hipótese de incidência". Há quem acredite

substitui a multa federal na mesma hipótese de incidência". Há quem acredite que esse artigo pode vir a beneficiar empresas poluidoras, pois os municípios, interessados nos recursos provenientes das multas ambientais, poderiam lavrar autos de infração de menor valor que a do Ibama, para receber o dinheiro rapidamente. A empresa, para ter menos prejuízo, pagaria apenas a multa municipal.

LEIA TAMBÉM:

Multas ambientais aplicadas no PR somam R\$ 550 milhões em um ano
Cifra milionária é proveniente de oito principais autuações
Municípios têm competência para multar

voltar

Quinta-feira, 22 de novembro de 2001

VAZAMENTO NA REPAR

Ação contra a Petrobrás é anulada

Ibama pedia seqüestro de multa de R\$ 40 milhões ao IAP

A JUSTIÇA FEDERAL DE CURITIBA JULGOU extinta a ação que pedia o seqüestro dos R\$ 40 milhões pagos pela Petrobrás ao Instituto Ambiental

do Paraná (IAP) como multa pelo vazamento de 4 milhões de litros de óleo para os Rios Barigui e Iguaçu, ocorrido em julho do ano passado. A ação havia sido proposta, em agosto de 2000, pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (Ibama) e pelos ministérios públicos Federal e Estadual.

A alegação do pedido judicial era a de que o órgão ambiental competente para multar a Petrobrás seria o Ibama.

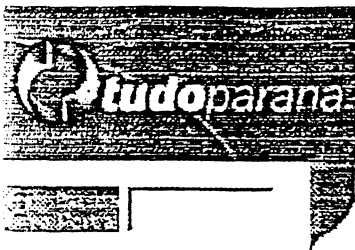
O argumento era de que o Iguazu é um rio de jurisdição federal (passa por dois estados, Paraná e Santa Catarina) e por isso a competência no caso não seria do órgão ambiental estadual, o IAP. No entender do Ibama, a multa a ser aplicada à Petrobrás não seria de R\$ 40 milhões, mas de R\$ 168 milhões. Esse inclusive foi o valor cobrado pelo Ibama da estatal, que contestou o pagamento da nova multa por entender que

não poderia ser punida duas vezes pelo mesmo fato.

O julgamento, do juiz Marcos Roberto Araújo dos Santos, da 4.ª Vara Federal de Curitiba, aconteceu na terça-feira à noite. Pela decisão, a ação está extinta sem julgamento do mérito. Os R\$ 40 milhões já foram depositados no Fundo Estadual do Meio Ambiente. O juiz considerou que a medida de seqüestro somente poderia ser dirigida

ao IAP. Como os valores foram repassados a um Fundo Estadual, verificou-se uma impossibilidade jurídica de atender ao pedido. Embora o valor da multa tenha sido recolhido pelo IAP, o dinheiro, entendeu o juiz, não mais pertenceria ao instituto.

Na decisão, Santos ressaltou, porém, que o governo do estado e o IAP não poderão utilizar livremente os valores já recebidos.



Os melhores restaurantes de Curitiba estão aqui!

Meio Ambiente

Gazeta do Povo
TV Paranaense
Rádio 98 FM
Jornal de Londrina
Edição Social
Cartões Virtuais
Chat
Classificados
Envia-se
Esportes
Família
Games
Microscópio
Móveis
Mapas
Meteorologia
Fantão
Fim de Noite
TudoParaná Wap
Institucional RPC
Anuncie no Portal
Fale Conosco

Municípios ganham poder de fiscalização

O governo do estado vai conceder a 18 municípios paranaenses o poder de fiscalização e licenciamento ambiental. O repasse de responsabilidades de combate a crimes ambientais e de emissão de licenças nestas cidades faz parte de um programa piloto que o Instituto Ambiental do Paraná (IAP) está implantando no estado. A expectativa é de que as prefeituras tenham condições de agir na área do meio ambiente dentro de no máximo um ano.

Atualmente, no Paraná, a fiscalização e a concessão de licenças ambientais (para corte de árvores, implantação de indústrias, entre outras) estão centralizadas no IAP, órgão do governo estadual, e no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (Ibama). A entidade federal atua em pontos considerados de responsabilidade da União (fronteiras de países, divisas de estado, mar aberto, rios que são compartilhados por dois estados). Já o IAP assume a função nos demais casos que envolvem o estado.

Programa

Até hoje, dos 399 municípios do Paraná, somente Curitiba tem amplos poderes para fazer a fiscalização e o licenciamento, por meio de um convênio assinado com o IAP. Colombo e Almirante Tamandaré, na região metropolitana de Curitiba, também têm poder de licenciamento, mas somente para o corte de bracingas dentro da área municipal, diz o diretor-presidente do IAP, Mário Sérgio Rasera. Em todos os outros municípios, mesmo um simples corte de árvore necessita da autorização do IAP. As prefeituras igualmente não têm poder para multar infratores que estejam cometendo crimes ambientais.

O projeto do IAP, que faz parte do Programa Nacional do Meio Ambiente, com recursos repassados pelo Ministério do Meio Ambiente (no valor US\$ 590 mil), tem por objetivo preencher essa lacuna. Uma das conseqüências deve ser o aumento do número de fiscais do meio ambiente em ação no estado, já que as prefeituras vão ter seus próprios funcionários específicos nessa área, o que hoje não existe.

Estratégia

O projeto de descentralização da fiscalização e do licenciamento ambiental começou a ser planejado pelo IAP há aproximadamente um ano. Na atual etapa de desenvolvimento do programa, estão sendo realizadas discussões técnicas com representantes de todas as prefeituras envolvidas. O IAP deve apoiar os municípios a criarem estruturas de atuação na área ambiental. Em no máximo um ano, os municípios devem assinar os convênios com o instituto ambiental para iniciarem a fiscalização e licenciamento.


Segundo o consultor do IAP, Reginaldo de Moura, a escolha dos municípios foi estratégica. Todos fazem parte da Bacia do Alto Rio Iguaçu, área de manancial da região metropolitana de Curitiba, que é considerada uma das mais críticas no estado para o abastecimento público, devido à poluição. Desse modo, de acordo com ele, será possível verificar se as ações ambientais adotadas isoladamente em cada cidade têm um impacto sobre toda a bacia. Curitiba, embora já tenha poder de fiscalização, foi incluída para que se faça uma revisão do convênio assinado com o IAP.

Cidades escolhidas

- Agudos do Sul
- Araucária
- Balsa Nova
- Campina Grande do Sul
- Campo do Tenente
- Contenda
- Curitiba

- Fazenda Rio Grande
- Lapa
- Mandirituba
- Piên
- Pinhais
- Piraquara
- Porto Amazonas
- Quatro Barras
- Quitandinha
- Rio Negro
- São José dos Pinhais
- Tijucas do Sul

Fernando Martins - Gazeta do Povo

Envie para um amigo 

© 2000 Rede Paranaense de Comunicação. Todos os direitos reservados.

[Ação Social](#) | [Imóveis](#) | [Cartões Virtuais](#) | [Chat](#) | [Classificados](#) | [Divirta-se](#) | [Espiritismo](#)
[Família](#) | [Fale Conosco](#) | [Games](#) | [Mapas](#) | [Horóscopo](#)
[Meteorologia](#) | [Tudo Noite](#) | [Tudo Paraná Wap](#)

[Gazeta do Povo](#) | [Jornal de Londrina](#) | [TV Paranaense](#) | [Rádio 98 FM](#) | [Instituições](#)

Paraná

Meio Ambiente

Petrobrás multada em R\$5 milhões

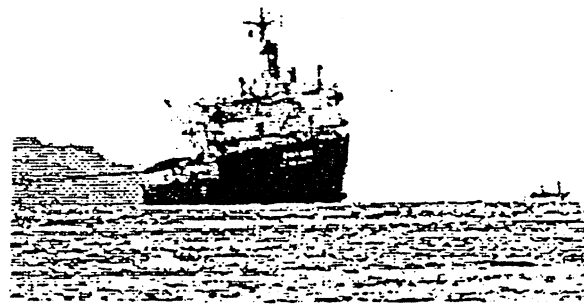


Foto Gazeta do Povo

Navio Norma, que derramou 390 mil litros de nafta na baía em outubro.

A Transpetro/Petrobrás foi multada ontem pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) em R\$ 5 milhões, por danos ambientais provocados pelo vazamento de 390 mil litros de nafta na Baía de Paranaguá. A empresa foi intimada ainda a apresentar um plano de monitoramento da área atingida. A Petrobrás tem 20 dias para pagar a multa ou recorrer.

O derramamento de nafta ocorreu com o rompimento de um dos tanques do petroleiro Norma, que encalhou em uma pedra no canal de acesso ao Porto da cidade, em 18 de outubro. O Ibama aplicou a multa sob a alegação de que o acidente ocasionou "poluição hídrica e atmosférica, resultando danos à saúde humana, morte de ser humano (o mergulhador Nereu Gouveia) e perecimento de espécimes da fauna local."

A assessoria de imprensa da Petrobrás informou que, por enquanto, a empresa vai avaliar o relatório dos órgãos ambientais para saber sob quais argumentos a multa foi aplicada. Caso a empresa pague a multa no prazo estipulado, vai receber 30% de desconto.

A punição está fundamentada em dados do relatório ambiental elaborado pelo Instituto Ambiental do Paraná (IAP), Ibama, Cetesb (órgão ambiental de São Paulo) e Centro de Estudos do Mar (CEM). O relatório levou 36 dias para ser formulado.

De acordo com o presidente do Ibama, Hamilton Nobre Casara, os danos ambientais na região tiveram médio e baixo grau de impactação. "Mesmo assim, não deixou de promover perdas ao meio ambiente, principalmente aos animais pulmonados, como répteis e aves", justifica.

Além da multa, a Petrobrás ainda vai responder a processo criminal encaminhado pelo Ibama ao Ministério Público Federal. As punições foram aplicadas com base na Lei de Crimes Ambientais 9605/98. Segundo Casara, a legislação prevê multa que varia de R\$ 1 milhão a R\$ 50 milhões. "Como os impactos não foram muito graves, se comparado ao acidente da Repar, optou-se por este valor", comenta.

O chefe do escritório do Ibama no Litoral, Lício Domit, lembra que a população da região, principalmente das ilhas localizadas próximas ao local do acidente, sofreram muito com o impacto do vazamento. "Os moradores sofreram com problemas de dor de cabeça."


Os mais prejudicados pelo acidente foram os pescadores, que ficaram sem trabalhar quase um mês. O Ibama suspendeu a pesca nas baías de Antonina e Paranaguá até a conclusão do relatório ambiental, para evitar uma possível contaminação da população. Por isso, os pescadores decidiram requerer

- Gazeta do Povo
- TV Paranaense
- Rádio 98 FM
- Jornal de Londrina
- Ação Social
- Cartões Virtuais
- Chat
- Classificados
- Divirta-se
- Esportes
- Família
- Games
- Horóscopo
- Imóveis
- Mapas
- Meteorologia
- Plantão
- Tudo Noite
- TudoParana Wap

- Institucional RPC
- Anuncie no Portal
- Fale Conosco

indenização para a Petrobrás. Cada pescador vai pedir R\$ 200,00 de compensação por dia parado. A comunidade pesqueira das cidades de Antonina e Paranaguá é formada por cerca de 1,8 mil trabalhadores.

Gazeta do Povo

Envie para um amigo 

© 2000 Rede Paranaense de Comunicação. Todos os direitos reservados.

[Ação Social](#) | [Imóveis](#) | [Cartões Virtuais](#) | [Chat](#) | [Classificados](#) | [Divirta-se](#) | [Espiritualidade](#)
[Familia](#) | [Fale Conosco](#) | [Games](#) | [Mapas](#) | [Horóscopo](#)
[Meteorologia](#) | [Tudo Noite](#) | [Tudo Paraná Wap](#)

[Gazeta do Povo](#) | [Jornal de Londrina](#) | [TV Paranaense](#) | [Rádio 98 FM](#) | [Instituições](#)

www.voegol.com.br

Gazeta do Povo
TV Paranaense
Rádio 98 FM
Jornal de Londrina
Ação Social
Cartões Virtuais
Chat
Classificados
Divirta-se
Esportes
Família
Games
Horóscopo
Imóveis
Mapas
Meteorologia
Plantão
Tudo Noite
TudoParana Wap

Institucional RPC
Fale Conosco

Plantão

Paraná quer descentralizar gestão do meio ambiente

05/07/2002 - 11:57

Hoje à tarde o governo do Paraná fecha um acordo para descentralizar a gestão ambiental em 28 municípios do estado. Participam do contrato 23 municípios da Região Metropolitana de Curitiba e os cinco que compõem o Consórcio Intermunicipal para Conservação do Remanescente do Rio Paraná e Áreas de Influência (Coripa) - São Jorge do Patrocínio, Vila Alta, Guaíra, Altônia e São Manoel do Paraná.

O secretário estadual do Meio Ambiente, José Antonio Andreguetto, explica que a proposta do acordo é fazer com que cada cidade passe a se responsabilizar pelo controle e fiscalização de questões ambientais. "Será um processo gradual. Nosso objetivo maior é multiplicar o número de agentes de meio ambiente", diz Andreguetto.

Com a descentralização, o Instituto Ambiental do Paraná e a secretaria também serão conectados em rede com todos os 28 municípios.

TudoParaná

Mais notícias

Envie para um amigo



Meio Ambiente

[Gazeta do Povo](#)
[TV Paranaense](#)
[Rádio 98 FM](#)
[Jornal de Londrina](#)
[Ação Social](#)
[Cartões Virtuais](#)
[Chat](#)
[Classificados](#)
[Divirta-se](#)
[Esportes](#)
[Família](#)
[Games](#)
[Horóscopo](#)
[Imóveis](#)
[Mapas](#)
[Meteorologia](#)
[Plantão](#)
[Tudo Noite](#)
[TudoParana Wap](#)

Institucional RPC

Anuncie no Portal

Fale Conosco

Acidente no Iguazu completa dois anos

Hoje completa dois anos o acidente ambiental da Refinaria Presidente Getúlio Vargas (Repar), da Petrobras, em Araucária, região metropolitana de Curitiba. Na época, 4 milhões de litros de óleo vazaram no meio ambiente, boa parte escoando no Rio Iguazu.

O incidente ainda é tido como o maior desastre ambiental em uma bacia hidrográfica já ocorrido no país - perto de 45 quilômetros do rio chegaram a ser contaminados. Muitas aves, peixes e outros animais morreram. O vazamento, de acordo com sindicância da Petrobras, foi causado por falha humana.

Atualmente, a parte ambiental já está praticamente recuperada. A diretora de estudos e padrões ambientais do Instituto Ambiental do Paraná (IAP), Ana Cecília Nowacki, conta que há mais de um ano não é detectada a presença de óleo no rio. "Recebemos relatórios bimestrais da Petrobras sobre o andamento dos trabalhos de recuperação e verificamos que não foi observada a recontaminação do lugar", diz Ana. "Nosso foco maior agora é a recuperação, especialmente do ponto onde começou o vazamento", afirma. Neste local, perto de 2 milhões de litros do óleo que vazou ficaram concentrados. "O serviço de limpeza já terminou, agora cuidamos para deixar aquele solo saudável novamente", explica. Todo o trabalho é mantido pela Petrobras.

Se a parte ambiental está sendo tratada, no setor jurídico o acidente na Repar ainda não foi resolvido. A Petrobrás responde a pelo menos três ações, que ainda tramitam na Justiça. A principal delas, aberta pela Procuradoria da República, exige o pagamento de R\$ 2,3 bilhões de indenização por danos ambientais. O dinheiro equivale a 1/3 do lucro da estatal em 1999. Na época do acidente, a Petrobrás foi multada em R\$ 50 milhões pelo IAP e em R\$ 168 milhões pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Pagou antes a multa do IAP. Com o pagamento feito à vista, teve desconto de 20%, e acabou desembolsando R\$ 40 milhões. Quidem com o IAP, a Petrobras escapou da punição do Ibama - a legislação ambiental proíbe o acúmulo de multas. A estatal, porém, responde por isso.

Há uma ação que também tramita na Justiça que contesta o pagamento da multa ao órgão paranaense. O Ministério Público defende que o Ibama é quem teria autoridade pela cobrança.

O atual secretário do Meio Ambiente do Paraná, José Antônio Angregatto, se defende. "Tínhamos autonomia assegurada para determinar a punição. Naquele momento era a maior multa já aplicada no país por questões ambientais", diz. Angregatto presidia o IAP na época do acidente.

A Petrobrás demitiu os quatro funcionários envolvidos no acidente. O Sindicato dos Petroleiros (Sindipetro), contesta a ação. "Foram demissões políticas para esconder o sucateamento da empresa", diz o presidente da entidade no Paraná, Hélio Seidel. O sindicato conseguiu, judicialmente, a nulidade das demissões. "Eles foram bodes expiatórios para o caso", avalia.

A conclusão de todas as pessoas consultadas pela reportagem sobre o acidente da Repar é a mesma - que dois anos depois a população, empresas e autoridades ficaram mais atentas para as causas ambientais. O óleo que manchou o Iguazu acabou servindo para aprimorar a política e fiscalização ambiental em todo país.

Leia mais:

"Heróis" da limpeza do Iguazu estão parapilóticos

Para lembrar o acidente, clique nas matérias abaixo e saiba mais sobre o assunto:

Petrobrás provoca caos no Rio Iguazu

Prejuízos ambientais são irreversíveis


Voluntários resgatam animais e orientam a população

Mancha de óleo já atinge 45 km dos rios iguaçu e barigüi

Trabalhadores correm risco de intoxicação

Lençol freático está ameaçado

Patricia Ribas - TudoParaná

Envie para um amigo 

© 2000 Rede Paranaense de Comunicação. Todos os direitos reservados.

[Ação Social](#) | [Imóveis](#) | [Cartões Virtuais](#) | [Chat](#) | [Classificados](#) | [Divirta-se](#) | [Esp.](#)
[Família](#) | [Fale Conosco](#) | [Games](#) | [Mapas](#) | [Horóscopo](#)
[Meteorologia](#) | [Tudo Noite](#) | [Tudo Paraná Wap](#)

[Gazeta do Povo](#) | [Jornal de Londrina](#) | [TV Paranaense](#) | [Rádio 98 FM](#) | [Instituições](#)

Localize aqui o endereço que procura!



ACESSO INTERNET



SELECIONE

MEIO AMBIENTE

31/08/2002 - 00h06

PLANTÃO

NOTÍCIAS

As mais lidas

Plantão

Paraná

Brasil

Mundo

Esportes

Economia

Divirta-se

ESPECIAIS

Eleições 2002

NOTÍCIAS EM

Gazeta do Povo

Jornal de Londrina

TV Paranaense

Rádio 98 FM

TudoParaná

Escolha o canal

SERVIÇOS

Auxílio à Lista

Mapas Digitais

Meteorologia

Tarifas Telefônicas

Classificados

Gazeta do Povo

Escolha

BUSCA DE NOTÍCIAS

Curitiba terá o primeiro centro mundial para treinar autoridade locais

Órgão ajudará no planejamento urbano de cidades da América Latina

Curitiba - A capital paranaense terá o primeiro Centro de Treinamento de Autoridades Locais para o Desenvolvimento Sustentável. A decisão da United Nations for Training and Research (Unitar), órgão da ONU para treinamento e pesquisa, foi confirmada na quinta-feira, em Johannesburgo, e será oficializada na terça-feira.

A escolha da cidade para ter o primeiro de um total de cinco centros mundiais se deu pelo pioneirismo na troca de experiências urbanas de êxito entre cidades - as chamadas parcerias city-to-city.

"Só no ano passado Curitiba recebeu 1.800 técnicos de 60 países em busca de soluções locais para serem aplicadas em suas cidades. A instalação do centro demonstra a importância do trabalho integrado da administração municipal e do Ippuc para o planejamento urbano", afirmou o prefeito de Curitiba, Cassio Taniguchi, que está em Johannesburgo participando da Rio +10.

O centro de treinamento de Curitiba, que atenderá toda a América Latina e o Caribe, tratará do planejamento integrado com foco social e suporte nas experiências de transporte, reciclagem do lixo, proteção ambiental e descentralização de serviços públicos. Os temas foram confirmados na reunião reservada do prefeito com o diretor da Unitar, Christophe Nuttal.

Também na terça, Taniguchi receberá da Unitar um prêmio pela contribuição de Curitiba com a realização da segunda reunião preparatória de autoridades locais para a Rio +10.

[HOME](#)
[NOTÍCIAS](#)
[ESPECIAIS](#)
[SERVIÇOS](#)
[CONTATO](#)

SAIBA MAIS

- Ministro brasileiro vê avanço nas discussões da Rio +10
- Projeto brasileiro pode ganhar prêmio
- Vegetarianos lançam "biquini-alface"

31/08/2002 - 19h16

FUTEBOL: Real anuncia contratação de Ronaldinho

31/08/2002 - 19h15

BRASILEIRÃO: Galeano dá vitória ao Botafogo contra o Gama: 1 a 0

31/08/2002 - 19h10

BRASILEIRÃO: Internacional vence o Santos no Beira-Rio

31/08/2002 - 18h54

AVIAÇÃO: TAM diz que Fokker 100 foi abastecido e Guarulhos

MAIS NOTÍCIAS

ANEXO 2 – COLETÂNEA DE ACÓRDÃOS

Acórdão	Origem: TRIBUNAL - QUARTA REGIÃO Classe: AMS - APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA - 52036 Processo: 9804084872 UF: SC Órgão Julgador: QUARTA TURMA Data da decisão: 12/09/2000 Documento: TRF400078334
Fonte	DJU DATA:22/11/2000 PÁGINA: 391
Relator(a)	JUIZ ALCIDES VETTORAZZI
Decisão	A TURMA, POR UNANIMIDADE, NEGOU PROVIMENTO AO RECURSO, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR.
Ementa	ADMINISTRATIVO. MEIO AMBIENTE. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. LICENCIAMENTO ESTADUAL. ATUAÇÃO SUPLETIVA DO IBAMA. 1. Se o órgão ambiental estadual licenciou a obra de forma indevida, nada impede que o IBAMA intervenha de forma supletiva, para garantir a preservação do meio ambiente (Precedente). 2. O interesse privado não pode, de maneira alguma, se sobrepor aos interesses difusos, dentre os quais enquadra-se o meio ambiente. 3. A licença ambiental tem natureza autorizatória, devido seu caráter precário. 4. Apelação improvida.
Indexação	LEGALIDADE, INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS IBAMA, EMBARGO DE OBRA, AMEAÇA, ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL, INDEPENDÊNCIA, EXISTÊNCIA, LICENÇA, ÓRGÃO PÚBLICO, ESTADO, PROTEÇÃO, MEIO AMBIENTE. POSSIBILIDADE, CANCELAMENTO, ATO PRECÁRIO, AUTORIZAÇÃO, LOTEAMENTO.
Catalogo	
Data Publicação	22 /11 /2000
Doutrina	
Observação	
Outras Fontes	
Precedentes	
Referência Legislativa	***** CF-88 CONSTITUIÇÃO FEDERAL LEG-FED CFD-0 ANO-1988 ART-225 PAR-4 ----- ***** CFL-65 CÓDIGO FLORESTAL LEG-FED LEI-4771 ANO-1965 ART-2 LET-F
Relator Acórdão	
Revisor	
Sucessivos	

Acórdão	Origem: TRIBUNAL - QUARTA REGIÃO Classe: AC - APELAÇÃO CIVEL - 244546 Processo: 199804010678211 UF: RS Órgão Julgador: QUARTA TURMA Data da decisão: 31/10/2000 Documento: TRF400078819
Fonte	DJU DATA:03/01/2001 PÁGINA: 183
Relator(a)	JUIZ MARCOS ROBERTO ARAUJO DOS SANTOS
Decisão	A TURMA, POR UNANIMIDADE, NEGOU PROVIMENTO AO AGRAVO RETIDO E NEGOU PROVIMENTO AO APELO, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR.
Ementa	MULTA ADMINISTRATIVA. PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. FISCALIZAÇÃO. COMPETÊNCIA. AGRAVO RETIDO. INEXISTÊNCIA DE CERCEAMENTO DE DEFESA. 1. A assinatura de convênio entre o Sindicato das Indústrias locais com a municipalidade, em momento algum, exime qualquer das empresas representadas pelo órgão classista de observarem a legislação federal e estadual ambiental, bem como, os respectivos decretos regulamentares e outras normas menores. 2. A competência do município para fiscalizar o cumprimento das leis que protegem o meio ambiente no âmbito de seu território não exclui a do IBAMA para punir as infrações resultantes de serviço público municipal, como no caso em tela, em que o município depositava o lixo em local inadequado, degradando o meio ambiente. 3. Não merece prosperar a alegação de cerceamento de defesa pelo indeferimento do pedido de oitiva de testemunhas, haja vista, tratar-se de matéria de direito, cujos fatos demonstraram-se suficientemente comprovados pelos documentos acostados aos autos. 4. Agravo retido conhecido e improvido. 5. Apelação improvida.
Indexação	VALIDADE, AUTO DE INFRAÇÃO, EMPRESA, DEPOSITO DE LIXO, ÁREA, PREFEITURA, INEXISTÊNCIA, LICENCIAMENTO, AUTORIDADE COMPETENTE. DESNECESSIDADE, PROVA TESTEMUNHAL. EXISTÊNCIA, CONVÊNIO, SINDICATO, MUNICÍPIO, NEGAÇÃO, MOTIVO, DESCUMPRIMENTO, LEGISLAÇÃO, MEIO AMBIENTE. COMPETÊNCIA, INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS IBAMA, IMPOSIÇÃO, MULTA. DESCABIMENTO, ALEGAÇÃO, DESCONHECIMENTO, LEI.
Catalogo	
Data Publicação	03 /01 /2001
Doutrina	
Observação	
Outras Fontes	
Precedentes	
Referência Legislativa	***** LICC-42 LEI DE INTRODUÇÃO AO CODIGO CIVIL LEG-FED DEL-4657 ANO-1942 ART-3 ----- LEG-FED DEL-99274 ANO-1990 ----- LEG-FED RES-6 ANO-1988 ART-2 INC-5 ART-8 CONAMA
Relator Acórdão	
Revisor	
Sucessivos	

Acórdão	Origem: TRIBUNAL - QUARTA REGIÃO Classe: AMS - APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA - 68246 Processo: 200004011184978 UF: RS Órgão Julgador: TERCEIRA TURMA Data da decisão: 09/10/2001 Documento: TRF400082275
Fonte	DJU DATA: 14/11/2001 PÁGINA: 902 DJU DATA: 14/11/2001
Relator(a)	JUIZA LUIZA DIAS CASSALES
Decisão	APRESENTADO EM MESA, EM VIRTUDE DE PEDIDO DE VISTA DOS AUTOS. A TURMA, POR UNANIMIDADE, DEU PROVIMENTO AOS RECURSOS E À REMESSA OFICIAL.
Ementa	ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. AUTUAÇÃO POR DESMATAMENTO. COMPETÊNCIA DO IBAMA. ART. 23, INCISO VI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI 6938/81. RESOLUÇÃO CONAMA 237/97. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. Competência do IBAMA em se tratando de licenciamento ambiental. 2. A Resolução CONAMA 237/97, que introduziu a municipalização do procedimento de licenciamento, é eivada de inconstitucionalidade, posto que exclui a competência da União nessa espécie de procedimento. 3. A lei 6938/81, adequada com a nossa Carta constitucional, rege a competência do IBAMA.
Indexação	CABIMENTO, INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS IBAMA, MULTA, LOTEAMENTO, ZONA URBANA, DANO, MEIO AMBIENTE. INCONSTITUCIONALIDADE, RESOLUÇÃO, CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE CONAMA, AUTORIZAÇÃO, MUNICÍPIO, LICENCIAMENTO, DESMATAMENTO.
Catalogo	
Data Publicação	14/11/2001
Doutrina	
Observação	
Outras Fontes	
Precedentes	
Referência Legislativa	***** CF-88 CONSTITUIÇÃO FEDERAL LEG-FED CFD-0 ANO-1988 ART-23 INC-6 ----- LEG-FED RES-237 ANO-1997 CONAMA ----- LEG-FED LEI-6938 ANO-1981 ART-10 ----- LEG-FED DEC-99274 ANO-1990
Relator Acórdão	
Revisor	
Sucessivos	

Acórdão	Origem: TRIBUNAL - QUARTA REGIÃO Classe: AG - AGRAVO DE INSTRUMENTO - 82734 Processo: 200104010410057 UF: SC Órgão Julgador: TERCEIRA TURMA Data da decisão: 27/11/2001 Documento: TRF400082864
Fonte	DJU DATA:30/01/2002 PÁGINA: 536 DJU DATA:30/01/2002
Relator(a)	JUIZA MARIA DE FÁTIMA FREITAS LABARRÈRE
Decisão	A TURMA, POR UNANIMIDADE, NEGOU PROVIMENTO AO RECURSO.
Ementa	AGRAVO DE INSTRUMENTO. IBAMA. COMPETÊNCIA PARA LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE, TERRAS DE MARINHA OU PRAIAS. LEI 6938/81 COM REDAÇÃO DADA PELA LEI 7804/89. O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo à atuação do órgão estadual, possui competência para proceder o licenciamento ambiental de área de preservação permanente, terras de marinha ou praias, devendo impedir a construção de obras nestes locais - Lei n° 6938/81, na redação dada pela Lei n° 7.804/89. Agravo de instrumento improvido.
Indexação	MANUTENÇÃO, LIMINAR, AÇÃO CIVIL PÚBLICA, DETERMINAÇÃO, INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS IBAMA, IMPEDIMENTO, CONSTRUÇÃO CIVIL, ZONA COSTEIRA. COMPETÊNCIA, FISCALIZAÇÃO, IMPEDIMENTO, DANO, ÁREA, PRESERVAÇÃO, MEIO AMBIENTE.
Catalogo	
Data Publicação	30 /01 /2002
Doutrina	
Observação	
Outras Fontes	
Precedentes	
Referência Legislativa	***** CF-88 CONSTITUIÇÃO FEDERAL LEG-FED CFD-0 ANO-1988 ART-225 PAR-4 ART-23 INC-6 ----- LEG-FED RES-5 ANO-1985 CONAMA ----- LEG-FED LEI-7804 ANO-1989 ----- LEG-FED LEI-6938 ANO-1981 ----- LEG-FED MPR-2080 ANO-1962 ART-4 PAR-1
Relator Acórdão	
Revisor	
Sucessivos	

Acórdão	Origem: TRIBUNAL - QUARTA REGIÃO Classe: AGA - AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO Processo: 9804049236 UF: SC Órgão Julgador: TERCEIRA TURMA Data da decisão: 19/02/1998 Documento: TRF400059228
Fonte	DJ DATA:25/03/1998 PÁGINA: 381
Relator(a)	JUIZA LUIZA DIAS CASSALES
Decisão	unânime
Ementa	<p>AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. COMPLEXO PENITENCIÁRIO. EMBARGO DE OBRAS. MATA ATLÂNTICA. DESMATAMENTO. DIVERGÊNCIA. CONCESSÃO DE LIMINAR. SUSPENSÃO DE EFEITOS. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA. CONFLITO. ÓRGÃOS AMBIENTAIS. FISCALIZAÇÃO. ATUAÇÃO CONJUNTA. GARANTIA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO.</p> <p>1. Pelos exames periciais trazidos aos autos, não existe mais controvérsia quanto à classificação da vegetação encontrada no local do Complexo Penitenciário, pois está comprovado tratar-se de " vegetação em estágio inicial de regeneração ".</p> <p>2. Os órgãos ambientais, estaduais e federais, deverão fiscalizar o andamento das obras para garantir a preservação dos cursos de água e a fixação das encostas dos morros.</p>
Indexação	LICENCIAMENTO, OBJETIVO, CONSTRUÇÃO CIVIL, PENITENCIÁRIA, ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. CABIMENTO, LICENCIAMENTO. MOTIVO, PLURALIDADE, LAUDO TÉCNICO, ÓRGÃO PÚBLICO, DEFESA DO MEIO AMBIENTE, AUTORIZAÇÃO, DESMATAMENTO. NECESSIDADE, ÓRGÃO PÚBLICO, DEFESA DO MEIO AMBIENTE, FISCALIZAÇÃO, OBRA, OBJETIVO, AFASTAMENTO, DANO ECOLÓGICO. CFS/ESA
Catalogo	
Data Publicação	25 /03 /1998
Doutrina	
Observação	
Outras Fontes	
Precedentes	
Referência Legislativa	
Relator Acórdão	
Revisor	
Sucessivos	

Acordão	Origem: TRIBUNAL - QUARTA REGIÃO Classe: AMS - APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA Processo: 9604256858 UF: SC Órgão Julgador: QUARTA TURMA Data da decisão: 26/05/1998 Documento: TRF400062611
Fonte	DJ DATA:26/08/1998 PÁGINA: 811
Relator(a)	JUIZ JOSÉ LUIZ B. GERMANO DA SILVA
Decisão	Vencido o Juiz Edgard Lippman Junior, entendendo inexistir direito líquido e certo para anulação do auto de infração, tendo em vista a necessidade de dilação probatória que esgote as eventuais dúvidas em relação à questões fáticas.
Elementa	ADMINISTRATIVO. AUTUAÇÃO EM OBRAS DA CONSTRUÇÃO CIVIL. LICENÇA MUNICIPAL. CÓDIGO FLORESTAL. IBAMA. 1. A fixação de norma relativa à proteção ambiental é matéria de interesse geral e, portanto, de competência legislativa federal. Licença Municipal, como no caso para a construção de condomínio residencial próximo a curso d'água com largura superior a 50 m, não pode extrapolar norma Federal de caráter geral. 2. A alegação de possível ilegalidade existente em outras construções no mesmo local não é capaz de justificar a ilegalidade que originou a atuação do órgão fiscalizador. 3. Presume-se legítima a avaliação da autoridade administrativa em ato praticado em caráter de urgência, como no caso dos autos, cujo embargo administrativo se deu em razão de proteção ambiental. 4. Existe o direito de corte de vegetação protegida em processo de regeneração, desde que em lotes de terrenos destinados à construção civil, mas deve ser exercitado nos limites estabelecidos pela legislação federal. 5. A sanção administrativa deve ficar circunscrita à parte que realmente atingiu a área de proteção ambiental (dois blocos), sob pena de excesso do poder de polícia administrativa, com violação ao princípio da proporcionalidade.
Indexação	CONSTITUCIONALIDADE, CÓDIGO FLORESTAL, FIXAÇÃO, LIMITE MÍNIMO, PROXIMIDADE, OBRA CIVIL, RELAÇÃO, RIO. DIREITO ADQUIRIDO, CONSTRUÇÃO CIVIL, EXCLUSIVIDADE, HIPÓTESE, LICENCIAMENTO, ANTERIORIDADE, REDUÇÃO LIMITE. FATO, DIVERSIDADE, OBRA CIVIL, DESCUMPRIMENTO, LEI FEDERAL, NEGAÇÃO, JUSTIFICAÇÃO, ILEGALIDADE. LEGITIMIDADE, AVALIAÇÃO, MEDIDA, RIO, OBJETIVO, EMBARGO DE OBRA. PRESUNÇÃO, LEGITIMIDADE, LICENCIAMENTO, MUNICÍPIO, NEGAÇÃO, PREVALÊNCIA, RELAÇÃO, LEI FEDERAL, CONDIÇÃO, LEI GERAL. LICENCIAMENTO, ÓRGÃO PÚBLICO, ESTADO, NEGAÇÃO,, DIREITO, DESCUMPRIMENTO, LIMITE, DESMATAMENTO. CABIMENTO, EMBARGO DE OBRA, EXCLUSIVIDADE, INTERIOR, ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. MHM/MES
Catálogo	
Data publicação	26 /08 /1998
Doutrina	AUTOR: Paulo Afonso Leme Machado TÍTULO: Direito Ambiental Bras., 1995, Malheiros, SP, p.35, 259, 179 AUTOR: José Afonso da Silva TÍTULO: Direito Ambiental Constitucional, 1995, Malheiros, SP, p.46
Observação	
Outras fontes	
Precedentes	
Referência legislativa	LEG-FED RES-1 ANO-1995 ART-7 RESOLUCAO CONJUNTA IBAMA/ESTADO SC ----- -----

***** CF-88 CONSTITUIÇÃO FEDERAL
LEG-FED CFD- ANO-1988 ART-182 PAR-1

LEG-FED LEI-4771 ANO-1965 ART-2

Relator
Acórdão

Revisor

Sucessivos

Acordão	Origem: TRIBUNAL - QUARTA REGIÃO Classe: AC - APELAÇÃO CIVEL Processo: 9604434292 Data da decisão: 18/05/1999	UF: SC Órgão Julgador: QUARTA TURMA Documento: TRF400072746
Fonte	DJ DATA:21/07/1999 PÁGINA: 383	
Relator(a)	JUIZ CARLOS ALBERTO DA COSTA DIAS	
Decisão	UNÂNIME.	
Ementa	<p>MATA ATLÂNTICA. SUPRESSÃO. IBAMA. FATMA. ASSISTENTES LITISCONSORCIAIS. CF, ART. 225, CAPUT, LEIS 6.938, DE 31.8.81 E 4.771, DE 15.9.65, DEC. 750, DE 10.2.93.</p> <p>1. Empresas particulares e públicas têm interesse jurídico para coadjuvarem em processo na qualidade de assistentes litisconsorciais, haja vista que suas atividades pressupõem supressão de Mata Atlântica, sob licença dos réus, órgãos ambientalistas.</p> <p>2. Não pode haver extinção do processo (art. 269, inc. III, do CPC) em virtude de acordo com autarquia estadual, caso o IBAMA, autarquia federal, não haja concordado, nem tampouco os assistentes litisconsorciais intimados para se manifestar sobre ele.</p> <p>3. A competência para supressão de Mata Atlântica decorre de lei específica para tal ato, nos termos do art. 225, inc. III, da CF.</p> <p>4. O Poder Público não tem competência para suprir essa competência por ato administrativo - licença, ou por decreto ou regulamento, resoluções e atos normativos do mesmo gênero, sob pena de violação ao princípio da legalidade e separação de poderes.</p> <p>5. A competência administrativa do Poder Público quanto à matéria ambiental não confunde com a legislativa. Aquela tem caráter de preservação e proteção ao meio ambiente em todas as esferas. Esta estabelece normas gerais à União e suplementar aos Estados, no âmbito de suas particularidades, nos termos do art. 24, pars. 1º ao 4º, da CF.</p> <p>6. A "autorização do poder público executivo federal" para supressão de mata (art. 3º do Código Florestal) é pressuposto para autorização legislativa do art. 224, inc. III, da CF, pois a lei não se contradiz com a norma que lhe dá fundamento de validade, ou seja, a Constituição Federal, mas na verdade exterioriza a foram quem que os Poderes harmoni</p>	
Indexação	NECESSIDADE, INTIMAÇÃO, ASSISTENTE LITISCONSORCIAL, OBJETIVO, MANIFESTAÇÃO, RELAÇÃO, ACORDO, CO-RÉU, RECONHECIMENTO, PEDIDO. NULIDADE TRANSAÇÃO. NECESSIDADE, LEI, REGULAMENTAÇÃO, SUPRESSÃO, MATA ATLÂNTICA CONDIÇÃO, PATRIMÔNIO NACIONAL. CABIMENTO, DECRETO, REGULAMENTAÇÃO, BENS, UNIÃO FEDERAL. REDUÇÃO, DECISÃO ULTRA PETITA. CONFIRMAÇÃO, CONCESSÃO, LIMINAR, AÇÃO CIVIL PÚBLICA, IMPEDIMENTO, DESMATAMENTO. ARA/MHM.	
Catalogo		
Data Publicação	21 /07 /1999	
Doutrina	<p>AUTOR: CÂNDIDO RANGEL DINAMARCO TÍTULO: LITISCONSORCIO, 5ED, 1997, MALHEIROS, SP, P. 52</p> <p>AUTOR: NELSON NERY JR. TÍTULO: CPC COMENTADO, 3ED, 1997, RT, SP, P. 337-338</p> <p>AUTOR: MIGUEL REALE TÍTULO: TEMAS DE DIREITO POSITIVO, 1992, RT, SP. P.215.</p> <p>AUTOR: PAULO AFFONSO LEME MACHADO TÍTULO: COMP.COMUM, CONC.E SUPLETIVA EM MAT.DE M.AMB., R.INF.LEG.N31P170</p> <p>AUTOR: RUY CIRNE LIMA TÍTULO: PRINC.DE DIR. ADMINISTRATIVO, 1982, P. 37.</p>	

Observação

JURISPRUDÊNCIA: TRF-1R: AC 0113855, DJ 09.12.91, P. 31505.
 TJ-SC: AC 96.002061-6, J. 16.04.98.
 STJ: RESP 6634-PA, DJU 04.03.91.
 CONTINUAÇÃO DA DOCTRINA: AUTOR: PONTES DE MIRANDA
 OBRA: COMENTÁRIOS À CF-67,1973,TOMO 3,P.
 312 A 316.

Outras Fontes

Precedentes

Referência Legislativa

***** CPC-73 CODIGO DE PROCESSO CIVIL
 LEG-FED LEI-5869 ANO-1973 ART-51 ART-262 ART-269 INC-3 ART-632

 ***** CF-88 CONSTITUIÇÃO FEDERAL
 LEG-FED CFD- ANO-1988 ART-225 PAR-1 PAR-4 INC-3 INC-4 INC-7 ART-88
 INC-4

 ***** CF-88 CONSTITUIÇÃO FEDERAL
 LEG-FED CFD- ANO-1988 ART-20 INC-1 INC-2 INC-3 INC-4 INC-5 INC-6
 INC-7 INC-8

 ***** CF-88 CONSTITUIÇÃO FEDERAL
 LEG-FED CFD- ANO-1988 ART-20 INC-9 INC-10 INC-11 ART-23 INC-3 INC-6
 INC-7 ART-24

 LEG-FED LEI-8197 ANO-1991

 LEG-FED LEI-9469 ANO-1997

 LEG-FED DEC-750 ANO-1993

 LEG-FED LEI-4771 ANO-1965 ART-14 LET-A LET-B
 COD.FLORESTAL

 LEG-FED LEI-7803 ANO-1989

 LEG-FED LEI-6535 ANO-1978

 LEG-FED LEI-7511 ANO-1986

 LEG-FED LEI-7754 ANO-1989

 LEG-FED LEI-7875 ANO-1989

 LEG-FED DEL-289 ANO-1967

 LEG-FED LEI-6938 ANO-1981

***** CF-67 CONSTITUIÇÃO FEDERAL
LEG-FED CFD- ANO-1967 ART-81 INC-3

***** CF-34 CONSTITUIÇÃO FEDERAL
LEG-FED CFD- ANO-1934 ART-56 PAR-1

***** CF-37 CONSTITUIÇÃO FEDERAL
LEG-FED CFD- ANO-1937 ART-74 LET-A

LEG-FED RES-4 ANO-1994 ART-3

LEG-FED DEC-1306 ANO-1994

Relator
Acórdão
Revisor
Sucessivos

Acórdão	Origem: TRIBUNAL - QUARTA REGIÃO Classe: AMS - APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA - 49483 Processo: 9704414528 UF: SC Órgão Julgador: QUARTA TURMA Data da decisão: 13/06/2000 Documento: TRF400076852
Fonte	DJU DATA:09/08/2000 PÁGINA: 245
Relator(a)	JUIZ ZUUDI SAKAKIHARA
Decisão	A TURMA, POR UNANIMIDADE, NEGOU PROVIMENTO AO RECURSO, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR.
Ementa	MEIO-AMBIENTE. ÁREA LOCALIZADA EM PERÍMETRO URBANO. COMPETÊNCIA DO IBAMA PARA FISCALIZAR. ART. 4º DO DEC-750/93. DIREITO DE PROPRIEDADE. RESTRIÇÕES IMPOSTAS POR INTERESSES DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL. CABIMENTO. 1. Na forma do art. 4º do Dec. nº 750/93, cabe ao IBAMA regulamentar a supressão e a exploração da vegetação secundária, em estágio inicial de regeneração da Mata Atlântica, independentemente de localização em área urbana, ou não. Tem, assim, competência para embargar obras de loteamento urbano que não atendam às exigências da legislação, possuindo a autoridade que atua em nome desse órgão legitimidade para responder ao mandado de segurança. 2. O direito de propriedade cede ante interesses maiores de preservação ambiental, prestigiados pela ordem constitucional, podendo a autoridade competente impor restrições ao seu livre exercício, sem que haja a necessidade de prévia desapropriação e indenização.
Indexação	COMPETÊNCIA, IBAMA, FISCALIZAÇÃO, ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL, INDEPENDÊNCIA, LOCALIZAÇÃO, ZONA URBANA. INEXISTÊNCIA, DIREITO ADQUIRIDO, PROPRIETÁRIO, CONTINUIDADE, EXPLORAÇÃO, ÁREA CONTÍGUA, MATA ATLÂNTICA, PREJUÍZO, PRESERVAÇÃO, PATRIMÔNIO NACIONAL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, PROTEÇÃO, MEIO AMBIENTE, CONTRARIEDADE, INTERESSE PARTICULAR, DECORRÊNCIA, FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. LEGITIMIDADE PASSIVA, AUTORIDADE ADMINISTRATIVA, INDEFERIMENTO, LOTEAMENTO. ILEGITIMIDADE, MUNICÍPIO.
Catalogo	
Data Publicação	09 /08 /2000
Doutrina	
Observação	
Outras Fontes	
Precedentes	
Referência Legislativa	***** CF-88 CONSTITUIÇÃO FEDERAL LEG-FED CFD-0 ANO-1988 ART-5 INC-24 ----- LEG-FED DEL-750 ANO-1993 ART-4
Relator Acórdão	
Revisor	
Sucessivos	

Acórdão	Origem: TRIBUNAL - QUARTA REGIÃO Classe: AC - APELAÇÃO CIVEL - 226452 Processo: 199804010275499 UF: SC Órgão Julgador: TERCEIRA TURMA Data da decisão: 26/10/2000 Documento: TRF400078309
Fonte	DJU DATA:22/11/2000 PÁGINA: 307
Relator(a)	JUIZ PAULO AFONSO BRUM VAZ
Decisão	A TURMA, POR UNANIMIDADE, NEGOU PROVIMENTO AO RECURSO.
Ementa	ADMINISTRATIVO. RELATÓRIO DE ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL. COMPETÊNCIA DO IBAMA PARA O EXERCÍCIO DA ATIVIDADE FISCALIZATÓRIA. Não se pode considerar como Estudo de Impacto Ambiental - na acepção que é dada à expressão pela legislação ambiental - estudo realizado por empresa contratada pela embargante não submetido a audiência pública. O IBAMA possui competência para exercer a fiscalização ambiental, ainda que adote posição contrária ao órgão estadual encarregado de tal vigilância.
Indexação	RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL RIMA, ELABORAÇÃO, EMPRESA PRIVADA, NEGAÇÃO, VINCULAÇÃO, ÓRGÃO PÚBLICO, RESPONSÁVEL, MEIO AMBIENTE. COMPETÊNCIA, INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS IBAMA, FISCALIZAÇÃO, ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL, APLICAÇÃO, PENALIDADE ADMINISTRATIVA. COMPETÊNCIA CONCORRENTE, ESTADO, LEGISLAÇÃO, MATÉRIA, EXCLUSIVIDADE, HIPÓTESE, INEXISTÊNCIA, LEI FEDERAL.
Catalogo	
Data Publicação	22 /11 /2000
Doutrina	
Observação	
Outras Fontes	
Precedentes	
Referência Legislativa	
Relator Acórdão	
Revisor	
Sucessivos	

Acórdão	Origem: STJ - SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA Classe: RESP - RECURSO ESPECIAL - 29299 Processo: 199200291880 UF: RS Órgão Julgador: PRIMEIRA TURMA Data da decisão: 28/09/1994 Documento: STJ000073962
Fonte	DJ DATA: 17/10/1994 PÁGINA: 27861 JBCC VOL.: 00174 PÁGINA: 305 LEXSTJ VOL.: 00067 PÁGINA: 74 RDJTJDFT VOL.: 00046/47 PÁGINA: 199 RJM VOL.: 00112 PÁGINA: 69 RT VOL.: 00719 PÁGINA: 267
Relator(a)	DEMÓCRITO REINALDO
Decisão	POR UNANIMIDADE, NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO.
Ementa	CONSTITUCIONAL. MEIO AMBIENTE. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL SUPLETIVA. POSSIBILIDADE. ATRIBUINDO, A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, A COMPETENCIA COMUM A UNIÃO, AOS ESTADOS E AOS MUNICIPIOS PARA PROTEGER O MEIO AMBIENTE E COMBATER A POLUIÇÃO EM QUALQUER DE SUAS FORMAS, CABE, AOS MUNICIPIOS, LEGISLAR SUPLETIVAMENTE SOBRE A PROTEÇÃO AMBIENTAL, NA ESFERA DO INTERESSE ESTRITAMENTE LOCAL. A LEGISLAÇÃO MUNICIPAL, CONTUDO, DEVE SE CONSTRINGIR A ATENDER AS CARACTERISTICAS PROPRIAS DO TERRITORIO EM QUE AS QUESTÕES AMBIENTAIS, POR SUAS PARTICULARIDADES, NÃO CONTEM COM O DISCIPLINAMENTO CONSIGNADO NA LEI FEDERAL OU ESTADUAL. A LEGISLAÇÃO SUPLETIVA, COMO E CEDIÇÃO, NÃO PODE INEFICACIZAR OS EFEITOS DA LEI QUE PRETENDE SUPLEMENTAR. UMA VEZ AUTORIZADA PELA UNIÃO A PRODUÇÃO E DEFERIDO O REGISTRO DO PRODUTO, PERANTE O MINISTERIO COMPETENTE, E DEFESO AOS MUNICIPIOS VEDAR, NOS RESPECTIVOS TERRITORIOS, O USO E O ARMAZENAMENTO DE SUBSTANCIAS AGROTOXICAS, EXTRAPOLANDO O PODER DE SUPLEMENTAR, EM DESOBEEDIENCIA A LEI FEDERAL. A PROIBIÇÃO DE USO E ARMAZENAMENTO, POR DECRETO E EM TODO O MUNICIPIO CONSTITUI DESAFEIÇÃO A LEI FEDERAL E AO PRINCIPIO DA LIVRE INICIATIVA, CAMPO EM QUE AS LIMITAÇÕES ADMINISTRATIVAS HÃO DE CORRESPONDER AS JUSTAS EXIGENCIAS DO INTERESSE PUBLICO QUE AS MOTIVA, SEM O ANIQUILAMENTO DAS ATIVIDADES REGULADAS. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. DECISÃO INDISCREPANTE.
Indexação	ILEGALIDADE, DECRETO MUNICIPAL, PROIBIÇÃO, UTILIZAÇÃO, AGROTOXICO, HIPOTESE, EXISTENCIA, REGISTRO, PRODUTO, MINISTERIO DA AGRICULTURA DO ABASTECIMENTO E DA REFORMA AGRARIA, CARACTERIZAÇÃO, VIOLAÇÃO, DISPOSITIVO LEGAL, LEI FEDERAL, DECORRENCIA, EXCESSO, EXERCICIO, COMPETENCIA RESIDUAL.
Data Publicação	17/10/1994
Doutrina	OBRA : O MUNICÍPIO E A PROTEÇÃO AMBIENTAL AUTOR : JOSÉ ANTÔNIO OSÓRIO DA SILVA OBRA : O MUNICÍPIO E A QUESTÃO AMBIENTAL, V. 670, REVISTA DOS TRIBUNAIS, P. 254 AUTOR : MARIA SYLVIA RIBEIRO BARRETO OBRA : O MUNICÍPIO E O DIREITO AMBIENTAL, FORENSE, V. 317, P. 192 AUTOR : PAULO ALFONSO LEME MACHADO
Referência Legislativa	LEG_FED LEI_7802 ANO_1989 ART_9 ART_10 ART_11 ----- LEG_MUN DEC_9731 ANO_1990 ART_1 (PORTO ALEGRE) ----- ***** CF-88 CONSTITUIÇÃO FEDERAL LEG_FED CFD_ ANO_1988 ART_23 INC_6 ART_30 INC_1 ART_225
Relator Acórdão	
Revisor	

Acórdão	Origem: TRIBUNAL - QUARTA REGIÃO Classe: RSE - RECURSO EM SENTIDO ESTRITO - 1788 Processo: 199904010741806 UF: SC Órgão Julgador: PRIMEIRA TURMA Data da decisão: 03/08/2000 Documento: TRF400078626
Fonte	DJU DATA:13/12/2000 PÁGINA: 236
Relator(a)	JUIZA VÂNIA HACK DE ALMEIDA
Decisão	A TURMA, POR MAIORIA, NEGOU PROVIMENTO AO RECURSO. VENCIDO O JUIZ AMIR SARTI, QUE ENTENDEU COMPETENTE A JUSTIÇA FEDERAL POR HAVER INTERESSE PÚBLICO, DE CARÁTER NACIONAL, NA PRESERVAÇÃO DA MATA ATLÂNTICA, CUJA COMPETÊNCIA FISCALIZATÓRIA FOI ATRIBUÍDA A ÓRGÃO PÚBLICO FEDERAL (IBAMA), E POR HAVER, TAMBÉM, LEI FEDERAL CONSTITUINDO EM RESERVA OU ESTAÇÃO ECOLÓGICA AS ÁREAS FLORESTAIS SITUADAS ÀS MARGENS DE CURSO D'ÁGUA.
EMENTA	PENAL. CRIME AMBIENTAL. MATA ATLÂNTICA. RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. DIREITO DE PROPRIEDADE. COMPETÊNCIA. 1. A regra da competência não decorre da dimensão do dano; a regra haverá sempre de ser legislativa. Não excepcionada a competência da Justiça Federal pelo legislador ordinário e/ou constitucional, residualmente, a competência será da Justiça Federal. 2. Não se verificando restrição administrativa ao uso da propriedade privada; eventual Enfiteuse, ou qualquer outra vinculação da área desmatada a interesses da União, é de ser mantida a declinatória de competência do Juízo Federal.
Indexação	COMPETÊNCIA JURISDICIONAL, JUSTIÇA ESTADUAL, CRIME CONTRA O MEIO AMBIENTE, IRRELEVÂNCIA, DESMATAMENTO, FLORESTA, PROXIMIDADE, RIO, ÁREA, MATA ATLÂNTICA, HIPÓTESE, PROPRIEDADE PARTICULAR, LUGAR DO CRIME. DISPOSITIVO LEGAL, FIXAÇÃO, COMPETÊNCIA, JUSTIÇA FEDERAL, CRIME CONTRA A FAUNA, NEGAÇÃO, ABRANGÊNCIA, CRIME, FLORA.
Catálogo	
Data Publicação	13 /12 /2000
Doutrina	
Observação	
Outras Fontes	
Precedentes	
Referência Legislativa	***** CF-88 CONSTITUIÇÃO FEDERAL LEG-FED CFD-0 ANO-1988 ART-225 PAR-4 ART-109 INC-4 ----- LEG-FED LEI-9605 ANO-1998 ART-40 PAR-1 LEI AMBIENTAL ----- LEG-FED SUM-91 STJ
Relator Acórdão	
Revisor	
Sucessivos	

STF

Supremo Tribunal Federal

Operado por STJ



Notícias

17/09/2002 - 15:59 - STF define caso em que justiça comum julgará crime ambiental

A Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal concedeu hoje (17/9) Habeas Corpus (HC 81) declarando competente a Justiça comum estadual para o julgamento do crime ambiental previsto art. 46, parágrafo único, da Lei 9.605/98. No caso, o delito foi de transporte de madeira autorização do Ibama.

O relator do processo, ministro Gilmar Mendes, citou precedentes do STF (RE 300244 e RE 16) segundo os quais para se firmar a competência da Justiça Federal, é necessário que haja interesse direto e específico da União ou que o crime tenha ocorrido em detrimento de bem, serviço ou interesse da União.

Apesar de a questão envolver o poder de polícia do Ibama, o ministro Gilmar argumentou que o direito violado é da coletividade e, portanto, o interesse da União é genérico.

Com a concessão do Habeas Corpus, foram considerados nulos todos os atos processuais conduzidos pela Justiça Federal. A Justiça comum estadual deverá, a partir de agora, processar e julgar o feito.

A decisão foi unânime.



Ministro Gilmar Mendes, relator do HC (cópia em alta resolução)

#JA/EC//SS

[Enviar por email](#)

Processos relacionados :

[HC-81916](#)

Administrativo. Meio ambiente. Construção a beira-mar. Competência concorrente. Existência de legislação estadual sobre o tema. Autorização pelo Município de autorização para o início da obra. Impossibilidade. Inexistência de adimplemento a legislação estadual. Precedente do STJ. CF/88, art. 24, VI e VIII.

«Se existe lei estadual disciplinando - em atenção à ecologia - a construção civil à beira-mar, não é lícito ao Município emitir autorização para início de obra, sem que estejam adimplidas as exigências da legislação estadual.»

EMENTA OFICIAL: Administrativo. Constitucional. Proteção ao meio ambiente. Competência concorrente.

- Se existe lei estadual disciplinando - em atenção à ecologia - a construção civil à beiramar, não é lícito ao Município emitir autorização para início de obra, sem que estejam adimplidas as exigências da legislação estadual.

Rec. Ord. em MS 11.362 - PR (1999/0105137-1) - Rel.: Min. Humberto Gomes de Barros - Recte.: AFG Construções Civas Ltda - Adv.: Teófilo Luiz dos Santos Neto - T.Orig.: Tribunal de Justiça do Estado do Paraná - Impdo.: Secretário de Meio Ambiente do Estado do Paraná - Recdo.: Estado do Paraná - Adv.: Márcia Dieguez Leuzinger e outros - J. em 06/11/2001 - 25/02/2002 - 1ª T. - STJ.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da 1ª TURMA do STJ na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Mins. José Delgado e Garcia Vieira votaram com o Sr. Ministro Relator. Ausente, ocasionalmente, o Sr. Min. Francisco Falcão.

Brasília(DF), 06 de novembro de 2001 (Data do Julgamento). - MINISTRO JOSÉ DELGADO, Presidente - MINISTRO HUMBERTO GOMES DE BARROS, Relator.

RELATÓRIO

MINISTRO HUMBERTO GOMES DE BARROS: - A recorrente pediu Mandado de Segurança contra ato do Secretário de Estado do Meio Ambiente, que embargou a construção de várias casas, em terreno particular. Os embargos tiveram como fundamento a desatenção da construtora, no que se refere a legislação estadual relativa à ecologia.

A Segurança foi denegada, sob o argumento de que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios legislar concorrentemente sobre a proteção ao meio ambiente, patrimônio turístico e paisagístico e, ainda, controle da poluição (Art. 24, VI e VIII da CF).

A recorrente afirma-se titular de direito adquirido. Sustenta, ainda, que a questão envolve interesse local, afeto ao município, única entidade competente para reger o parcelamento do solo.

O Ministério Público Federal, em parecer lançado pelo eminente Subprocurador Geral da República

José Eduardo de Santana, recomenda o desprovimento.

É o relatório.

VOTO

MINISTRO HUMBERTO GOMES DE BARROS (Relator): - Reporto-me ao voto que emiti no julgamento do RMS 9.155/PR, nestes termos:

«Adoto como razão de decidir o Parecer do Ministério Público Federal, expresso assim:

«O recurso não merece prosperar.

Com efeito, na tradição do constitucionalismo brasileiro, o município jamais gozou de autonomia absoluta. A matéria assume contornos mais rígidos no que pertine ao meio ambiente, cujas limitações de exploração vêm claramente definidas no art. 225, § 1º, IV e § 4º da Carta Política/88.

Na espécie, o Município extralimitou suas atribuições, concedendo alvará de construção sem prévia anuência do Conselho do Litoral e, a tanto, não exigiu a confecção de qualquer relatório de impacto ambiental, ratificando, ainda, projeto de construção inadequado aos padrões urbanísticos regulares, a serem observados por prédios situados na orla marítima.

Eivado de ilegalidade, não poderia prevalecer. Agiram, pois, com acerto, as autoridades inquinadas ao embargarem a obra. A título de ilustração, confira-se o aresto proferido por esse eg. Superior Tribunal de Justiça.

«ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. DIREITO. NORMAS DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. OBSERVÂNCIA EM FACE DO INTERESSE PÚBLICO RELEVANTE. RECURSO IMPROVIDO.

Consoante a legislação em vigor, a construção de edifícios na faixa litorânea do Estado do Paraná não se sujeita somente à obtenção de autorização na esfera da Administração Municipal, porquanto, predominando o interesse público vinculado à preservação e equilíbrio do meio ambiente e do estímulo ao turismo, a sua defesa, bem assim a avaliação do impacto de qualquer obra compete não somente ao Município, mas, concomitantemente, ao Estado e à União, aos quais se impõe legislar concorrentemente.

Norma que não infringe a autonomia do Município, nem ao direito adquirido.

Recurso Ordinário improvido. Decisão unânime.» (STJ. RMS 9.629/PR. 1ª Turma - Rel. Min. Demócrito Reinaldo, unânime. DJ 01/02/1999, p. 00106)»

Reporto-me a estes precedentes para negar provimento ao recurso.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO

PRIMEIRA TURMA

Reg.: 1999/0105137-1 - RMS 11.362 - PR - N°sOrig.: 545188 - 5451899 - PAUTA: 06/11/2001 -
JULGADO: 06/11/2001 - Rel.: Min. HUMBERTO GOMES DE BARROS - Presidente da Sessão:
Min. JOSÉ DELGADO - Subprocuradora-Geral da República: Drª. MARIA CAETANA CINTRA
SANTOS - Secretário: Bel. FRANCISCO RIBEIRO DE OLIVEIRA.

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia 1ª TURMA ao apreciar o processo em epígrafe, em sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão: A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Mins. José Delgado e Garcia Vieira votaram com o Sr. Ministro Relator. Ausente, ocasionalmente, o Sr. Min. Francisco Falcão. O referido é verdade. Dou fé. Brasília, 06 de novembro de 2001 - SECRETÁRIO(A).

Fim do documento: (LegJur - 03/04/2002 14:32:06)

MANDADO DE SEGURANÇA - PLANO DE CONTROLE AMBIENTAL - USINA DE FERRO GUSA - FUNCIONAMENTO DA EMPRESA - AUTORIZAÇÃO - ATO ADMINISTRATIVO - MÉRITO - ATRIBUIÇÃO DA AUTORIDADE ADMINISTRATIVA - LIMINAR CASSADA - SEGURANÇA DENEGADA. Uma vez que a avaliação do plano de controle ambiental apresentado por usina produtora de ferro gusa envolve um juízo técnico-administrativo, o mesmo se insere na esfera deliberativa da autoridade administrativa competente. Não cabe ao Julgador decidir quanto à liberação do funcionamento da usina, uma vez que se trata do exame do mérito do ato administrativo, em cujo objeto não é permitido ao Poder Judiciário interferir, consoante posição pacificada da doutrina e jurisprudência. Tal se dá uma vez que, do contrário, estaria o julgador a exercer as tarefas próprias daquele que deve administrar e não a julgar, o que é sua tarefa precípua.

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 93.835-7 - COMARCA DE BELO HORIZONTE - IMPETRANTE - SIDERLESTE LTDA. - COATOR - SECRETÁRIO DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - PRESIDENTE DO COPAM. - RELATOR - EXMO. SR. DES. FRANCISCO FIGUEIREDO

ACÓRDÃO.

Vistos etc., acorda o Segundo Grupo de Câmaras Cíveis do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, incorporando neste o relatório de fls., na conformidade da ata dos julgamentos e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, EM DENEGAR A SEGURANÇA E CASSAR A LIMINAR CONCEDIDA.

Belo Horizonte, 17 de setembro de 1997.

DES. FRANCISCO FIGUEIREDO - Relator.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS.

Proferiu sustentação oral, pela impetrante, o Dr. Milton Laboissière.

O SR. DES. FRANCISCO FIGUEIREDO.

Sr. Presidente, Ouvi com toda atenção que mereceu o ilustre advogado.

Gostaria de registrar a ele o meu agradecimento pela delicadeza do envio de dois memoriais, que me parecem idênticos, um recebido no dia de hoje e outro recebido ontem, e que já determinei a sua costura ao autos pelo cartório.

Tudo que foi dito da Tribuna quer-me parecer estar contemplado no meu voto, razão pela qual peço permissão para lê-lo.

Siderleste Ltda., sociedade atuante na área de usinagem de ferro gusa, impetra o presente writ of mandamus visando a que lhe seja deferida segurança para que venha a ter suas atividades definitivamente liberadas até que possa regularizar-se de acordo com as normas do Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM.

Sustenta que a paralisação das atividades determinada pelo Órgão Administrativo em voga ofende o direito ao livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, constitucionalmente tutelado (art. 5º, inciso XIII da Constituição da República).

Houve pedido de liminar, fundamentado no risco de danos ao Alto Forno, decorrentes da súbita paralisação do mesmo. Por julgar presentes os requisitos exigidos, concedi medida liminar provisória (fl. 157).

A indigitada Autoridade Coatora presta informações às fls. 163/172, pugnando pela denegação da ordem, com a conseqüente cassação da liminar.

Manifesta a Douta Procuradoria-Geral de Justiça às fls. 202/204, em parecer da lavra da Dra. Maria Beatriz M. fls. Costa Caires, ilustre Procuradora de Justiça, pela denegação da

ordem.

Inicialmente, temos a alegação do Impetrante de que houve irregularidades formais quando do andamento do processo administrativo, que veio a indeferir o Plano de Controle Ambiental apresentado pela Firma- Requerente. Data venia, não carrou aos autos, a Impetrante, qualquer elemento probatório convincente neste sentido.

Tanto não se afigura irregularidade, que a própria Impetrante submeteu pedido de reconsideração à Câmara de Poluição Industrial do COPAM, pedido este que foi indeferido (conforme ofício oriundo da Fundação Estadual do Meio Ambiente, juntado aos autos).

Tenho que o nó górdio da presente Mandamental está intimamente relacionado com o caráter administrativo do ato decisório que rejeitou o Plano de Controle Ambiental, culminando com a paralisação das atividades empresariais.

Não é difícil extrair-se dos autos que a decisão do Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM, visa a um controle da poluição pretendendo, em última análise, a própria proteção ao meio ambiente.

Ocorre que a referida tarefa está insita às atribuições da Autoridade Administrativa, tudo pelo singelo motivo de que a avaliação do risco que uma atividade pode causar ao ambiente é própria da Polícia Administrativa. O Saudoso Mestre Hely Lopes Meirelles leciona acerca do tema com absoluta propriedade in "Direito Administrativo Brasileiro", 19ª ed., São Paulo, Ed. Malheiros, São Paulo, 1994, p. 494.

"O controle da poluição enquadra-se no poder de polícia administrativa de todas as entidades estatais - União, Estados-membros, Municípios, Distrito Federal e Territórios - competindo a cada uma delas atuar nos limites de seu território e de sua competência, e em conjunto colaborar nas providências de âmbito nacional de prevenção e repressão às atividades poluidoras definidas em norma legal".

Nota-se, pois, da lição do emérito Administrativista, que a tarefa em questão é própria do Poder Administrativo e não do Judiciário. Não pode o julgador, quando da análise do ato administrativo, adentrar-se no mérito, sob pena de estar administrando, e não, exercendo a sua atribuição precípua, qual seja: julgar. Aliás, não faria mesmo sentido que a Justiça chamasse para si o ônus da responsabilidade dos danos ao meio ambiente, simplesmente desprezando a decisão técnica da Polícia Administrativa.

No que tange ao dispositivo constitucional referido, indubitavelmente lembrar que, para que se proceda à exploração do trabalho e do ofício, há de se respeitar as normas infraconstitucionais. Em resumo, é livre a iniciativa no Brasil, e, para isto, deve-se cumprir com as obrigações e restrições administrativas pertinentes à área de atuação.

Foi exatamente o que a Impetrante deixou de fazer e, conseqüentemente, sofreu a atuação da Polícia Administrativa especializada em controlar e prevenir o meio ambiente de atividades que o exponham a um grau de risco.

Nesta conformidade e com a anuência da Douta Procuradoria-Geral de Justiça, DENEGO A SEGURANÇA, antes CASSANDO liminar já concedida.

Custas pela Impetrante.

O SR. DES. CAETANO CARELOS.

Sr. Presidente.

Também denego a segurança nos exatos termos do voto do Eminentíssimo Relator por considerar que não se acha comprovado o alegado cerceamento de defesa, visto que a impetrante participou regularmente do procedimento administrativo.

Em verdade, a impetrante deixou de atender as condições e ao prazo estabelecidos para adequar suas instalações industriais às exigências do órgão técnico de proteção ao meio ambiente, donde afastar-se o pretendido direito líquido e certo de continuar suas atividades industriais sem as providências determinadas pelas autoridades responsáveis pelo controle da poluição ambiental. O SR. DES. MURILO PEREIRA.

Sr. Presidente.

Na lição de Hely Lopes Meirelles, as informações da autoridade impetrada em mandados de segurança ostentam a presunção de veracidade, porquanto o ato administrativo também qualifica-se com a presunção de que está conforme a lei.

Ora, no caso a autoridade impetrada informa que o plano de controle ambiental da impetrante fora rejeitado pelo Conselho de Política Ambiental, através da Câmara de Poluição Industrial, por estar em desconformidade com as exigências técnicas e legais.

A questão assim colocada, portanto, envolve nitidamente matéria de fato a exigir dilação probatória, que não se comporta nos estreitos limites do mandado de segurança, a exigir a sua comprovação - processo de conhecimento onde a prova se faça nos limites maiores do contraditório.

De sorte que na realidade em termos de mandado de segurança a impetrante nem sequer ostenta interesse de agir, portanto esse interesse estaria adequado à ação de mérito no processo de conhecimento, que não é o caso.

Daí por que, com a devida vênia, acompanho o Eminentíssimo Relator para denegar a segurança. PARTICIPARAM DO JULGAMENTO os Desembargadores Corrêa de Marins, Hugo Bengtsson, Cláudio Costa, Campos Oliveira, Schalcher Ventura, Aloísio Nogueira, Aluísio Quintão, Tenisson Fernandes, Reynaldo Ximenes Carneiro, Marino da Costa e Silva e Monteiro de Barros.

SÚMULA: DENEGARAM A SEGURANÇA, À UNANIMIDADE E CASSARAM A LIMINAR CONCEDIDA. AUSENTE JUSTIFICADAMENTE O DESEMBARGADOR ISALINO LISBÔA.

EMENTA: MEIO AMBIENTE. EXTRAÇÃO DE AREIA. APREENSÃO, PELA AUTORIDADE MILITAR DO ESTADO, NO EXERCÍCIO DE POLICIAMENTO FLORESTAL, DE DRAGA E APETRECHOS USADOS NAQUELA ATIVIDADE. SENTENÇA CONCESSIVA DE ORDEM DE SEGURANÇA AO FUNDAMENTO DE SEREM DA COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO O SEU LICENCIAMENTO E A FISCALIZAÇÃO. REFORMA EM REEXAME OFICIAL, DADO COMO PREJUDICADO RECURSO DA AUTORIDADE. CASO EM QUE O IMPETRANTE NÃO PRECISOU O VOLUME DE EXTRAÇÃO DA AREIA NEM EXIBIU PROVA DE LICENCIAMENTO DA ATIVIDADE EXERCIDA, NA FORMA DA DELIBERAÇÃO NORMATIVA Nº 03/91. DO COPAM.

APELAÇÃO CÍVEL Nº 000.171.224-9/00 -
COMARCA DE SANTA RITA DO SAPUCAÍ -
APELANTE(S): 1º JD DA 1ª VARA DA COMARCA DE
SANTA RITA DO SAPUCAÍ, 2º COM. 6ª CIA. PM
FLORESTAL LAVRAS - APELADO(S): PAULO
GUILHERME ROSA - RELATOR: EXMO. SR. DES.
RUBENS XAVIER FERREIRA

Número do processo: 171224-9/00 (1)
Relator: RUBENS XAVIER FERREIRA
Relator do acórdão: RUBENS XAVIER FERREIRA
Data do acórdão: 03/10/2000
Data da publicação: 10/11/2000
ACÓRDÃO

Vistos etc., acorda, em Turma, a SEGUNDA CÂMARA CÍVEL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, incorporando neste o relatório de fls., na conformidade da ata dos julgamentos e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, EM REJEITAR A PRELIMINAR E REFORMAR A SENTENÇA, PREJUDICADO O APELO VOLUNTÁRIO.

Belo Horizonte, 03 de outubro de 2000.

DES. RUBENS XAVIER FERREIRA - Relator

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

O SR. DES. RUBENS XAVIER FERREIRA:

VOTO

Conheço da remessa oficial do feito e também do recurso, interposto e processado com observância dos pressupostos de sua admissibilidade.

Os autos foram mandados subir em virtude de sentença neles proferida concessiva de ordem de segurança impetrada por PAULO GUILHERME ROSA contra ato do Senhor COMANDANTE DO GRUPO DE POLÍCIA MILITAR FLORESTAL DE POUSO ALEGRE consubstanciado na apreensão de draga e outros apetrechos, que vinham sendo usados pelo requerente na extração de areia no Rio Sapucaí, no Município de Santa Rita do Sapucaí, por entender o Magistrado ilegítima a apreensão levada a efeito pela autoridade por serem da competência municipal o licenciamento e fiscalização da extração de areia e cascalho, em quantidade inferior a dois mil metros cúbicos, nos termos do art 1º, parágrafo único, da Deliberação Normativa nº 003/91, do COPAM (Conselho Estadual de Política Ambiental).

No recurso foi argüida, preliminarmente, a nulidade da sentença por incompetência do Juízo, ao entendimento do apelante de ter agido a autoridade indicada como coatora por delegação do IBAMA, cujo chamamento, de resto, na causa, deveria ter sido determinado. A argüição não merece agasalho, tendo-a o Magistrado afastado acertadamente, com base, nos arts. 142, "caput" e incisos I e IV; e 214, § 1º, IV, IX e X, e § 5º da Constituição Estadual e 6º, V, e 10 da Lei nº 6.938/81.

Relativamente ao mérito, entretanto, a sentença há de ser reformada, pelo crivo oficial, por insubsistência de sua fundamentação.

É certo que a Deliberação Normativa de nº 3, de 2 de novembro de 1991, baixada pelo COPAM - Conselho Estadual de Política Ambiental, dispõem, em seu art 1º, que "O licenciamento e a fiscalização ambiental das atividades de extração de areias e cascalhos, de uso imediato na construção civil, cuja produção mensal não exceda a 2.000 metros cúbicos, e das atividades de extração de argilas, empregadas na fabricação de cerâmica vermelha, cuja produção mensal não exceda, a 700 toneladas, serão exercidos pelo Município de localização de jazida, atuando supletivamente o órgão estadual de controle ambiental", dispondo, em seu parágrafo único que "O licenciamento de que trata o artigo será de competência do conselho municipal de defesa ambiental."

No caso dos autos, o impetrante não precisou qual o volume de areia que extrai na atividade exercida, tampouco trouxe comprovação disso.

Por outro lado, também não exibiu, a competente licença na forma prevista na Deliberação Normativa nº 3/91 do COPAM.

Além do mais, a Deliberação Normativa nº 29, de 09.09.98, também do COPAM, estabeleceu novas "diretrizes para a cooperação técnica e administrativa com os órgãos municipais de meio ambiente, visando ao licenciamento e à fiscalização de atividades de impacto ambiental local", não se sabendo se, no caso dos autos, foram tais diretrizes observadas.

Sendo assim, não se pode concluir que o impetrante e ora apelado estivesse exercendo a extração de areia em situação regular, de modo a tornar ilegítima a ação da autoridade nos limites de sua competência e no cumprimento de dever legal.

Não se pode dizer, pois, que o impetrante tivesse ou tenha direito líquido e certo a ser amparado pela via mandamental.

Com estas considerações, em reexame compulsório, reformo a sentença, para denegar a ordem, dando como prejudicado o recurso e determinando que seja remetida cópia do acórdão à autoridade indicada coatora.

O SR. DES. PINHEIRO LAGO:

VOTO

De acordo.

O SR. DES. ABREU LEITE:

VOTO

De acordo.

SÚMULA: REJEITARAM A PRELIMINAR E REFORMARAM A SENTENÇA, PREJUDICADO O APELO VOLUNTÁRIO.

EMENTA: CAUTELAR INOMINADA INCIDENTAL. LIMINAR CONCEDIDA. SOBRESTAMENTO DE RETIRADA DE LIXEIRA. DETERMINAÇÃO DO PREFEITO MUNICIPAL. Questão relativa à saúde pública e meio ambiente é também assunto de interesse local, estando dentro da competência do Município, através do poder de polícia, traçar normas adequadas ao plano de saúde e ao meio ambiente, obedecido, além do mais, o princípio da independência e harmonia, entre si, do Legislativo, Executivo e Judiciário. Decisão reformada.

APELAÇÃO CÍVEL Nº 000.193.088-2/00 -
COMARCA DE CAMBUQUIRA - APELANTE(S): 1º
JD DA COMARCA DE CAMBUQUIRA, 2º
MUNICÍPIO DE CAMBUQUIRA - APELADO(S):
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS
GERAIS, PJ DA COMARCA DE CAMBUQUIRA -
RELATOR: EXMO. SR. DES. CLÁUDIO COSTA

Número do processo: 193088-2/00 (1)
Relator: CLÁUDIO COSTA
Relator do acórdão: CLÁUDIO COSTA
Data do acórdão: 20/09/2001
Data da publicação: 09/11/2001
ACÓRDÃO

Vistos etc., acorda, em Turma, a QUINTA CÂMARA CÍVEL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, incorporando neste o relatório de fls., na conformidade da ata dos julgamentos e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, EM REFORMAR A SENTENÇA, NO REEXAME NECESSÁRIO, PREJUDICADO O RECURSO VOLUNTÁRIO.

Belo Horizonte, 20 de setembro de 2001.

DES. CLÁUDIO COSTA - Relator

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

O SR. DES. CLÁUDIO COSTA:

VOTO

Conheço da remessa oficial e do recurso voluntário, ambos regularmente processados.

E, de ambos conhecendo, adoto, como razões de decidir, os fundamentos do voto por nós proferido, já agora com foros de coisa julgada, no julgamento do Agravo nº 174.195-8.00, interposto pelo Município de Cambuquira contra a decisão que concedeu a cautelar inominada destinada a sustar os efeitos do ato que determinou a retirada das lixeiras da área externa de residências e estabelecimentos comerciais:

"Presentes os requisitos subjetivos e objetivos do juízo de admissibilidade, conheço do recurso.

O que se vê do presente recurso é que o Prefeito Municipal de Cambuquira determinou a retirada de lixeiras e suportes de lixo nas áreas externas de estabelecimentos comerciais e de residências, bem como nos passeios, o que levou o agravado a propor contra o Município de Cambuquira uma ação civil pública e, no curso desta, uma cautelar inominada incidental atípica, com o pedido liminar de que o agravante cessasse imediatamente a retirada de tais objetos do local em que estavam, o que foi deferido pelo douto Magistrado de 1º grau, com a aplicação de uma multa de R\$20.000,00, para o caso de descumprimento da liminar concedida.

Dispõe o art. 197, da Constituição Federal, que:

"São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado".

Por seu turno, reza o art. 225, da Constituição Federal:

"Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o

dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações".

Já o art. 30, da referida Constituição Federal, é taxativo no sentido de que "compete ao Município: 1 - Legislar sobre assunto de interesse local".

Ora, não há dúvida de que as ações e serviços de saúde, assim como de meio ambiente, envolvem matéria de interesse local, valendo para o caso a lição de Celso Ribeiro Bastos - Curso de Direito Constitucional - Ed. Saraiva 1.989 - pág. 227:

"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".

O art. 3º, do Código de Posturas Municipal, às fls. 49, é claro ao dispor que:

"A política sanitária do Município de Cambuquira tem por finalidade prevenir, corrigir, reprimir os atos que comprometem a higiene pública, velando pela rigorosa observância dos preceitos deste Título e cooperando com as autoridades estaduais e federais congêneres".

O art. 7º, da referida Lei Complementar nº 04, de 18 de outubro de 1995, dispõe que:

"A fiscalização sanitária abrangerá especialmente a higiene de logradouros públicos, das edificações, da alimentação, dos estabelecimentos comerciais, prestadores de serviços, das piscinas de natação, bem como o controle da poluição ambiental e a limpeza de terrenos, cursos d'água, valas, fontes e chafarizes".

Ora, não há dúvida de que o Município cumpre a higienização pública, além de outras, através de seu peculiar poder de polícia, que, segundo Hely Lopes Meirelles - Direito Administrativo Brasileiro - 8ª Edição - pág. 113 - "são restrições impostas às atividades do indivíduo, que afetem a coletividade; cada cidadão cede parcelas mínimas de seus direitos à comunidade, e o Estado lhe retribui em segurança, ordem, higiene, sossego, moralidade e outros benefícios públicos, propiciadores de conforto individual e bem-estar geral. Para efetivar essas restrições individuais em favor da coletividade, o Estado se utiliza desse poder discricionário, que é o poder de polícia administrativa".

Saber-se, porque patente na doutrina e jurisprudência do Direito Administrativo, que os atributos do poder de polícia são justamente a discricionariedade, a auto-executoriedade e a coercibilidade, sendo esta nada mais nada menos do que "a imposição coativa das medidas adotadas pela Administração. Realmente, todo ato de polícia é imperativo (obrigatório para o seu destinatário), admitindo até o emprego de força pública para o seu cumprimento, quando resistido pelo administrado" (Hely Lopes Meirelles - ob. cit., pág. 116).

Caio Tácito - Poder de Polícia e seus Limites - RDA 27/1, ensina que "o poder de polícia é, em suma, o conjunto de atribuições concedidas à Administração para disciplinar e restringir, em favor do interesse público adequado, direitos e liberdades individuais", enfatizando Maria Sylvia Zanella Di Pietro - Direito Administrativo - 6ª Edição - pág. 94 - que "o poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público".

Logo, não há a menor dúvida de que o poder público sobrepõe-se ao poder individual e o poder de polícia é o instrumento referendado pela norma constitucional e infraconstitucional para adequar as atividades individuais aos altos interesses do poder público, como agente do bem-estar da coletividade.

Donde se conclui que a colocação de lixeiras, suportes de lixo, nas áreas externas de estabelecimentos comerciais e de residências, bem como nos passeios, na cidade de Cambuquira, está inegavelmente dentro do poder de polícia da Administração Pública Municipal, à qual cabe, fora de qualquer dúvida, as diretrizes sobre tudo que diz respeito à higienização pública e ao meio ambiente, não sendo, obviamente, matéria que se coloca dentro das atividades do indivíduo, porque ninguém melhor do que a Administração Pública para zelar, inclusive, para o melhor visual, para o melhor aspecto estético da cidade e para o seu melhor plano de higienização e saúde pública.

Argumenta o agravado com o art. 7º e parágrafo único, nº VI, da Lei nº 1.864, de 28.8.98 (fls. 36 a 38-TJ), em favor da tese que ele sustenta ao longo da ação civil pública e cautelar atípica, mas evidentemente que não coloca bem matéria, dentro do quadro do poder de polícia municipal.

É certo que, quando o art. 7º dispõe que "o governo municipal, juntamente com a comunidade organizada, desenvolverá uma política de ações diversas que visem à conscientização da população sobre a importância da adoção de hábitos corretos em relação

à limpeza urbana, a norma legal se refere apenas à conscientização da população sobre a adoção de hábitos corretos em relação à limpeza urbana, mas tal norma não chega a ponto de delegar à comunidade, aos particulares, a execução de obras e serviços relativos à limpeza urbana, porque isso seria desvirtuar o princípio do poder de polícia administrativa, que é inerente e só próprio da Administração municipal.

Foi justamente isso o que aconteceu: a colocação de lixeiras, suportes de lixo nas áreas externas de estabelecimentos comerciais e de residências, bem como nos passeios, por livre iniciativa de particulares, quando tal providência caía realmente na competência da Administração Pública municipal, através do poder de polícia, responsável, este sim, pelo plano urbanístico da cidade, por seu aspecto estético, por seu plano de saúde coletiva e pela própria preservação do meio ambiente.

Cabe na espécie a lição prestante de José Nilo de Castro:

"O poder de polícia não suprime as liberdades nem os direitos, apenas reduz-lhe o exercício, como atividade administrativa que é. Dessume-se do conceito que a razão do poder de polícia repousa na necessidade da proteção do interesse coletivo, figurando-lhe o fundamento na prevalência do interesse geral do Poder Público sobre o interesse particular, um dos princípios basilares do nosso Direito Administrativo. Exercita-se o poder de polícia administrativo nas matérias e assuntos de interesse local, tais como: proteção à saúde (aí incluídas a vigilância e a fiscalização sanitária); proteção ao meio ambiente, ao sossego, à higiene, à funcionalidade" (Direito Municipal Positivo - Del Rey - 2ª edição - pág. 212).

Argumenta ainda o agravado com o art. 7º, parágrafo único, nº VI, da Lei 1.864/98, que diz:

"Parágrafo Único - Para cumprimento do disposto neste artigo, o Poder Executivo deverá: VI - colocar lixeira nas vias públicas, priorizando as áreas comerciais, tendo, para providenciar a colocação das mesmas, o prazo de sessenta dias a partir da data da publicação desta lei".

O texto municipal é de clareza meridiana: a quem incumbe colocar lixeiras nas vias públicas é ao Poder Executivo Municipal e não a particulares, como ocorreu, sendo, pois, indiscutível o direito do agravante de proceder à retirada das lixeiras das vias públicas, porque a competência para colocá-las, de acordo com normas técnicas, é do recorrente.

Por derradeiro, é de convir-se que a competência do Poder Judiciário cinge-se exclusivamente ao controle da legalidade do ato administrativo, mas ele não pode pronunciar-se sobre o mérito administrativo, isto é, sobre a oportunidade, conveniência, eficiência ou justiça do ato, eis que, se assim agisse, estaria emitindo pronunciamento de administração e não de jurisdição judicial, violando, inclusive, o princípio da independência e harmonia dos poderes.

Com esses fundamentos, dou provimento ao recurso para, cassando a decisão recorrida, revogar a liminar que determinou a retirada das lixeiras, suportes de lixo, das vias públicas."

Em reexame necessário, reformo a decisão, para julgar improcedente o pedido feito na ação cautelar, prejudicado o recurso voluntário.

Custas, ex lege.

O SR. DES. CAMPOS OLIVEIRA:

VOTO

De acordo.

O SR. DES. ALÚZIO QUINTÃO:

VOTO

De acordo.

SÚMULA: EM REEXAME NECESSÁRIO, REFORMARAM A SENTENÇA, PREJUDICADO O RECURSO VOLUNTÁRIO.

MANDADO DE SEGURANÇA - SUJEITO PASSIVO - MUNICIPALIDADE - EFICÁCIA DO ATO PROCESSUAL EXORDIAL - DIREITO AMBIENTAL - DECRETO MUNICIPAL - REVOGAÇÃO DE LICENÇA - PRESENÇA DE INTERESSE PÚBLICO - COMPETÊNCIA - INTELIGÊNCIA DO ART 30, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

É de se desconsiderar a irregularidade na postulação se possível a determinação do sujeito, ante o princípio da economia e instrumentalidade processual. É de competência do Poder Público Municipal revogar licença por ele concedida se presente são requisito do interesse público e proteção ao meio ambiente.

(Apelação Cível nº 103.643/3, 2ª Câmara Cível do TJMG, Entre Rios de Minas. Rel. Des. Abreu Leite. Apelantes: 1º) JD da Comarca de Entre Rios de Minas - 2º) Prefeito Municipal de Entre Rios de Minas. Apelado: Comércio e Transporte Camapuã Ltda. j. 31.03.98, un.).

ACÓRDÃO:

Vistos etc., acorda, em Turma, a Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, incorporando neste o relatório de fls., na conformidade da ata dos julgamentos e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, EM REJEITAR PRELIMINAR E REFORMAR A SENTENÇA, NO DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO, TENDO POR PREJUDICADO O RECURSO VOLUNTÁRIO.

Belo Horizonte, 31 de março de 1998.

DES. ABREU LEITE - Relator.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

O SR. DES. ABREU LEITE:

Voto:

Cuida-se de recurso de apelação interposto pelo MUNICÍPIO DE ENTRE RIOS DE MINAS contra r. sentença (fls. 58/61-TJ) que julgou procedente MANDADO DE SEGURANÇA que contra ele foi aforado por COMÉRCIO E TRANSPORTE CAMAPUÃ LTDA.

Versa a lide a respeito da possibilidade da revogação de autorização municipal para lavra de minerais via decreto municipal.

Alega o apelante, preliminarmente, irregularidade na postulação inicial, e no mérito, apoia-se na legalidade e cabimento do Decreto Municipal nº 651/97, sendo, portanto, injurídica a pretensão do impetrante, conforme as razões que depende a fls. 71/72-TJ.

Em contra-razões (fls. 78/80-TJ), o recorrido sustenta a impossibilidade de o Município legislar em matéria ambiental, pugnando pela manutenção da sentença hostilizada por seus próprios e jurídicos fundamentos.

O Ministério Público de 1ª e 2ª Instâncias opinam pelo provimento do recurso, com a reforma da sentença hostilizada, como se constata dos pareceres de fls. 82/83-TJ e fls. 89/93-TJ, respectivamente.

CONHEÇO DA REMESSA E DO RECURSO VOLUNTÁRIO, este por adequado, tempestivamente manejado e isento de preparo por força da lei.

I - DA PRELIMINAR SUSCITADA.

Em prefacial, renova o recorrente a irregularidade na propositura do mandamus ante a não indicação nominal da autoridade coatora.

A questão já foi bem examinada e decidida pelo digno Julgador.

De fato, da leitura da exordial verifica-se que a ação e proposta contra a Prefeitura Municipal de Entre Rios de Minas, e não contra a autoridade responsável pelo ato combatido. Todavia, é de se considerar que, não podendo ser a Prefeitura, por obvio, coatora, entende-se o termo como dirigido ao Prefeito Municipal, que é quem dirige aquele ente.

Esclareça-se, lado outro, que vem sendo vastamente difundida na doutrina e jurisprudência a necessidade de que o processo seja visto como instrumento, e não fim em si mesmo, na consecução da justiça mediante a prestação jurisdicional.

Por conseqüência, negar eficácia a um ato processual sem que este tenha acarretado a alguma das partes qualquer sorte de prejuízo e propiciar-lhes a impossibilidade de solucionar a lide, objetivo maior do Poder Judiciário.

Neste sentido, e do escólio de ADA PELLEGRINI GRINOVER:

"Se o processo é um instrumento, não pode exigir um dispêndio exagerado com relação aos bens que estão em disputa. E mesmo quando não se trata de bens materiais, deve haver uma necessária proporção entre fins e meios, para equilíbrio do binômio custo-benefício. É o que recomenda o denominado princípio da economia, o qual preconiza o máximo resultado na atuação do direito com o mínimo emprego possível de atividades processuais" (In: TEORIA GERAL DO PROCESSO. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 73)

Destarte, nada está a impedir que por mera irregularidade processual não se atinja o objetivo maior que é, repete-se, a prestação jurisdicional.

É de se ver, ademais, que está claramente demonstrado, no texto da peça vestibular, que o sujeito passivo da ação mandamental era o chefe do Poder Executivo Municipal, com o que, em obediência ao Princípio da Instrumentalidade do processo, o feito há de prosseguir, para chegar-se ao exame do mérito, por uma questão de economia.

REJEITO, PORTANTO, A PRELIMINAR.

2 - DO MÉRITO.

Quanto ao mérito razão assiste ao apelante.

Com efeito, o meio utilizado para revogação da licença é legal e legítimo, sendo de fato competente o Município para guarda dos interesses locais em matéria de meio ambiente.

Observe-se, para tanto, que o recorrido realiza a exploração de bens públicos através de licença municipal, tendo esta sido levada a registro junto ao Departamento Nacional de Produção Mineral, com o que, o fato que gerou o seu direito, então, não é o registro do DNPM, mas aquela mercê municipal.

Contudo, a licença, no ordenamento jurídico brasileiro, tem como requisitos de sua invalidação o interesse público superveniente a sua expedição, o que é próprio do caso dos autos. E somente terá poder para revogá-la a autoridade que a concedeu.

Afirma o apelado que não compete a municipalidade reger o meio ambiente. Entretanto, é de se notar que a defesa do meio ambiente é de competência suplementar do Município, ou seja, é de competência do Município, respeitado o disposto em legislação federal e estadual.

Isto porque, dispõe a Carta Magna, em seu art. 30, II, que: "Compete ao Município suplementar a legislação estadual e federal no que couber".

Desta forma, o Município é dotado de capacidade legislativa, sob este aspecto, desde que não extravase de sua competência.

Por via de conseqüência, deverá o Município, no exercício do seu poder de polícia, regulamentar as situações locais que visem a preservação do meio ambiente, na medida do interesse público.

Outrossim, é de se considerar que a competência para revogação do ato e da municipalidade, uma vez que dela partiu o ato que originou o direito do impetrante, isto é, a licença de exploração.

A este respeito, bem ensina MIGUEL REALE, ao afirmar que:

"Só quem pratica o ato, ou que tenha poderes, implícitos ou explícitos, para dele conhecer de ofício ou por via de recurso, tem competência legal para revogá-lo por motivos de oportunidade ou conveniência, competência essa intransferível, a não ser por força de lei, e insuscetível de ser contrastada em seu exercício por outra autoridade administrativa" (In: REVOGAÇÃO E ANULAMENTO DO ATO ADMINISTRATIVO. Rio de Janeiro: Forense, 1980, p. 37)

Assim sendo, tendo o Município licenciado o recorrido e, posteriormente, verificado que as condições que justificam licenciamento não mais estão presentes, conforme laudo técnico as fls. 36/42-TJ, e verificando, ainda, o interesse ambiental público na cessação da exploração mineral, a ele incumbe revogar o ato, sendo jurídico o Decreto Municipal nº

651/97, objeto desta ação.

Pelo exposto, em reexame necessário, REFORMO A SENTENÇA HOSTILIZADA, cassando a segurança concedida, arcando a apelada com o pagamento das custas processuais, inclusive as recursais.

Custas pela apelada.

PARTICIPARAM DO JULGAMENTO os Desembargadores Fernandes Filho e Sérgio Lellis Santiago.

Súmula:

REJEITARAM PRELIMINAR, REFORMARAM A SENTENÇA, NO DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO, TENDO POR PREJUDICADO O RECURSO VOLUNTÁRIO.

COMPETÊNCIA - MUNICÍPIOS - LEGISLAÇÃO -
QUESTÕES - MEIO AMBIENTE - POSSIBILIDADE -
COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR - POLÍTICA LOCAL -
PROTEÇÃO MEIO AMBIENTE - NORMAS - INTERESSE
SOCIAL.

Aos Municípios caberá legislar sobre as questões ambientais, em caráter suplementar, complementando a legislação federal, de caráter geral, naquilo que couber, em razão da competência comum, constitucionalmente prevista, para a execução de planejamento de políticas de proteção ambiental, de que decorre a necessidade de baixar normas visando a este fim, por estar a matéria relativa ao meio ambiente inarredavelmente ligada ao interesse social.

(Apelação Cível nº 125.185/9, 4ª Câmara Cível do TJMG, Belo Horizonte, Rel. Des. Reynaldo Ximenes Carneiro. Apelante: Expresso Transamazonas S/A. Apelado: Fazenda Pública Município Belo Horizonte. j. 20.08.98, un.).

ACÓRDÃO:

Vistos etc., acorda, em Turma, a Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, incorporando neste o relatório de fls., na conformidade da ata dos julgamentos e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, EM NEGAR PROVIMENTO.

Belo Horizonte, 20 de agosto de 1998.

DES. REYNALDO XIMENES CARNEIRO - Relator.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

O SR. DES. REYNALDO XIMENES CARNEIRO:

Voto:

EXPRESSO TRANSAMAZONAS S/A., inconformada com a r. sentença de fls. 70/74-TJ, pela qual se julgou improcedentes os embargos opostos a execução fiscal em face dela ajuizada pela FAZENDA PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE, interpõe o presente recurso de apelação, aduzindo, em síntese, que a Lei Municipal nº 4.253/85, que prevê como penalidades a quem infringir seus dispositivos, além das penas de advertência, multa e suspensão de atividades, e, ainda, o Decreto Municipal nº 5.893 que a regulamentou, não foram recepcionados pela atual Carta Magna, posto que o Município não teria competência para legislar sobre meio ambiente; que a competência dos municípios para a proteção do meio ambiente seria suplementar (art. 30, II, CF) e também comum (art. 23, VI, CF), resumindo-se o exercício desta última em ações de caráter administrativo, estando a depender de regulamentação via de lei complementar federal, não sendo aquela norma, pois, auto-aplicável; que a admitir-se a tese contrária, estar-se-ia a permitir a incidência de dupla penalidade, uma vez que a multa prevista na legislação municipal, além de inconstitucional, já vem expressamente prevista em lei federal e, finalmente; que a verba honorária fora fixada na quase totalidade do valor executado, devendo ser arbitrada conforme o art. 20 do CPC.

Contra-razões as fls. 90/99-TJ, pugnando-se pela manutenção do decisum.

A seu turno, a d. Procuradoria de Justiça, lastreada no teor da Súmula 189 do STJ, deixou de se manifestar nos presentes autos.

Conheço do recurso, presentes seus requisitos de admissibilidade

Com efeito, a r. decisão monocrática não está a merecer qualquer reforma, posto que bem dilucidou a matéria ventilada nos autos, dando certo e adequado desate a presente lide fiscal instaurada, senão veja-se.

Inicialmente, mister ressaltar que o argumento centrado na falta de competência do Município para legislar sobre meio ambiente de modo algum deve prevalecer, posto que o art.

23 da Carta Magna estatui de modo cristalino a competência comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que se refere a possibilidade destes entes compartilharem entre si a competência administrativa tangente a proteção do meio ambiente e ao combate da poluição em qualquer de suas formas.

Assim, aos Municípios caberá legislar sobre as questões ambientais, para dar consequência a tal incumbência, em caráter suplementar a legislação federal, de caráter geral, naquilo que couber, a vista da competência concorrente que também lhe é dada exercer, mas principalmente, repita-se, em virtude do alcance da competência comum, onde a liberdade para planejar políticas de proteção ambiental é ampla, como também a possibilidade de, com exclusividade, baixar normas para este fim, pois, é cediço, as questões referentes ao meio ambiente estão ligadas iniludivelmente ao interesse social.

Neste diapasão, o aresto que ora se transcreve:

"É dever do Município exercer poder de polícia, impedindo que a população polua o meio ambiente, bem como coibir qualquer depredação ambiental, fazendo cumprir as normas vigentes e impondo penas previstas em lei." (grifei)

(RT 117/196)

Por outro lado, a afirmação de que o referido art. 23 não seria auto-aplicável, pois em seu parágrafo único exige a edição de lei complementar que regulamente a matéria, da mesma forma, não merece lograr êxito, porquanto a necessidade de lei complementar federal se restringe tão-somente no que concerne as políticas de cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios nas matérias relativas ao meio ambiente, não havendo, outrossim, qualquer impedimento a que o Município edite normas em razão de sua competência comum, vez que as ações de caráter administrativo não prescindem de legislação para serem implementadas.

Ademais, conforme asseverou a i. Magistrada singular, o art. 30, I, da CF, dispõe que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, sendo de se reconhecer que o meio ambiente é tema que interessa sobremaneira as comunidades locais.

Noutro vértice, não se destaca a alegação da incidência de dupla penalidade, haja vista que a legislação federal trata a matéria somente de modo indireto, coibindo a circulação de veículos que estejam em condições irregulares, vale dizer, emitindo fumaça em excesso ou produzindo sons ou ruídos acima do permitido, não se imiscuindo diretamente no campo da proteção ambiental.

Finalmente, quanto a fixação da verba honorária, tenho que a mesma fora fixada de modo razoável, para não dizer que até mesmo módica, a vista da natureza das questões tratadas nos autos, bem como pelo trabalho exercido pelos advogados.

Em face de tais considerações, NEGO PROVIMENTO ao recurso, mantendo-se, via de consequência, a bem lançada sentença de primeiro grau, por seus jurídicos e próprios fundamentos.

Custas pela apelante.

PARTICIPARAM DO JULGAMENTO os Desembargadores Carreira Machado e Almeida Melo.

Súmula:

NEGARAM PROVIMENTO.

Belo Horizonte, 20.08.98.

(dez por cento) sobre o valor exonerado restituindo, devidamente atualizado.

4. Apelação provida.
(AC 95.04.50740-9/RS, Rel. p/ o acórdão a Exma. Sra. Juíza Marga Barth Tessler, 3ª T. maioria, julg. em 13.08.98, publ. na RTRF-4ª 32/99/65)

Administrativo. Universidade. Reenquadramento. Competência. Justiça Federal Prescrição. Requisitos. Servidor técnico-administrativo. Lei 7.596/87. Decreto 94.664/87.

1. O vínculo estatutário determina a competência da Justiça Federal para processar e julgar a demanda, afastada a hipótese de incidência da Súmula 97-STJ.

2. O prazo prescricional de cinco anos é contado do enquadramento funcional ou da decisão administrativa que denegou o recurso do interessado.

3. O servidor técnico-administrativo que preenche os requisitos elencados na legislação pertinente ao Plano Único de Classificação e Distribuição de Cargos e Empregos - Lei 7.596/87, regulamentada pelo Decreto 94.664/87, tem direito ao reposicionamento de acordo com as atribuições efetivamente desempenhadas.

4. Ato Administrativo vinculado, que afasta a incidência da conveniência e oportunidade da Administração Pública na sua realização.

5. Apelação improvida.
(Ag 95.04.57783-0/RS, Rel. o Exmo. Sr. Juiz José Germano da Silva, 4ª T., unânime, julg. em 29.09.98, publ. na RTRF-4ª 33/99/46)

Administrativo. Embargos à execução. Multa. IBAMA. Corte de pinheiros. Decreto -Lei 289/67. Lei 4.771/65. Lei 8.005/90. Art. 5º da CF/88.

. Legalidade da multa imposta pelo IBAMA, uma vez que o Decreto-Lei nº 287/67 prevê tal penalidade às pessoas físicas ou jurídicas que afrontam as normas de proteção ambiental previstas na Lei nº 4.771/65.

. Competência da Autarquia corroborada pela Lei 8.005/90.

. A agressão ao meio ambiente encontra proibição legal e, a par deste aspecto, outro existe que se sobrepõe a meras tentativas de interpretação legislativa, que é o interesse maior da humanidade, em nível mundial, de ver as reservas florestais preservadas, como fator de sobrevivência.

. O interesse público repousa na soma de todos os possíveis interesses individuais que, inexoravelmente, dirigem-se à preservação da vida (art. 5º, CF/88).

. O art. 24, VI, da Carta Política atribui à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar

concorrentemente sobre a proteção ao meio ambiente.

. Questões de técnica legislativa não podem levar à ignorância dos direitos decorrentes dos princípios adotados pela Constituição para permitir a derrubada de árvores de preservação permanente, protegendo, em detrimento de todos, o direito da embarcada, quando a humanidade, através de movimentos ecológicos, vem mantendo acirradas lutas no sentido de garantir a preservação da fauna e de florestas, pois os povos, independentemente de ideologias, estão caminhando conscientes para sistemas legislativos que possam salvar o planeta através da repressão aos vandalismos e

apressões à natureza.

. Divergência limitada à legalidade da multa, abstraídos os demais aspectos como a incerteza do valor da dívida e critérios de incidência dos juros, não enfrentados em primeira instância. Retorno dos autos à origem para tanto.

Embargos infringentes providos.

(E 195.04.60001-8/RS, Rel. a Exma. Sra. Juíza Silvia Goraieb, 2ª S., maioria, julg. em 12.08.98, publ. na RTRF-4ª 33/99/52)

Constitucional. Administrativo. Prorrogação da jornada de trabalho além do período permitido pela lei. Convenção coletiva. Multa.

1. Tendo em vista a disposição contida no caput do art. 7º da Carta Política, a interpretação obrigatória a ser dada aos incisos XIII e XXVI é no sentido de que as convenções e acordos coletivos do trabalho serão reconhecidos desde que não atinjam quaisquer outros direitos garantidos aos trabalhadores rurais e urbanos pela própria Constituição Federal ou legislação infraconstitucional.

2. A prorrogação da jornada diária de trabalho por mais 720 minutos (12 horas) contraria as regras contidas na Legislação Trabalhista Consolidada, recepcionada pela Constituição Federal, e, certamente, não foi convencionada visando à melhoria da condição dos trabalhadores a que se destina.

(AMS 95.04.62173-2/RS, Rel. a Exma. Sra. Juíza Luíza Dias Cassales, 3ª T., unânime, julg. em 20.08.98, publ. na RTRF-4ª 35/99/38)

Servidor público - Aposentadoria - Incorporação - Gratificação de Raios X - Direito adquirido.

Res살vada a revisão prevista em lei, os proventos da inatividade regulam-se pela lei vigente ao tempo em que o militar, ou servidor civil, reuniu os requisitos necessários, inclusive a apresentação do requerimento, quando a inatividade for voluntária (Súmula 359, STJ).

É sabido que a aposentadoria e consequentemente a percepção dos proventos correspondentes, enquanto não concedida, é mera expectativa de direito que se concretizará no ato administrativo que a conceder. A lei nova antecedente à aposentadoria pode modificar as condições de sua concessão.

(AC 96.04.08585-9/RS, Rel. o Exmo. Sr. Juiz Amir José Finocchiaro Sarti, 3ª T., unânime, julg. em 18.12.97, publ. na RTRF-4ª 31/98/90)

Administrativo e Processual Civil. Anotação nos registros profissionais. Prescrição de receitairo agrônomo. Receitas de agrotóxicos. Impossibilidade.

1. Mantida a sentença que denegou a ordem, indeferindo o pedido de anotações profissionais, para que os impetrantes fossem habilitados à prescrição de agrotóxicos, pois a Lei nº 7.802/89 e o Decreto nº 98.816/90 estabelecem condições para o exercício dessa atividade, permitindo inclusive a análise dos currículos dos interessados. Ademais, seria um atentado à saúde pública e à ecologia permitir que o técnico receite, por exemplo, herbicidas, sem que tenha cumprimentos na

Em razão disso, considerando a valoração aplicada pelo MM. Juiz *a quo*, reduzo a pena-base em 03 (três) meses para ambos os crimes, resultando em 03 (três) anos e 06 (seis) meses de reclusão para cada delito.

De outro lado, em virtude da cisão do feito, bem como por não haver notícia nos autos quanto ao resultado da ação penal relativa a M., além de que, caso condenada, a decisão poderá ser modificada em grau de recurso, entendo que deve ser afastada a causa de aumento prevista no artigo 18, inc. III, da Lei nº 6.368/76.

Logo, ante a ausência de outras circunstâncias modificadoras, fica a pena aplicada em 03 (três) anos e 06 (seis) meses de reclusão para cada delito. Reduzo também a pena pecuniária para 70 (setenta) dias-multa, pelo crime de tráfico, e 40 (quarenta) dias-multa pelo de moeda falsa.

Em virtude do concurso material de crimes (art. 69 – CP), fica o réu definitivamente condenado a pena privativa de liberdade de 07 (sete) anos de reclusão.

Ante o exposto, dou parcial provimento ao apelo tão-somente para reduzir a pena, na forma da fundamentação.

CORREIÇÃO PARCIAL N° 2001.04.01.015833-2/SC

Relatora: A Exma. Sra. Juíza Maria Lúcia Luz Leiria

Requerente: Ministério Público

Advogado: Dr. Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz

Requerido: Juízo Federal da Vara Federal Criminal de Blumenau/SC

Interessado: A. J. A. L.

EMENTA

Correição parcial. Crime contra a fauna silvestre. Competência. Leis 5.197/67 e 9.605/98.

A nova Lei Penal Ambiental não dispôs sobre matéria de competência, por isso, ainda que cancelada a Súmula 91 do STJ, é competente à Justiça Federal processar e julgar os crimes praticados contra a fauna silvestre.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos entre as partes acima indicadas, decide a Primeira Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por unanimidade, negar provimento à correição parcial, nos termos do relatório, voto e notas taquigráficas que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Porto Alegre, 29 de maio de 2001.

Juíza Maria Lúcia Luz Leiria, Relatora.

RELATÓRIO

A Exma. Sra. Juíza Maria Lúcia Luz Leiria: Trata-se de correição parcial interposta pelo Ministério Público Federal contra decisão do Juízo da Vara Federal Criminal de Blumenau/SC, que declarou competente a Justiça Federal para processar e julgar delito cometido contra a fauna.

Em suas razões, assevera que o art. 1º da Lei nº 5.197/67 foi revogado pelo § 3º do art. 29 da Lei nº 9.605/98, já que este passou a regular inteiramente a matéria tratada por aquele dispositivo legal, sendo consequentemente a perda de efetividade da Súmula nº 91 do STJ, segundo a qual, compete à Justiça Federal processar e julgar os crimes praticados contra a fauna.

O Ministério Público Federal opina, nesta Instância, pelo indeferimento da presente Correição.

É o relatório.

VOTO

A Exma. Sra. Juíza Maria Lúcia Luz Leiria: Cuida-se de questão que envolve a competência para processamento e julgamento de crimes contra a fauna silvestre, após o advento da Lei nº 9.605/95.

Consoante as razões da impugnação, o art. 1º da Lei nº 5.197/67 foi integralmente revogado pelo § 3º do art. 29 da Lei nº 9.605/98, acarretando a perda de efetividade da Súmula nº 91 do STJ, pelo que não compete à Justiça Federal processar e julgar delito que envolve a posse, em residência particular, de animais da fauna silvestre, por ausência de interesse da União. Prescreve o art. 1º da Lei nº 5.197/67, *in verbis*:

“Art. 1º. Os animais de quaisquer espécies em qualquer fase do seu desenvolvimento e que vivem naturalmente fora do cativeiro, constituindo a fauna silvestre, bem como

seus ninhos, abrigos e criadouros naturais são propriedades do Estado, sendo proibida a sua utilização, perseguição, destruição, caça ou apanha.”

Por outro lado, o art. 29 da Lei nº 9.605/98, assim dispõe:

“Art. 29 (...);

§ 3º . São espécimes da fauna silvestre todos aqueles pertencentes às espécies nativas, migratórias e quaisquer outras, aquáticas ou terrestres, que tenham todo ou parte de seu ciclo de vida ocorrendo dentro dos limites do território brasileiro, ou águas jurisdicionais brasileiras”.

Com efeito, pelos dispositivos legais supramencionados verifica-se que a nova lei ambiental não dispôs a respeito da propriedade da fauna silvestre assim como não inovou quanto à competência para processar e julgar os crimes dessa natureza.

Não há, ainda, incompatibilidade que possa levar ao entendimento de que houve a revogação do art. 1º da Lei nº 5.197/67.

Ademais, há que se atentar para o princípio da Precaução que hoje norteia a atuação do Estado quanto aos crimes ambientais. Tal princípio, segundo os ensinamentos de Vladimir Passos de Freitas, em sua obra intitulada *A Constituição Federal e a Eficácia das Normas Ambientais*, p. 43, consiste:

“no dever do governo de prevenir atos nocivos ao meio ambiente – princípio que se inspira na Recomendação 70, de Estocolmo, e é, atualmente, dos mais importantes.”

Tendo em vista que é pela União que a República Federativa do Brasil se representa no âmbito interno e nas relações internacionais, não resta dúvida de que a União tem o dever de fiscalizar, prevenir e reprimir os crimes contra o meio ambiente.

Portanto, os animais silvestres continuam pertencendo à União e ainda que cancelada a Súmula 91 do E. STJ, adoto posição no sentido de que é competente a Justiça Federal para processar e julgar os crimes de que ora se trata.

Em face do exposto, voto no sentido de negar provimento à presente correição parcial, reconhecendo a competência da Justiça Federal para processar e julgar crimes cometidos contra a fauna silvestre.

CORREIÇÃO PARCIAL Nº 2001.04.01.017933-5/SC

Relatora: A Exma. Sra. Juíza Tania Escobar

Requerente: Ministério Público

Advogado: Dr. Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz

Requerido: Juízo Federal da Vara Federal Criminal de Blumenau/SC

Interessado: C. L.

EMENTA

Penal. Processual penal. Correição parcial. Crime ambiental. Fauna. Lei nº 9.605/98. Artigo 29. Súmula nº 91 do STJ. Revogação. Competência. Justiça estadual. Precedentes do STJ. Artigo 109, inciso IV, da CF.

1. A inexistência de quaisquer das hipóteses atrativas da competência da Justiça Federal (artigo 109, inciso IV, da CF), torna a Justiça Estadual competente para conhecer e processar o feito. Revogação do verbete da Súmula nº 91, do STJ, que respalda o entendimento esposado. Precedentes do STJ.

2. Pedido da Correição Parcial provido, determinando-se a remessa dos autos à Justiça estadual com competência sobre o local dos fatos.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos entre as partes acima indicadas, decide a Segunda Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por maioria, vencido o Juiz Wilson Darós, declinar da competência em favor da Justiça Estadual com competência sobre o local dos fatos, nos termos do relatório, voto e notas taquigráficas que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Porto Alegre, 03 de maio de 2001.

Juíza Tania Escobar, Relatora.

RELATÓRIO

A Exma. Sra. Juíza Tania Escobar: Ao proferir inicial decisão nesta Correição Parcial, elaborei breve esboço histórico dos fatos vertidos pelo Requerente, assim vertido:

“O Ministério Público Federal apresenta Correição Parcial contra ato emanado do Juízo Federal da Vara Criminal de Blumenau/SC.

17:24 - TRF deve julgar Habeas Corpus contra prisão determinada por juiz trabalhista. decide Supremo

16:21 - STF entende que a competência para julgar crime comum cometido por índio é da Justiça estadual

12/06/2002 - 17:16 - Suspensa pelo STF lei gaúcha sobre proteção a sítios arqueológicos

O Supremo Tribunal Federal suspendeu hoje (12/6) a lei 11.380/99 estadual do Rio Grande do Sul segundo a qual os sítios arqueológicos existentes no estado deveriam ficar sob a proteção, guarda e responsabilidade dos municípios em que se localizam.

O Plenário acompanhou o voto do relator, ministro Sepúlveda Pertence, e concedeu a liminar requerida na **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 2544)** ajuizada pelo governo do Rio Grande do Sul. A liminar vale até o julgamento de mérito da ação.

Ao votar, o ministro Pertence disse que a Constituição (artigo 23) incluiu no rol das competências comuns das três esferas da Federação, a proteção do patrimônio cultural do país.

O dispositivo prevê a competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

SELEÇÕES DA BIBLIOTECA

Notícias & Jurisprudência
Informativo semanal de matérias veiculadas via Internet
Curitiba, 10 a 16 de junho, 2002 – n.º 74

SUMÁRIO

Supremo Tribunal Federal	01-20
Superior Tribunal de Justiça	21-46
Tribunal Regional Federal – 4ª Região	47-51
Tribunal Regional Federal – 2ª Região	52-54
Tribunal de Justiça do Paraná	55-56

Supremo Tribunal Federal

Últimas Notícias

Quinta-feira, 13 de Junho de 2002

19:55 - PSL ajuíza no STF ação contra Emenda que prorrogou CPMF

19:20 - Supremo invalida sentença arbitral estrangeira sem "cláusula compromissória"

18:02 - Supremo mantém decisão de citar Imbel

Quarta-feira, 12 de Junho de 2002

19:24 - Pleno do STF suspende nomeação de candidatos a Auditor Fiscal do Trabalho

18:12 - Supremo impõe multa a donos do Bateau Mouche por ajuizar recurso infundado

17:16 - Suspensa pelo STF lei gaúcha sobre proteção a sítios arqueológicos

15:59 - STF determina abertura de Ação Penal contra senador Roberto Requião

15:49 - Supremo recebe parecer sobre ADI contra dispositivo do Código Tributário Nacional

13:20 - Ministros do STF suspendem isenção de imposto para empresa agrícola

Terça-feira, 11 de Junho de 2002

20:01 - Segunda Turma do Supremo indefere recurso em Habeas Corpus de ex-prefeito de Pelotas

18:56 - Não cabe Reclamação ao STF após trânsito em julgado da sentença contestada. decide Turma

18:08 - Supremo nega Habeas Corpus a fotógrafo acusado de abuso sexual contra menores

18:07 - STF recebe parecer da PGR sobre ADI da Associação dos Magistrados do Brasil contra resolução do TST

17:19 - Ministra do STF remete Habeas Corpus do cantor Belo para TJ do Rio de Janeiro

Segunda-feira, 10 de Junho de 2002

17:24 - TRF deve julgar Habeas Corpus contra prisão determinada por juiz trabalhista. decide Supremo

16:21 - STF entende que a competência para julgar crime comum cometido por índio é da Justiça estadual

12/06/2002 - 17:16 - Suspensa pelo STF lei gaúcha sobre proteção a sítios arqueológicos

O Supremo Tribunal Federal suspendeu hoje (12/6) a lei 11.380/99 estadual do Rio Grande do Sul segundo a qual os sítios arqueológicos existentes no estado deveriam ficar sob a proteção, guarda e responsabilidade dos municípios em que se localizam.

O Plenário acompanhou o voto do relator, ministro Sepúlveda Pertence, e concedeu a liminar requerida na **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 2544)** ajuizada pelo governo do Rio Grande do Sul. A liminar vale até o julgamento de mérito da ação.

Ao votar, o ministro Pertence disse que a Constituição (artigo 23) incluiu no rol das competências comuns das três esferas da Federação, a proteção do patrimônio cultural do país.

O dispositivo prevê a competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos.