

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS

SEVERINO MEDEIROS RAMOS NETO

LIMITES DA COMPETÊNCIA NORMATIVA MUNICIPAL AMBIENTAL

**JOAO PESSOA - PB
2020**

SEVERINO MEDEIROS RAMOS NETO

LIMITES DA COMPETÊNCIA NORMATIVA MUNICIPAL AMBIENTAL

Dissertação apresentada à Comissão do Processo Seletivo do Programa de Pós-Graduação em Mestrado da UNISANTOS, como requisito parcial para o título de mestre em Fundamentos Constitucionais e Tutela do Meio Ambiente.

Orientador: Prof. Dr. Wallace Paiva Martins Junior.

SEVERINO MEDEIROS RAMOS NETO

LIMITES DA COMPETÊNCIA NORMATIVA MUNICIPAL AMBIENTAL

Dissertação apresentada à Comissão do Processo Seletivo do Programa de Pós-Graduação em Mestrado da UNISANTOS, como requisito parcial para o título de mestre em Fundamentos Constitucionais e Tutela do Meio Ambiente.

Aprovado em: ____/____/2020

BANCA EXAMINADORA

Prof. Orientador

Avaliador I

Avaliador II

Ao meu avô Juarez Maracaja Coutinho
(*in memoriam*).

Dedico.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, agradeço a Deus que, com suas bênçãos, permitiu-me completar mais uma importante etapa em minha vida.

A minha Avó Nise Henriques Coutinho, meu Avô Juarez Maracajá Coutinho (in memoria), minha mãe Niobe Maracajá Henriques Coutinho, pelo incondicional apoio bem como pelos sacrifícios que fizeram para me proporcionar uma boa e exemplar formação.

A minha ex - esposa Lais Marcelli de Brito que no início de toda jornada acadêmica não mediu esforços para que eu pudesse hoje concluir mais essa etapa.

A minha esposa Alannajesca Anastácio de Oliveira, que não mediu esforços para sempre me motivar para continuar e concluir mais essa etapa na minha vida, aos meus filhos Juarez Maracajá Medeiros de Brito e Nise Celina Maracajá Medeiros de Brito que demonstram em todo tempo muito afeto e carinho, nas horas de mais cansaço.

A meu tio Severino Medeiros Ramos Filho, que muito me incentivou e me ajudou em momentos difíceis dessa jornada.

A meu sogro José de Arimateia Anastácio Rodrigues de Lima, que me orientou e muito me incentivou para que eu pudesse chegar até aqui.

A meu amigo irmão Edvaldo Nilo de Almeida, que muito me ensinou e orientou para que realiza-se mais este sonho em minha vida.

A meu orientador Wallace Paiva de Martins Junior, que com muita paciência, clareza e perfeita orientação, me orientou para concluir essa pesquisa científica.

Por fim, agradeço aqueles que, de uma forma ou de outra, contribuíram para que eu chegasse neste momento.

RESUMO

O presente estudo objetivou analisar a repartição das competências das entidades políticas previstas pela Constituição Federal de 1988, e, especificamente, demonstrar os aspectos que norteiam a competência legislativa dos municípios sobre matéria constitucional de Direito Ambiental. Alinhando-se ao objetivo ora exposto, traz-se à baila a seguinte questão problemática que direciona o referido trabalho: com base na doutrina e jurisprudência mais abalizadas, quais são os limites da competência municipal para legislar no âmbito do interesse local, suplementando a norma federal e estadual, sobre meio ambiente? Como hipótese de estudo, sustenta-se que o município detém a competência de legislar localmente sobre a matéria de direito ambiental, conforme previsão estabelecida na Carta Magna de 1988. Compreende-se a pertinência temática do assunto abordado, justamente pela relevância deste no campo social e jurídico, posto que a legalidade do município legislar sobre matéria de meio ambiente local pode tornar mais eficazes as políticas ambientais, uma vez que os municípios estão na base do problema ambiental. No que concerne aos procedimentos metodológicos, esta pesquisa assumiu a forma de um estudo descritivo de natureza qualitativa, sendo fundamentada na técnica indicada para realização de estudo bibliográfico e documental. Ademais, recorreu-se ainda a pesquisa jurisprudencial como forma de embasar juridicamente o presente estudo. O método aplicado foi o dedutivo, baseado na interpretação da Constituição Federal de 1988, legislação, jurisprudências e doutrinas. Verificou-se que para se mensurar a validade de lei municipal que verse sobre o meio ambiente, devem ser observados os seguintes *standards*: existência ou não de lei federal e estadual que trate do tema; se houver lei federal ou estadual, verificar se a lei municipal é mais ou menos protetiva do ambiente; se houver lei federal ou estadual, verificar se estas permitem expressamente que o município adote regra mais restritiva ou menos protetiva do ambiente; avaliar se a lei municipal considerou peculiaridades municipais ou se no caso concreto não existe interesse local distinto do regional ou nacional apto a justificar regra diversa para o ente local. Conclui-se, portanto, que a autonomia do município, com o atributo de Princípio constitucional que é, encontra-se intrinsecamente relacionada a este conceito não definido pela Constituição de 1988, qual seja, interesse local. Porém, o alcance de tal proposição é determinado pela conjugação deste termo com os demais dispositivos constitucionais.

Palavras-chave: Meio Ambiente. Competência. Legislação. Municípios.

ABSTRACT

The present study aimed to analyze the distribution of competences of the political entities provided for by the Federal Constitution of 1988, and, specifically, to demonstrate the aspects that guide the legislative competence of the Municipalities on Constitutional matter of Environmental Law. Aligning itself with the objective now exposed, the following problematic question is brought up that directs the referred work: based on the most authoritative doctrine and jurisprudence, what are the limits of municipal competence to legislate within the scope of local interest, supplementing the norm federal and state, about the environment? As a study hypothesis, it is argued that the Municipality has the competence to legislate locally on the subject of environmental law, as provided for in the 1988 Constitution. The thematic relevance of the subject is understood, precisely because of its relevance in the social field and legal, since the legality of the municipality legislating on matters of local environment can make environmental policies more effective, since the municipalities are at the base of the environmental problem. With regard to methodological procedures, this research took the form of a qualitative descriptive study, based on the technique indicated for conducting a bibliographic and documentary study. In addition, jurisprudential research was also used as a way to legally support this study. The deductive method applied was based on the interpretation of the 1988 Federal Constitution, legislation, jurisprudence and doctrines. It was found that in order to measure the validity of a municipal law that deals with the environment, the following standards must be observed: existence or not of federal and state law dealing with the theme; if there is federal or state law, check if the municipal law is more or less protective of the environment; if there is a federal or state law, check if these expressly allow the municipality to adopt a more restrictive or less protective rule for the environment; assess whether the municipal law considered municipal peculiarities or whether in the specific case there is no local interest other than the regional or national interest capable of justifying a different rule for the local entity. It is concluded, therefore, that the autonomy of the Municipality, with the attribute of constitutional principle that it is, is intrinsically related to this concept not defined by the 1988 Constitution, that is, local interest. However, the scope of such a proposition is determined by the conjugation of this term with the other constitutional provisions.

Keywords: Environment. Competence. Legislation. Counties.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AI – Agravo de Instrumento

AGR – Agravo Regimental

ARE – Recurso Extraordinário com Agravo

CF – Constituição Federal

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente

DF – Distrito Federal

DUDH - Declaração Universal dos Direitos Humanos

RE – Recurso Extraordinário

SILENCIO - Programa Nacional de Educação e Controle da Poluição Sonora

STJ – Superior Tribunal de Justiça

ZAM – Zoneamento Ambiental Municipal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO MEIO AMBIENTE	15
1.1 PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 ..	16
1.2 CONCEITOS E DEFINIÇÕES JURÍDICAS DE MEIO AMBIENTE.....	19
1.3 O DIREITO AMBIENTAL E A TUTELA DO MEIO AMBIENTE.....	21
1.4 MEIO AMBIENTE SADIO: UM DIREITO FUNDAMENTAL	25
2 ADOÇÃO DO MODELO FEDERATIVO E A REPARTIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS À LUZ DO PRINCÍPIO FEDERATIVO	32
2.1 DA ORGANIZAÇÃO FEDERATIVA DO ESTADO BRASILEIRO, O PRINCÍPIO FEDERATIVO E A SOLUÇÃO PARA EVITAR CONFLITOS ENTRE OS ATORES DO PACTO FEDERATIVO.....	35
2.2 O MUNICÍPIO NA FEDERAÇÃO	39
2.3 CONCEITO DE COMPETÊNCIA NO DIREITO PÁTRIO	41
2.3.1 CARACTERIZAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERADOS.....	41
2.4 DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO	43
2.5 DA COMPETÊNCIA DOS ESTADOS E DISTRITO FEDERAL.....	45
2.6 DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL.....	46
2.7 TÉCNICAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS (ESPÉCIES DE COMPETÊNCIAS)	47
3 COMPETÊNCIA MUNICIPAL NA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL.....	50
3.1 COMPETÊNCIA MATERIAL MUNICIPAL.....	51
3.2 CONSIDERAÇÕES JURÍDICO-DOCTRINÁRIAS ACERCA DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL.....	53
3.3 NATUREZA DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL MUNICIPAL: COMPLEMENTAÇÃO OU SUPLEMENTAÇÃO	55
3.4 PONDERAÇÕES ACERCA DO INTERESSE LOCAL	58
3.5 DOS LIMITES MATERIAIS DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL MUNICIPAL	60
3.6 ENTENDIMENTOS PROFERIDOS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL...	62
4 A COMPETÊNCIA MUNICIPAL E O PLANEJAMENTO URBANO E AMBIENTAL	72
4.1 DO PLANEJAMENTO URBANO.....	75

4.2 DO PLANEJAMENTO AMBIENTAL.....	79
4.3 RESÍDUOS SÓLIDOS.....	80
4.4 SANEAMENTO BÁSICO.....	83
CONSIDERAÇÕES FINAIS	90
REFERÊNCIAS.....	91

INTRODUÇÃO

A temática trazida à baila na presente dissertação enfoca as competências constitucionais sobre Meio Ambiente. Inicialmente, cumpre esclarecer que a Carta Cidadã fixou as chamadas esferas governamentais, as quais possuem atribuições e poderes distintivos.

A Constituição Federal de 1988 definiu uma federação com três níveis de governo, quais sejam: federal, estadual e municipal. Estes, autônomos, nos termos do artigo 18. Dentro desse modelo, aparentemente descentralizador, a Carta Magna estabelece um complexo sistema de repartição de competência em matéria legislativa, executiva e jurisdicional.

Esta sistematização foi elaborada por meio da enumeração dos poderes da União, com uma parcela remanescente para os estados e municípios. Faz-se necessário frisar que a divisão encontrada na Constituição Federal de 1988 foi feita com base nos Princípios gerais constitucionais, não ocorrendo especificação por se tratar, por exemplo, de matéria ambiental.

Para compreender o significado de competência, é fundamental vislumbrá-la como o poder atribuído aos entes federados, separadamente. Nessa tangente, competência remete à matéria distribuída entre as entidades autônomas que compõe e ao mesmo tempo limita sua área de atuação.

Posto isto, a competência abarca as modalidades de exercício do poder, definindo limites e finalidades. Em seu turno, Competência ambiental concerne ao conjunto de atribuições jurídicas destinadas a um ente federativo cujo foco maior reside no cumprimento do dever de defender e preservar o meio ambiente.

Vale salientar que a proteção ao meio ambiente deve ser objetivo comum de todas as esferas federativas, refletido no Princípio da Predominância do Interesse, porém, a Carta Magna delineou as competências como forma de organizar e assim, evitar a invasão indevida de atribuições por parte das entendidas governamentais.

No âmbito do Direito Ambiental, faz-se imperioso registrar a existência simultânea de competência legislativa, ou seja, a competência para legislar acerca de questões relativas à conservação da natureza, defesa do solo, conservação e proteção do meio ambiente, responsabilidade por dano, bem como a competência material – executiva –, que tem por fulcro o poder para executar ações condizentes às matérias acima elencadas, aplicando as leis.

Especificamente em relação à competência legislativa em matéria ambiental, o artigo 24, incisos I, VI, VII e VIII da Constituição Federal de 1988, prevê ser tal prerrogativa concorrente entre União, estados e Distrito Federal. De acordo com o mesmo artigo 24, em seus §§1º a 4º, a competência concorrente deve observar certos critérios. Em seu turno, o art. 30, inciso I, da Carta Federal, dispõe serem os municípios competentes para legislar sobre assuntos de natureza local.

Conforme destacado anteriormente, há competência legislativa concorrente e material comum, a que concorrem todos os entes federados, tornando-se, pois, de suma relevância que sejam determinados os seus limites, a fim de evitar conflitos e insegurança jurídica, em evidente prejuízo à sociedade.

Nessa esteira, adentra-se propriamente ao objeto do estudo, haja vista que este tem por objetivo geral analisar a repartição das competências das entidades políticas previstas pela Constituição Federal de 1988, e, especificamente, demonstrar os aspectos que norteiam a competência legislativa dos Municípios sobre matéria constitucional de Direito Ambiental.

Alinhando-se ao objetivo ora exposto, traz-se à baila a seguinte questão problemática que direciona o referido trabalho: com base na doutrina e jurisprudência mais abalizadas, quais são os limites da competência municipal para legislar no âmbito do interesse local, suplementando a norma federal e estadual, sobre meio ambiente?

Como hipótese de estudo, sustenta-se que o município detém competência para legislar localmente sobre matéria de direito ambiental, abrangendo questões das mais variadas, as quais perpassam, por exemplo, pelo adequado ordenamento territorial, planejamento e controle do uso do solo, parcelamento e ocupação do solo urbano, combate à poluição, dentre outros pontos, conforme previsão estabelecida na Carta Magna de 1988.

Tal competência, contudo, deve estar em consonância com o interesse local, sob a concepção na qual as autoridades locais, por conhecerem com mais profundidade as características da municipalidade, reúnem amplas condições de fixar regras, pois são os mais aptos a identificarem eventuais problemas.

Posto isto, entende-se que a atuação dos municípios para suplementar as lacunas nas legislações estadual e federal acerca do assunto não enseja conflito de competência com as demais esferas da federação, tendo em vista que embora seja responsabilidade da União estabelecer planos nacionais e regionais voltados à

proteção ambiental, na eventualidade de emergirem conflitos de competência, a resolução deve se balizar pelos Princípios da Preponderância de Interesses e da cooperação entre os entes federativos.

Compreende-se a pertinência temática do assunto abordado, justamente pela relevância deste no campo social e jurídico, posto que a legalidade do município legislar sobre matéria de meio ambiente local pode tornar mais eficazes as políticas ambientais, uma vez que estes entes federativos estão na base do problema ambiental.

No que concerne aos procedimentos metodológicos, esta pesquisa assumiu a forma de um estudo descritivo de natureza qualitativa, sendo fundamentada na técnica indicada para realização de estudo bibliográfico e documental. Ademais, recorreu-se ainda a pesquisa jurisprudencial como forma de embasar juridicamente o presente estudo. O método aplicado foi o dedutivo, baseado na interpretação da Constituição Federal de 1988, legislação, jurisprudências e doutrinas.

No que diz respeito à organização desta dissertação, com a finalidade de atingir os objetivos pré-definidos, foram desenvolvidas seções em separado, para a União, os estados e Distrito Federal e os municípios, sendo abordadas as competências material e legislativa.

Inicialmente, discorreu-se sobre a constitucionalização do meio ambiente, abordando os seguintes pontos: proteção ao meio ambiente na constituição federal de 1988; conceitos e definições jurídicas de meio ambiente; o direito ambiental e a tutela do meio ambiente; meio ambiente sadio: um direito fundamental.

Na segunda seção foi contemplada a “adoção do modelo federativo e a repartição das competências legislativa à luz do Princípio federativo”, onde foram construídas as seguintes seções: da organização federativa do estado brasileiro, o Princípio federativo e a solução para evitar conflitos entre os atores do pacto federativo; o município na federação; conceito de competência no direito pátrio; caracterização das competências dos entes federados; da competência da União; da competência dos estados e distrito federal; da competência municipal; técnicas de distribuição de competências (espécies de competências)

No tópico versando sobre os municípios, almejou-se trazer considerações conceituais e jurídicas acerca do significado da competência suplementar e o que seria “Interesse Local”. Nesse momento, discutiu-se acerca da natureza da legislação ambiental municipal: complementação ou suplementação; foram feitas

ponderações acerca do interesse local e dos limites materiais da legislação ambiental municipal, além de serem expostos entendimentos proferidos pelo Supremo Tribunal Federal no que tange a competência municipal para legislar.

Por fim, o último capítulo se debruçou sobre assuntos voltados aos instrumentos do planejamento urbano e ambiental; planejamento urbano; planejamento ambiental; saneamento básico e gerenciamento de Resíduos Sólidos no âmbito municipal.

1 CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO MEIO AMBIENTE

Concernente à matéria ambiental, no Brasil, a constitucionalização do meio ambiente se configura em um fenômeno jurídico relativamente recente, o qual merece ser vislumbrando e estudado, uma vez que tal fenômeno gerou desdobramentos que deram maiores status ao meio ambiente no campo legal, havendo no corpo normativo pátrio diversas normas constitucionais ambientais voltadas a proteger o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tudo isso a compor a ordem constitucional ambiental.

Tendo por fulcro o novel ordenamento constitucional ambiental estabelecida com o advento da Carta Política de 1988, ratifica-se o interesse público nas questões ambientais e em todo o ordenamento jurídico ambiental infraconstitucional. Com efeito, resta evidenciado que a partir do texto constitucional sobre a matéria, emerge a fundamentalidade do direito ao meio ambiente sadio. No que concerne às motivações que culminaram que a ascensão desta nova concepção relacionada ao meio ambiente, Leite e Canotilho (2007, p. 59, grifo nosso) assim discorrem:

O que causou essa intrigante [...] mudança de estrutura constitucional? Errará quem apostar em uma inovação de moda, por isso efêmera, destituída de bases objetivas, alheia as necessidades humanas latentes e prementes, que usualmente antecedem o desenho da norma. Dificilmente, na experiência comparada, encontram-se instâncias em que as transformações constitucionais de fundo sucedem por simples acidente de percurso ou capricho do destino. Aqui, sucede o mesmo, pois é **a crise ambiental, acirrada após a Segunda Guerra, que libertará forças irresistíveis, verdadeiras correntes que levarão à ecologização da Constituição, nos anos 70 e seguintes.**

Acerca dos efeitos decorrentes do fenômeno da constitucionalização do meio ambiente, Leite e Canotilho (2007) apontam as seguintes consequências: estabelecimento de um dever constitucional genérico de não degradar, baseado no regime de explorabilidade limitada e condicionada; ecologização da propriedade e da função social; proteção ambiental como direito fundamental; legitimação constitucional da função estatal reguladora; redução da discricionariedade administrativa; expansão da participação pública.

No rol de normas constitucionais voltados ao direito ambiental pátrio, podem ser encontrados dispositivos (além do art. 225), que carregam em si especial relevância, ao tratarem, exemplificativamente de: competências administrativas (art. 23, VI) e legislativas (art. 24, VI e VII); meios judiciais de tutela (art. 5º, LXXIII, e 129, III); Princípio ambiental a ser observado no desenvolvimento econômico (art.170, VI); funções estatais de planejamento do desenvolvimento econômico, determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (art.174); o desenvolvimento urbano visando à efetivação das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes (art. 182); a função social da propriedade rural, que dentre outros requisitos impôs a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente (art.186, II); funções do Sistema Único de Saúde, dentre as quais controle de substâncias tóxicas e radioativas e a colaboração na proteção do meio ambiente do trabalho (art.200, VII e VIII); a defesa do patrimônio cultural brasileiro, inclusive, conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (art.216, V, §§1º, 3º e 4º).

Verifica-se, portanto, a amplitude do escopo constitucional, conforme assinala Benjamin (2000 apud LEITE; CANOLHITO, 2007) [...] o artigo 225 reflete uma síntese de todos os dispositivos constitucionais ambientais que permeiam a Constituição. Síntese esta que não implica totalidade ou referência única.

Nessa tangente, Benjamin (2000 apud LEITE; CANOTILHO, 2007) esclarece que a norma constitucional busca regular diferentes situações, ora o uso dos macrobens e microbens ambientais (água, fauna, flora, solo, ar, florestas), ora as atividades humanas propriamente ditas que afetam ou podem afetar o meio ambiente (bioetnologia, mineração, energia nuclear, caça, agricultura, turismo, construção civil). Contudo, ao fazê-lo, nem sempre a Constituição alcança tal desiderato. Nesse sentido, os autores supracitados consideram que, no caso da Constituição brasileira de 1988, o legislador inclinou-se por um desenho constitucional pluriinstrumental, vastos em possibilidades dogmáticas e práticas.

1.1 PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal de 1988 representa um marco na legislação ambiental, pois além de ter sido a responsável pela elevação do meio ambiente à categoria dos

bens tutelados pelo ordenamento jurídico, sistematizou a matéria ambiental e estabeleceu o direito ao meio ambiente sadio como um direito fundamental do indivíduo.

O direito ambiental está disposto na Carta Cidadã e não se trata de bem individual e nem coletivo, mas transindividual e indivisível, que se torna um direito fundamental. O artigo 225 da Constituição Federal de 1988 define os responsáveis pela guarda e preservação deste direito, constando também o dever de se promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente (inciso VI), que se faz um elemento indispensável para a tutela do direito ambiental.

O legislador constituinte estabeleceu que a defesa e a preservação devem ser executadas não só pelo estado mas também pelo povo. Segundo Mukai (2019), o art. 225 contempla o Princípio da Cooperação, quando se impõe ao estado e a coletividade a defesa e preservação do meio ambiente.

A defesa e preservação do meio ambiente previstas na Carta Magna ultrapassam os limites de uma simples compreensão jurídica, pois abarca uma conscientização social, que se concretiza por meio de uma educação direcionada a prática de uma cidadania ambiental, proporcionando um equilíbrio sustentável no meio ambiente, de forma a vigorar a qualidade de vida atual e futura (PADILHA, 2013).

Ao lado do “direito ao ambiente”, como afirma Canotilho (2004, p. 188), situa-se um “direito à proteção do ambiente”, o qual toma forma por meio dos deveres atribuídos aos entes estatais de: a) combater os perigos (concretos) incidentes sobre o ambiente, a fim de garantir e proteger outros direitos fundamentais imbricados com o ambiente (direito à vida, à integridade física, à saúde etc.); b) proteger os cidadãos (particulares) de agressões ao ambiente e qualidade de vida perpetradas por outros cidadãos (particulares).

Mendes (2004 apud SARLET; FENSTERSEIFER, 2019) observa que o dever de proteção do estado toma a forma de dever de evitar riscos, autorizando os entes estatais a atuarem em defesa do cidadão mediante a adoção de medidas de proteção ou de prevenção, especialmente em relação ao desenvolvimento técnico ou tecnológico, o que, vale ressaltar, é de fundamental importância na tutela do ambiente, já que algumas das maiores ameaças ecológicas provêm do uso de

determinadas técnicas com elevado poder destrutivo ou de contaminação do ambiente.

Assinala-se que a Constituição Federal de 1988 além de ter sido a responsável pela elevação do meio ambiente à categoria dos bens tutelados pelo ordenamento jurídico, sistematizou a matéria ambiental, bem como estabeleceu o direito ao meio ambiente sadio como um direito fundamental do indivíduo. Ademais, a CF foi inovadora, haja vista ter instituído a proteção do meio ambiente como Princípio da Ordem Econômica, no art. 170, inc. VI¹.

Nesse diapasão, a norma mencionada acima, destaca preceitos relativos ao meio ambiente que não se encontram no artigo 225², e descreve que a ordem econômica brasileira deve respeitar o meio ambiente, citando-o em seu inciso VI. O Princípio da Ordem Econômica revela a necessidade de adaptação do desenvolvimento econômico de forma que, o desenvolvimento e o uso sustentável dos recursos naturais, neutralizando o crescimento econômico e, o mercado de consumo, com a qualidade de vida e do meio ecológico em que o indivíduo se encontra inserido.

Conforme pontifica Silva (2019), a Constituição Federal de 1988 foi, portanto, a primeira a tratar explicitamente da questão ambiental, trazendo mecanismos e instrumentos para sua proteção e controle, sendo denominada por parte da doutrina como a “Constituição Verde”.

No contexto da proteção ao meio ambiente, merecer ser ressaltada a legislação infraconstitucional, uma vez que há marcos legislativos nesse âmbito, quais sejam: a Lei n. 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, segundo a qual há que se assegurar a “manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo”, nos termos do art. 2º, inciso I, da referida norma; e a Lei n. 7.347/85, a qual disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, possibilitando o acesso coletivo à Justiça para defesa do meio ambiente. Registra-se

¹ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes Princípios:

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (BRASIL, 1988).

² 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 (BRASIL, 1988).

ainda a Lei n. 9.605/98, na qualidade de norma infraconstitucional, merece ser destacada, visto que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

1.2 CONCEITOS E DEFINIÇÕES JURÍDICAS DE MEIO AMBIENTE

Pode-se inferir que Meio Ambiente se trata de uma expressão que faz menção direta ao conjunto de todos os seres vivos (fauna e flora) e não-vivos (florestas, montanhas, lagos etc.) que ocorrem na terra ou em qualquer região dela, além de afetar os ecossistemas e a vida humana, podendo ter vários outros conceitos.

O legislador infraconstitucional tratou de definir o meio ambiente, conforme se verifica no art. 3º, inc. I, da Lei n. 6.938 de 1981 (a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente): “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (BRASIL, 1981).

Sob a ótica de Machado (2019) a referida legislação definiu o meio ambiente da forma ampla, fazendo menção à natureza como um todo interativo e integrativo. Desse modo, a lei encampou a ideia de ecossistema, que é a unidade básica da ecologia, ciência que estuda a relação entre os seres vivos e o seu ambiente, de maneira que cada recurso ambiental passou a ser considerado como sendo parte de um todo indivisível, com o qual interage constantemente e do qual é diretamente dependente.

A terminologia foi sedimentada quando em 1988 a Constituição Federal pátria se referiu, em vários dispositivos, ao meio ambiente, recepcionando e atribuindo a este o sentido mais abrangente possível. Em face disso, a doutrina brasileira de Direito Ambiental passou, com fundamentação constitucional, a dar ao meio ambiente o maior número de aspectos e elementos envolvidos (FIORILLO, 2019). Nesse norte, Padilha (2012, p. 313) aduz que:

[...] o conceito de meio ambiente é amplíssimo, na exata medida em que se associa à expressão “sadia qualidade de vida”. Trata-se, pois, de um conceito jurídico indeterminado, que, propositadamente colocado pelo legislador, visa criar um espaço positivo de incidência da norma, ou seja, ao revés, se houvesse uma definição precisa do

que seja meio ambiente, numerosas situações, que normalmente seriam inseridas na órbita do conceito atual de meio ambiente, poderiam deixar de sê-lo, pela eventual criação de um espaço negativo inerente a qualquer definição.

Com base nessa mesma compreensão, Silva (2019, p. 212) conceitua o meio ambiente como a “interação do conjunto de elementos naturais, artificiais, e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”. Por sua vez, Migliari (2019, p. 144) define o meio ambiente como sendo a:

[...] integração e a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais, culturais e do trabalho que propiciem o desenvolvimento equilibrado de todas as formas, sem exceções. Logo, não haverá um ambiente sadio quando não se elevar, ao mais alto grau de excelência, a qualidade da integração e da interação desse conjunto.

Sob a visão de Fiorillo (2019, p. 20) em que pesem os seus aspectos e suas classificações, “a proteção jurídica ao meio ambiente é uma só e tem sempre o único objetivo de proteger a vida e a qualidade de vida”. Na mesma vertente, Morato Leite (2019, p. 176) compara o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado “ao direito à vida, ao direito à igualdade e ao direito à liberdade”.

A partir dos conceitos de meio ambiente, é possível identificar áreas distintas que integram e formam a totalidade do que se entende por Meio Ambiente: a natural, a artificial e a cultural. Fiorillo (2019) esclarece que a divisão do meio ambiente em aspectos que o compõem busca facilitar a identificação da atividade degradante e do bem imediatamente agredido. Este mesmo autor pontua que o direito ambiental tem como objeto maior tutelar a vida saudável, de modo que a classificação apenas identifica o aspecto do meio ambiente em que valores maiores foram aviltados.

Segundo Rebello Filho e Bernardo (2019, p.18) “podemos classificar o meio ambiente sobre quatro aspectos: o meio ambiente natural, o meio ambiente cultural, o meio ambiente artificial e o meio ambiente de trabalho”. Este mesmo raciocínio é defendido por Fiorillo (2018).

O meio ambiente natural ou físico é composto pelos recursos naturais: água, solo, ar atmosférico, fauna e flora. Segundo Fiorillo (2019), o meio ambiente natural é aquele constituído pela atmosfera, pelos elementos da biosfera, pelas águas (inclusive pelo mar territorial), pelo solo, pelo subsolo (inclusive recursos minerais), pela fauna e pela flora.

Por sua vez, entende-se por meio ambiente artificial aqueles espaços que sofreram intervenção humana (REBELLO FILHO; BERNARDO, 2019). Em consonância, para Fiorillo (2019), o meio ambiente artificial é compreendido pelo espaço urbano construído, consistente no conjunto de edificações (chamado de espaço urbano fechado), e pelos equipamentos públicos (espaço urbano aberto).

O autor supracitado ensina que o meio ambiente do trabalho é o local onde homens e mulheres desenvolvem suas atividades laborais; faz-se importante verificarmos que o meio ambiente do trabalho possui objeto diferente do direito do trabalho. O primeiro diz respeito ao local onde são prestados os serviços laborativos, referindo-se às normas de saúde e segurança, ao passo que o último cuida da relação jurídica entre empregados e empregadores.

Por sua vez, o meio ambiente cultural representa o patrimônio cultural nacional, incluindo as relações culturais, turísticas, arqueológicas, paisagísticas e naturais (REBELLO FILHO; BERNARDO, 2019). O meio ambiente cultural é aquele criado e desenvolvido pelo homem, mas com foco específico, de modo a permitir a identificação de uma sociedade ao longo de sua história (FIORILLO, 2019).

Em arremate a esta seção, Trindade (1993 apud GIONGO, 2010) assinala que o meio ambiente é essencial à continuidade da espécie humana e à dignidade do ser humano enquanto animal cultural, já que ele resguarda tanto a existência física dos seres humanos quanto à qualidade dessa existência física tornando a vida plena em todos os aspectos.

1.3 O DIREITO AMBIENTAL E A TUTELA DO MEIO AMBIENTE

Varela e Leuzinger (2008) analisam que no Brasil, o tratamento ao meio ambiente conferido pela Constituição Federal de 1988 é norteado por eixos centrais, relacionados à visão acerca do assunto, quais sejam: o meio ambiente como direito fundamental; a conservação da diversidade biológica e dos processos ecológicos; a criação de espaços territoriais especialmente protegidos; a necessidade de estudo prévio de impacto ambiental antes da realização de atividades potencialmente causadoras de degradação; e a educação ambiental.

Vale frisar que no inciso VI do art. 225 da Carta Maior, encontra-se a obrigação de o Poder Público promover, em todos os níveis de ensino, educação ambiental, além da conscientização pública para a preservação do meio ambiente.

Esse dispositivo foi regulamentado pela Lei n. 9.795 de 1999, que instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental (VARELA; LEUZINGER, 2008).

Embora não esteja inserido topograficamente no capítulo dos direitos e deveres individuais e coletivos (ou seja, fora do Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais – Capítulo I – Dos Direitos Individuais e Coletivos, da Constituição Federal de 1988), não se contesta, no Brasil, o conteúdo de direito fundamental ao meio ambiente (TRINDADE, 1993 apud GIONGO, 2020).

A proteção do meio ambiente, conforme ensinam Rocha e Carvalho (2006 apud SILVA, 2019, p. 132), manifesta-se na dogmática jurídica contemporânea “como um Direito fundamental de terceira geração, uma vez que se trata de um corolário do próprio Direito à vida”. Neste sentido classificou-se o direito ao meio ambiente como um direito difuso³, tendo em vista suas características de natureza indivisível e transindividualidade.

A previsão constitucional do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, de natureza difusa, remete a uma dimensão negativa e outra positiva, haja vista que:

[...] de um lado, exige que o Estado, por si mesmo, respeite a qualidade do meio ambiente, e, de outro lado, requer que o Poder Público seja um garantidor da incolumidade do bem jurídico, ou seja, a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida (ROCHA; CARVALHO, 2006 apud SILVA, 2019, p. 52).

Na mesma direção, ensina Padilha (2013) que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi erigido pela Constituição Federal de 1988 como bem essencial à sadia qualidade de vida, garantido como um direito fundamental, por meio de uma normatividade abrangente, a qual rompeu o paradigma da normatividade tradicional do ordenamento jurídico pátrio.

A Constituição Federal de 1988 atribuiu a titularidade do bem ambiental a todos indiscriminadamente e a ninguém em particular, nem mesmo a coletividade é proprietária deste bem, sendo mera detentora, em prol das gerações futuras, não podendo dispor dele, no sentido de sua destruição ou degradação (FIGUEIREDO FILHO; MENEZES, 2019).

³ Segundo Paulo Bonavides (2019), os direitos difusos não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Têm por destinatário o gênero humano, num momento expressivo de sua afirmação, como valor supremo em termos de existencialidade concreta.

Cumpra salientar que o direito ao meio ambiente é um exemplo de direito fundamental como um todo, à medida que representa um leque paradigmático das situações suscetíveis de considerações, no âmbito de normas tuteladoras de direitos fundamentais (GIOGO, 2010).

Silva (2019) enfatiza que, por meio do artigo 225 da Constituição Federal, o legislador determinou dois objetos de tutela ambiental: um imediato e outro mediato. A qualidade do meio ambiente é o objeto imediato, enquanto que a saúde, o bem-estar e a segurança da população, sintetizados na expressão “qualidade de vida”, são o objeto mediato. Além do art. 225, podem ser encontradas referências diversas ao meio ambiente no texto constitucional, como a previsão de defesa pelo cidadão através de ação popular, conforme garantido no artigo 5º, inc. LXXIII.

Adentrando a essa seara, Fiorillo (2019) aduz que a proteção do meio ambiente é de competência comum dos entes da federação, tal qual prescreve o art. 23 da Constituição Federal de 1988, sendo esta uma das funções institucionais do Ministério Público.

Além disso, o meio ambiente ganhou significativa importância na ordem econômica, tendo em vista o desenvolvimento sustentável, ou seja, a busca do desenvolvimento econômico com impacto ambiental mínimo. Acerca da tutela ambiental, Cruz (2018, p. 27) assim se posiciona:

A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer em dispositivo específico à tutela do meio ambiente, representou uma verdadeira transformação na própria ideia do significado do bem ambiental. É a primeira vez na história constitucional brasileira que se tratou do meio ambiente não somente em dispositivos esparsos que se referem a recursos ambientais isoladamente considerados, a exemplo das Constituições passadas, mas, sim, de forma orgânica e unitária, tratando deliberadamente da questão ambiental.

Com base nessa perspectiva, não há como desconsiderar que em um país de dimensões continentais como o Brasil, cujas riquezas naturais se destacam, não poderia deixar de estar insculpada na Constituição Federal de 1988 a proteção a essas riquezas, na medida em que a exploração predatória e desregada implicaria em impactos ambientais negativos.

Encontra-se ainda no texto constitucional, a proteção do meio ambiente na saúde e na comunicação social. Para que seja efetivada a tutela ambiental, é

necessário que haja a correspondente legislação protetiva. Sendo assim, na Constituição encontra-se previsão legislativa nos artigos 24, VI e VIII, inserindo o meio ambiente como competência legislativa concorrente dos entes da federação, propiciando uma maior abrangência protetiva, ou seja:

A Constituição Federal de 1988 consagrou de forma nova e importante a existência de um bem que não possui características de bem público e, muito menos, privado, voltado à realidade do século XXI, das sociedades de massa, caracterizada por um crescimento desordenado e brutal avanço tecnológico. Diante desse quadro, a nossa Carta Magna estruturou uma composição para a tutela dos valores ambientais, reconhecendo-lhes características próprias, desvinculadas do instituto da posse e da propriedade, consagrando uma nova concepção ligada a direito que muitas vezes transcendem a tradicional ideia dos direitos ortodoxos: os chamados direitos difusos (FIORILLO, 2019, p. 62).

Na Constituição Federal de 1988 encontra-se a tutela dos direitos ambientais, caracterizados como um direito difuso, pois “[...] apresenta-se como um direito transindividual, tendo um objeto indivisível, titularidade indeterminada e interligada por circunstâncias de fato” (FIORILLO, 2019, p. 156).

Ademais, os direitos concernentes ao meio ambiente, transcendem ao indivíduo, ultrapassando o limite da esfera de direitos e obrigações de cunho individual, alcançando dimensão coletiva, apresentando-se como um direito pertencente a todos indistintamente, como, por exemplo, o ar atmosférico que respiramos.

Além da Constituição da República Federativa do Brasil, a tutela do meio ambiente apresenta-se respaldada em diversas normas infraconstitucionais, destacando-se a Lei n. 6.938 de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências, na qual em seu artigo 4º prevê a imposição ao poluidor à obrigação de reparar ou indenizar os danos causados.

A proteção ao meio ambiente contra os danos a que o mesmo está sujeito merece a constante atenção dos legisladores, com a finalidade maior de combater os infindáveis atentados que vem sofrendo a natureza, seja através da poluição do ar, dos mares, dos rios etc.

Tal observação é importante á luz dos Princípios jurídicos e da configuração jurídica do meio ambiente como bem difuso de onde se extraí o conceito de responsabilidade ambiental que deve recair sobre aquele que utiliza os recursos ambientais, sem observar os devidos parâmetros legais pertinentes.

O Estado brasileiro, no âmbito da tutela ecológica, deve pautar a sua atuação, por força do Princípio da precaução, de modo a antecipar e, portanto, com seu agir estratégico, evitar a ocorrência do dano ambiental propriamente (SARLET; FENSTERSEIFER, 2019).

1.4 MEIO AMBIENTE SADIO: UM DIREITO FUNDAMENTAL

As expressões “direitos do homem” e “direitos fundamentais” são frequentemente usadas como sinônimas, embora, haja distinção entre ambas. Segundo Canotilho (2004, p. 387):

Direito do Homem são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos (dimensão jusnaturalista); direitos fundamentais são os direitos do homem, limitados espaço-temporalmente. Os direitos do homem arrancariam da própria natureza humana e daí o seu carácter inviolável, intemporal e universal; os direitos fundamentais seriam os direitos objetivamente vigentes numa ordem jurídica concreta.

Os direitos fundamentais, de certa forma, são também direitos humanos, no sentido de que seu titular sempre será o ser humano digno de condições apropriadas para sua existência-sobrevivência, reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo, ainda que, representado por entes coletivos, tais como grupos, povos, nações e estado.

Ao passo que, a expressão “direitos humanos” guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco carácter supranacional (internacional), conforme esclarece Canotilho (2004).

Antecedente a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, houve a declaração do Estado de Virgínia de 1776, conhecida também por proclamar os

direitos naturais e positivados inerente ao ser humano, a qual foi de suma importância na fixação de Direitos Individuais, proclamando em seu art. 1º que:

Todos os homens são, por natureza, igualmente livres e independentes, e têm certos direitos inatos, dos quais, quando entram em estado de sociedade, não podem por qualquer acordo privar ou despojar de seus pósteros e que são: o gozo da vida e da liberdade com os meios de adquirir e de possuir a propriedade e de buscar e obter felicidade e segurança (DUDH, 1948).

A influência da Declaração supramencionada serviu de base para Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, descrita por Canotilho (2004, p.387) da seguinte forma: “os primeiros pertencem ao homem enquanto tal; os segundos pertencem ao homem enquanto ser social, isto é, como indivíduo vivendo em sociedade”.

No entendimento de Miranda (2011, p. 77) “os direitos fundamentais são os direitos ou as posições jurídicas subjetivas das pessoas enquanto individual ou institucionalmente consideradas, assentes na Constituição”. Nessa esteira, seja na Constituição formal, seja na Constituição material, os direitos fundamentais são reconhecidos como direitos inalienáveis da pessoa humana, tornando-se indispensável para a existência em um Estado de Direito.

A grande consagração dos direitos fundamentais se deu com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, delimitando valores e Princípios que devem sobrepor a qualquer Lei, tornando-se norteador supraconstitucional, versando sobre garantias individuais previstas no ordenamento jurídico da maioria das nações, tendo como características: a imprescritibilidade, a irrenunciabilidade, a inviolabilidade, universalidade, efetividade, interdependência e a complementaridade (MIRANDA, 2011).

Preocupando-se fundamentalmente com quatro grupos de direitos individuais e necessários ao bem estar humano, logo no início Declaração, são proclamados os direitos individuais de cada pessoa, como direito à vida, à liberdade e a segurança. Há também os direitos do indivíduo em face à sua coletividade, direito à nacionalidade e direito de asilo. Em seguida, os direitos de livre circulação e de residência para finalmente, o direito de propriedade (DUDH, 1948).

Desde o reconhecimento nas primeiras Declarações, Constituições, os direitos fundamentais percorreram diversas transformações, no que caracteriza o seu conteúdo, quanto no que concerne à sua titularidade, eficácia e efetivação. Costuma-se falar da mutação histórica sofrida pelos direitos fundamentais, contemplando-se três gerações ou (dimensões) de direitos, havendo entendimentos de uma quarta e até mesmo quinta e sexta gerações (BOBBIO, 2004). É de fácil reconhecimento que os “direitos fundamentais nascem quando devem ou podem nascer” caracterizando um processo cumulativo, de complementaridade, e não de alternância (BOBBIO, 2004, p. 03).

Nesta esteira, os direitos fundamentais de 1ª dimensão compreendem os direitos de liberdade, o direito de propriedade, o direito à vida e a integridade física. São os direitos civis e políticos (direito de voto, capacidade eleitoral passiva). Demarcam uma “zona de não intervenção do Estado, e uma esfera de autonomia individual em face do seu poder. Também conhecidos como direitos de resistência ou de oposição perante o Estado” (SARLET, 2012, p. 86).

Sarlet (2012) pontua que na segunda dimensão, se enquadram os direitos de uma coletividade, como o direito de igualdade, os direitos sociais, econômicos e culturais. Conforme o autor podem ser caracterizados como “liberdades sociais”, a exemplo das liberdades de sindicalização, do direito de greve, bem como, o reconhecimento de direitos fundamentais aos trabalhadores, tais como: o direito a férias, repouso semanal remunerado, garantia de um salário mínimo e limitação da jornada de trabalho.

Por sua vez, a segunda dimensão dos direitos fundamentais passa a ser o marco da evolução dos demais, por corresponderem a reivindicações das classes menos favorecidas, de modo especial da classe operária. Já a terceira dimensão compõe os interesses coletivos e/ou difusos (família, povo, nação) ou direitos de solidariedade e fraternidade. Incluem-se os direitos à paz, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento ao meio ambiente e qualidade de vida, bem como, o direito à conservação e utilização.

O direito fundamental a um meio ambiente sadio passou à categoria de direito fundamental propriamente dito a partir da edição da Constituição Federal de 1988, pois foi especificamente garantido no corpo da Carta Magna, em seu artigo 225 e seus parágrafos, bem como no art. 5º da CF que resguarda o direito à vida.

Internacionalmente, a elevação do direito ambiental à categoria de direito fundamental emergiu a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Conferência de Estocolmo), ocorrida em 1972, que elevou o meio ambiente de qualidade ao nível de direito fundamental do ser humano. Esta Conferência originou o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. A seguir, são transcritos dois Princípios deste documento internacional:

1 - O homem tem direito fundamental à liberdade, à igualdade e condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna, gozar de bem-estar e é portador solene de obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras.

2 - Os recursos naturais da Terra, incluídos o ar, a água, o solo, a flora e a fauna e, especialmente, parcelas representativas dos ecossistemas naturais, devem ser preservados em benefício das gerações atuais e futuras, mediante um cuidadoso planejamento ou administração adequada (ONU, 1972).

Concebido enquanto direito fundamental, a proteção ambiental, abrangendo a preservação da natureza em todos os seus elementos essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico, visa a tutelar a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida, como uma forma de direito fundamental da pessoa humana (SILVA, 2019).

Varela e Leuzinger (2008) preconizam que o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, direito difuso, de terceira geração, decorre diretamente do direito à vida, em sua acepção qualidade de vida. Há uma especial relevância do direito ao meio ambiente e à qualidade de vida. Tal acepção também é compartilhada por Gotor (1998 apud SILVA, 2019, p. 144), o qual pondera que:

[...] encontramos-nos diante de uma nova projeção do direito à vida, pois neste há de incluir-se a manutenção daquelas condições ambientais que são suportes da própria vida, e o ordenamento jurídico, a que compete tutelar o interesse público, há que dar resposta coerente e eficaz a essa nova necessidade social.

Nessa tangente, Leite e Canotilho (2007) acerca do tema, aduzem que com a substituição do Estado Liberal de Direito pelo o advento do Estado do bem-estar

social⁴, ocorreu o redimensionamento dos direitos fundamentais e de sua relevância, passando a ser enfatizada sua concepção multifuncional.

Em tal cenário, restou ultrapassada a ideia de que os direitos fundamentais serviriam unicamente à defesa do indivíduo contra o Estado; reconhecendo-se que os direitos fundamentais, ademais, servem à proteção e à materialidade de bens considerados essenciais à coletividade (LEITE; CANOTILHO, 2007). Sendo assim, o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado,

[...] Ao contrário dos direitos fundamentais individuais e sociais, traz como principais características a **transindividualidade**, tendo por destinatário todo o gênero humano, sua desvinculação de critérios patrimoniais e o abandono da ideia tradicional de direito subjetivo, que demanda a individualização de um titular (BARROSO, 1996 apud VARELA; LEUZINGER, 2008, p. 398, grifo nosso).

Posto isto, verifica-se que a identificação dessa titularidade coletiva permitiu o reconhecimento do meio ambiente como um direito humano alçado na terceira dimensão, influenciado por valores de solidariedade, com vistas a harmonizar a convivência dos indivíduos em sociedade.

A Constituição Federal de 1988 blindou os direitos fundamentais com especial reforço e status jurídico, ao estabelecer que as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais possuem aplicabilidade imediata, nos termos do art. 5º, §1º, vinculando-os, dentre o rol das “cláusulas pétreas” do art. 60, §4º, o que impede sua supressão pelo Poder Constituinte derivado.

Com efeito, o direito fundamental ao meio ambiente não admite retrocesso ecológico, e denotar tal característica releva de importância em um momento de tamanha pressão política e econômica sobre o arcabouço da legislação ambiental brasileira.

Registre-se que o equilíbrio do meio ambiente foi elevado pela Constituição Federal de 1988 a um direito fundamental. Logo, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado exige imediata aplicação. Frise-se ainda, a característica apontada por Benjamin (1993 apud LEITE; CANOTILHO, 2007, p. 132), da

⁴ O Estado de bem-estar social se caracteriza pela União da tradicional garantia das liberdades individuais com o reconhecimento, como direitos coletivos, de certos serviços sociais que o Estado providencia aos cidadãos, de modo a propiciar iguais oportunidades a todos (LEITE; CANOTILHO, 2007, p.192).

“primariedade do ambiente, no sentido de que a nenhum agente, público ou privado, é lícito tratá-lo como valor subsidiário, acessório, menor ou desprezível”.

Padilha (2013) assevera que a Carta Magna de 1988 estabeleceu em seu art. 225, inciso VI a configuração de um direito de terceira dimensão, na qual sua abrangência transcende a individualidade ou mesmo a coletividade, se fazendo em um direito metaindividual e transgeracional. Segue *in verbis*:

[...] 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 de preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988).

Trata-se de direito intergeracional, pois a geração presente, historicamente situada no mundo contemporâneo, deve defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as futuras gerações. Ademais, ao instituir o meio ambiente como um bem jurídico autônomo, a CF traduz verdadeiros interesses difusos, que não podem ser dispostos, nem pelo indivíduo, nem pelo Estado, podendo ser defendido, não somente pelo Ministério Público, como também por todos aqueles que desejarem fazê-lo, por meio de Ações populares, assegurada no inciso LXXIII do artigo 5º, e ações civis públicas, disciplinada pela Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985.

Sendo um Direito Humano de terceira geração, o meio ambiente representa um direito transindividual e difuso, que interessa a todos os cidadãos, sem restrição de fronteiras ou nacionalidade. Isto porque o meio ambiente é único e não segue as demarcações políticas que delimitam o território de um estado.

Desse modo, a Constituição Federal de 1988 ao estabelecer que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” não faz distinção entre os povos, garantindo sua proteção como um valor autônomo e como meio de promover a dignidade da pessoa humana, seja ela de qualquer nacionalidade.

Corroborando com o exposto, Sarlet e Fensterseifer (2019) denotam que a CF de 1988 (art. 225, caput, e art. 5º, § 2º) atribuiu ao direito ao ambiente, o status de direito fundamental do indivíduo e da coletividade, bem como consagrou a proteção ambiental como um dos objetivos ou tarefas fundamentais do Estado de Direito brasileiro. Esse novo regime jurídico-constitucional ecológico vincula todas as

dimensões do Estado, impactando, de modo particular, a atuação dos três poderes republicanos: Legislativo, Executivo e Judiciário.

Os mesmos autores inferem que o Estado brasileiro, por força da norma constitucional, está, portanto, obrigado a adotar medidas – legislativas, administrativas e judiciais – atinentes à tutela ecológica, capazes de assegurar concretamente o exercício do direito fundamental em questão.

O Poder Público, representado pelos órgãos responsáveis pela proteção ambiental, tanto em âmbito federal, como estadual, deve instrumentalizar de forma legítima e racional, a prática da tutela do meio ambiente. Minimizando assim, o quanto for possível os impactos ecológicos, inclusive através de instrumentos administrativos preventivos.

A próxima seção deste estudo traz à baila considerações acerca da adoção do modelo federativo, versa sobre a estrutura organizacional do Estado brasileiro à luz do que dispõe a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e a repartição das competências legislativa à luz do Princípio federativo, detalhando a distribuição de competência com base na Carta Magna.

2 ADOÇÃO DO MODELO FEDERATIVO E A REPARTIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS À LUZ DO PRINCÍPIO FEDERATIVO

O termo federação se origina na palavra latina *foedus*, no sentido de ligar, mas de étimo comum com *fido* (confiar, fidúcia), *fides* (fé), significando aliança, pacto, União (SERAFIGIM, 2014). Nessa tangente, Georg Jellinek (1999 apud TAVARES, 2019) denota que o federalismo é uma unidade na pluralidade. Embora se fale de pluralidade, ela não pode desvirtuar e dissolver a unidade, necessária para que se mantenha o Estado.

No Brasil, a forma federativa de Estado teve inspiração no modelo norte-americano. Este modelo surgiu em 1889, com a proclamação da República Federativa do Brasil, sendo adotado na Constituição Federal de 1891 e mantido nas constituições que se seguiram.

A República Federativa do Brasil é composta pela União política de territórios com governo próprio e autonomia. O Brasil possui 26 (vinte e seis) estados, o Distrito Federal e mais de cinco mil municípios, com seus governantes e suas leis particulares, as quais não podem ultrapassar os limites estabelecidos na Constituição Federal. Essa União é indissolúvel.

No modelo federativo há a descentralização política, sendo atribuídos tanto poder, quanto capacidade política aos entes integrantes do sistema, enquanto a soberania é única. Segundo Carvalho (2017) um ponto marcante do Estado federal é a presença da descentralização político-normativo, sobretudo, no Estado de Direito em que se atribui à lei o papel fundamental de veiculação de direitos e deveres dos entes componentes do poder político e do povo que lhe está sob jurisdição.

Aos entes federados, a Constituição Federal de 1988 reserva uma autonomia, maior ou menor, conforme o pacto, permitindo-lhes atuar com certa liberdade dentro dos padrões definidos na Carta Política. Sobre descentralização, Temer (2017, p. 132) ensina que:

[...] descentralizar implica a retirada de competências de um centro para transferi-las a outro, passando elas a ser próprias do novo centro. Se se fala em descentralização administrativa quer-se significar a existência de novos centros administrativos,

independentes de outros. Se a referência é descentralização política, os novos centros terão capacidade política.

Faz-se importante frisar que o modelo federativo tem por finalidade conciliar o respeito à diversidade de cada entidade política com elementos de unidade indispensáveis à preservação da soberania e da integridade nacionais. De forma sucinta, a federação representa uma forma de estado onde existe mais de uma esfera de poder dentro de um mesmo território e sobre uma mesma população.

De acordo com Silva (2019) pode-se conceituar federação como a União de coletividades regionais autônomas que a doutrina chama de estados federados (nome adotado pela Constituição Federal de 1988, capítulo III do título III), estados-membros ou simplesmente estados.

A Constituição Federal de 1988 adotou o regime político de federação, conforme se pode aduzir a partir da leitura do art. 1º da Carta Maior⁵, cujo *caput* explicita o Princípio federativo (BRASIL, 1988). Posto isto, afirmar que o Brasil é uma República Federativa significa reconhecer e proclamar a autonomia dos entes que forma a nação.

Nessa vertente, a Federação brasileira passou a ser concebida, expressamente, como uma unidade composta por três ordens políticas, representada pela União indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal (BRASIL, 1988). Reconheceu-se, pois, que as dimensões continentais do país impõem a descentralização, sendo o modelo federativo um dos pontos basilares da política social e econômica.

Acerca do modelo federativo, Abrucio (2010, p.40) considera que este é decorrente de duas condições interdependentes, quais sejam: a existência de uma heterogeneidade que divide uma nação (territorial, étnica, linguística, socioeconômica) e a necessidade de uma ideologia nacional que assegure uma unidade de nação.

Desse modo, o autor infere que federalismo é o regime político que almeja equilibrar unidade e diversidade; autonomia e interdependência. Em relação ao objetivo (ou objetivos) do modelo federativo, Rocha (1996, p. 232) assinala que este busca:

⁵ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos [...] (BRASIL, 1988).

[...] alcançar a eficácia do exercício do poder no plano interno de um Estado, resguardando-se a sua integridade pela garantia de atendimento das condições autônomas dos diferentes grupos que compõem o seu povo e assegurando-se, assim, a legitimidade do poder e a eficiência de sua ação.

A Constituição Federal de 1988 possui como uma de suas mais relevantes características a combinação de federalismo, descentralização e participação. Tal combinação ensejou na criação de um federalismo de três níveis, com a inserção do município como ente federado.

A Carta Cidadã inaugurou uma espécie de federalismo cooperativo, no qual todos os entes são dotados de autonomia, porém, com repartição de competências entre si, tanto nos aspectos legislativos quanto administrativos, conforme assinala Abrucio (2010). Sob a ótica de Souza (2005, p. 111), o Brasil adotou um modelo de federalismo simétrico em uma federação assimétrica. Esta autora destaca que dois fatores fortalecem ainda mais esse modelo simétrico:

O primeiro é que as regras sobre as competências, recursos e políticas públicas das entidades subnacionais são capítulos detalhados da Constituição, deixando pouca margem de manobra para iniciativas específicas. O segundo é que o Supremo Tribunal Federal (STF) vem decidindo sistematicamente que as constituições e as leis estaduais reflitam os dispositivos federais ou são monopólios federais, o que impõe uma hierarquia das normas constitucionais e legais, apesar da Constituição não explicitar tal Princípio.

Corroborando com o exposto, Rocha (1996) elenca as condições necessárias à federação: a) Constituição rígida; b) garantia da definição do Princípio Federativo como limite material à ação do constituinte reformador; c) Poder Judiciário ou Corte constitucional forte o bastante para assegurar um sistema de controle de constitucionalidade eficiente e intransponível.

Em consonância, a manutenção do pacto federativo, Novelino (2019) reflete que este traz consigo requisitos como: a rigidez constitucional, a imutabilidade da forma federativa e a existência de órgãos encarregados de exercer o controle de constitucionalidade das leis.

Rocha (1996) detalha os componentes do Princípio Federativo, a saber: a soberania nacional e as autonomias locais das entidades componentes do Estado; a

repartição de competências entre essas entidades, o que assegura a sua personalização política e o âmbito de competência autônoma e exclusiva de cada qual; e a participação de todas elas na formação da vontade nacional.

Acerca da autonomia, Serafim (2014) pontua que esta se vincula intrinsecamente ao sistema de repartição de competências que determina a eficácia do próprio Princípio Federativo. A autora prossegue, analisando que a repartição de competências entre as entidades que o compõem é o elemento identificador da autonomia de cada qual e que torna eficiente o sistema de ordens jurídicas coordenadas e harmoniosas incidentes sobre um mesmo território.

Em arremate a seção, reitera-se que a federação é indissolúvel, não podendo nenhum dos entes políticos (União, estados, DF e municípios) romperem o pacto federativo. Além disso, trata-se de uma cláusula pétrea expressa (Constituição Federal de 1988, art. 60, §4º), não podendo ser alterada por Emenda Constitucional que vise dissolver a federação ou ofender o pacto federativo (autonomia dos entes federados).

2.1 DA ORGANIZAÇÃO FEDERATIVA DO ESTADO BRASILEIRO, O PRINCÍPIO FEDERATIVO E A SOLUÇÃO PARA EVITAR CONFLITOS ENTRE OS ATORES DO PACTO FEDERATIVO

Preambularmente, faz-se mister trazer os ensinamentos de Nader (2013, p. 130), bastante pertinentes por apresentar um conceito contemporâneo de Estado, conceito este que possui elementares fundamentais de sua composição, ou seja, “um complexo político, social e jurídico, que envolve a administração de uma sociedade estabelecida em caráter permanente em um território e dotado de poder autônomo” (NADER, 2016, p. 130).

O autor supracitado elucida que a doutrina constitucional moderna enfoca o Estado sob três óticas. O aspecto sociológico, com base em uma análise social, no campo econômico, religioso, jurídico, assim como a sua formação étnica. Também analisa o Estado no âmbito político, onde se sobreleva o estudo do bem-estar do coletivo. Noutro giro, também é analisado o viés jurídico, que engloba as normas que estruturam o Estado, desde as constituições as suas leis ordinárias. Acerca da definição de Estado, trata-se de:

[...] instituição organizada política, social e juridicamente, ocupa um território definido e, na maioria das vezes, sua lei maior é uma Constituição escrita. É dirigido por um governo soberano reconhecido interna e externamente, sendo responsável pela organização e pelo controle social, pois detém o monopólio legítimo do uso da força e da coerção (DE CICCIO; GONZAGA, 2016, p. 43).

Sob essa vertente, Cunha Júnior (2019) preceitua que Estado é um fenômeno político decorrente de um processo histórico de experiência nos diversos povos do mundo, cujo conceito vem evoluindo desde a antiguidade. O Estado – enquanto núcleo social politicamente organizado e ordenado –, condiz a um poder soberano, exercido em um território, com um povo, para o cumprimento de finalidades específicas, a partir de funções essenciais, que, ordinariamente, compreendem as funções legislativas, judiciais e executivas. Dessa conceituação emergem os elementos constitutivos do Estado, que são: soberania, finalidade, povo e território.

Uma vez explanado o conceito de Estado e sua composição, faz-se pertinente analisar a organização do Estado brasileiro. Esta organização contempla os entes federados, estados membros, Distrito Federal, municípios e a União. Vale frisar que o termo União designa uma das entidades federativas componentes da estrutura organizatória brasileira, ao lado dos Estados, Distrito Federal e municípios, esta disposição encontra-se explícita na Carta Cidadã, em seu art. 18⁶ (TAVARES, 2019). Em complemento, o mesmo autor ensina que:

A União é uma pessoa jurídica de Direito Público interno. Assim, embora não conte com personalidade internacional – apenas atribuído ao Estado Federal Brasileiro –, são as autoridades e órgãos da União que representam o Estado Federal nos atos e relações do âmbito internacional (TAVARES, 2019, p. 844).

Assevera Tavares (2019) que a Constituição Federal de 1988 consagrou o Princípio da Autonomia dos entes federados, ou seja, estes possuem capacidade de autogoverno, autolegislação e autoadministração. “O autogoverno se dá por não depender o Estado das autoridades da União, que não têm gerência sobre seus negócios” (TAVARES, 2019, p. 851).

⁶Art. 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 (BRASIL, 1988).

Não obstante, afirmar que os entes federados possuem autonomia não significa que tenham soberania, visto que o exercício dessa autonomia perpassa por determinações constitucionais, logo, os entes devem observância e obediência aos ditames constitucionais.

Com efeito, consagra o art. 25, caput, CF/88 que: “os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os Princípios desta Constituição” (BRASIL, 1988), trata-se, pois, de norma relacionada à capacidade autoadministrativa dos Estados.

Posto isto, cumpre destacar que no corpo da Constituição de 1988, em seu art. 34, inc. VII, alínea c, verifica-se mais uma garantia de respeito aos Princípios constitucionais, qual seja, a autonomia municipal. Esta autonomia possibilita ao município criar sua própria lei orgânica, a qual deverá guardar observância à Constituição Municipal. Ademais, ainda versando sobre os entes federativos, a Constituição Federal de 1988 estabelece que o Distrito Federal é um dos entes federados na organização do Estado, possuindo assim, autonomia, conforme preceitua o art. 32 da CF⁷.

Rocha (1996) ensina que o Princípio Federativo compõe-se dos seguintes elementos: a) da soberania nacional e das autonomias locais das entidades componentes do Estado; b) da repartição de competências entre essas entidades, o que assegura a sua personalização política e o âmbito de competência autônoma e exclusiva de cada qual; c) da participação de todas elas na formação da vontade nacional.

A Carta Magna, em seu art. 2º, assim dispõe: “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (BRASIL, 1988). A adoção constitucional do Princípio da Separação dos Poderes tornou-se fundamento da estrutura organizatória do Estado, conforme assinala Tavares (2019).

Afirma-se que os poderes estatais são interdependentes ou limitados entre si tendo em vista que o exercício de poder por qualquer das três esferas do governo federal é restringido de variados modos pelos poderes concedidos aos demais ramos, estabelecendo, assim, o Princípio de controle mútuo (SILVA, 2019).

⁷Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os Princípios estabelecidos nesta Constituição (BRASIL, 1988).

Tavares (2019) explica que podem ser desdobrados em dois, os elementos que fundamentam a divisão de poderes. O primeiro está relacionado à especialização funcional, ou seja, cada órgão (poder) é especializado no exercício de sua função.

Desta forma, atribuiu-se às assembleias a função Legislativa, a de execução ao Executivo e a Jurisdicional ao Poder Judiciário. Por sua vez, o segundo elemento diz respeito à independência orgânica, ou seja, além da função desempenhada por cada um, é necessário que cada órgão possua independência efetiva em relação aos demais.

Sobre os poderes serem harmônicos entre si, Silva (2019) explica que a harmonia ocorre por meio de uma ferramenta chamada “Peso e Contrapeso”, como forma de manter o equilíbrio e evitar arbitrariedades de atos entre os Poderes. É através do exercício das funções de cada Poder dentro de cada ente federativo, que o Estado realiza a manutenção do Pacto Federativo, no qual cada ente federado abre mão da sua soberania em favor da Federação, permanecendo cada ente federado com autonomia político-administrativa.

Góes e Mello (2018) aduzem que o pacto federativo encontra sua base conceitual na ideia de autonomia dos entes federativos. Nessa tangente, os autores trazem a diferenciação entre Federação e Confederação, afirmando que esta reside no fato de que a Federação é a união de estados autônomos, interligados sob o vínculo jurídico de uma Constituição, enquanto que a Confederação é a União de estados soberanos, interligados pelo vínculo contratual de um tratado internacional. Portanto, os elementos conceituais do federalismo giram em torno do reconhecimento de unidades federativas dotadas de autonomia. Em complemento as ideias já transcritas, Paulo e Alexandrino (2020, p. 280):

Os entes federados são todos autônomos (nunca soberanos), nos termos estabelecidos na Constituição Federal, inexistindo subordinação entre eles. Todos os entes federados retiram sua autonomia do texto da Constituição, isto é, das competências que lhes são por ela outorgadas. Não há precedência de um ente federado sobre outro, mas sim distribuição de competências, em caráter privativo ou concorrente. No exercício de suas atribuições fixadas constitucionalmente, o Município é tão autônomo quanto a União, quando esta atua no desempenho de suas competências próprias.

Com base nas considerações expostas, torna-se possível concluir que são duas as perspectivas pelas quais o núcleo essencial do Princípio federativo pode ser vislumbrado, a saber: autonomia dos componentes da Federação e repartição de competências dos entes federativos.

2.2 O MUNICÍPIO NA FEDERAÇÃO

O município, conforme ensina Baleeiro (2019), é um ente institucionalmente criado e corresponde a uma descentralização de natureza tanto subjetiva, quanto objetiva, ou seja, trata-se de ente dotado de personalidade jurídica própria a que se confere o poder de autodeterminação, com uma legislação própria e competências previstas no Texto Constitucional, estas exclusivas, comuns e suplementares.

Moraes (2019) discorre que o município se auto organiza por meio de sua Lei Orgânica Municipal; auto legisla, por meio das leis municipais; autogoverna-se por meio da eleição direta de seu Prefeito, Vice-Prefeito e vereadores sem qualquer ingerência dos Governos Federal e Estadual; e, por fim, se auto administra ao pôr em exercício suas competências administrativas, tributárias e legislativas, diretamente conferidas pela Constituição Federal.

O município é um ente público, político, regido por estatuto próprio (lei orgânica municipal), parte integrante da República Federativa do Brasil, conforme reza o art. 1º da Carta Maior de 1988: “formada pela União indissolúvel dos Estados e municípios e do Distrito Federal” (BRASIL, 1988). Preceitua a Carta Maior que os municípios são entes autônomos, sendo sua autonomia alçada à condição de Princípio constitucional sensível (CF, art. 34, inc. VII, “c”).

A Constituição Federal de 1988 instaurou uma nova era do pacto federal brasileiro, tornando-o tridimensional, ao erigir o município em ente federativo autônomo. Acerca da autonomia municipal, assim se manifestou o Ministro Celso de Mello:

[...] Cabe assinalar, neste ponto, que a autonomia municipal erige-se à condição de Princípio estruturante da organização institucional do Estado Brasileiro, qualificando-se como prerrogativa política, que, outorgada ao município pela própria Constituição da República, somente por esta pode ser validamente limitada (RE 251542/SP. Min. Rel. Celso de Mello. Informativo STF n. 394).

Bonavides (2019) enfatiza que com a nova ordem constitucional estabelecida com o advento da Constituição Federal de 1988, o município “alcança uma dignidade federativa jamais lograda no direito positivo das Constituições antecedentes”. Com efeito, devido ao reconhecimento do município como parte integrante da federação, emergiu o chamado "federalismo trino".

Verifica-se no corpo da Constituição de 1988, artigo 34, inc. VII, alínea c, mais uma garantia de respeito aos Princípios constitucionais, a autonomia municipal. Tal autonomia permite ao município elaborar sua própria lei orgânica, a qual corresponderá à Constituição Municipal. O art. 29, caput, CF/88, discorre a respeito do poder constituinte decorrente para o poder legislativo municipal.

O artigo contempla uma relação de limitações materiais em relação à capacidade de auto-organização de cada município. Caso a lei orgânica ao ser elaborada, não contemple qualquer das disposições do referido artigo, não por isto, deixarão de ser aplicadas, uma vez que se trata de normas de eficácia plena (TAVARES, 2019). O art. 30 e 31, CF/88, versam sobre as competências municipais e como será feita a fiscalização, respectivamente.

A autonomia municipal é assegurada pelo mencionado art. 29 da CF e também pelos artigos 18 e 30 da Carta Cidadã. Autonomia significa capacidade de gerir seus próprios negócios, mas também capacidade de exercício de poder heterônomo no caso de autonomia como qualidade de ente político (ALEXANDRINO, 2019).

Sob esse prisma, Meirelles (2017, p. 150) aduz que o poder impositivo do município decore de sua autonomia financeira, fixada na Constituição da República Federativa do Brasil, onde é assegurada, por exemplo, a instituição e arrecadação dos tributos de sua competência e a aplicação das rendas locais (art. 30, inc. III).

Com efeito, a autonomia municipal encontra-se amparada nos artigos 18, 29 e 30 da Carta Magna. Ferraz Júnior (2011) define autonomia como sendo não apenas a capacidade de se autogerir, mas também capacidade para exercer poder heterônomo no caso de autonomia como qualidade de ente político. Vale salientar que em virtude da adoção do Estado federativo, a Constituição de 1988 outorgou competências específicas aos entes dos três planos de poder.

O autor supracitado esclarece ainda que a autonomia municipal decorre de atribuições constitucionais (via normas de competência) que atribuem ao município capacidade de auto-organização (lei orgânica), de autogoverno (eletividade do

Executivo e Câmara), de poder heterônomo (elaboração de leis municipais ou capacidade normativa), e de autoadministração (capacidade de instituição de tributos, arrecadação e aplicação: autonomia financeira).

2.3 CONCEITO DE COMPETÊNCIA NO DIREITO PÁTRIO

O Estado Federal brasileiro possui como uma de suas características a repartição constitucional de competências, ou seja, atribui-se parcela de poder aos entes federados para que estes exerçam atividades legislativas e/ou materiais, de forma a organizar o exercício desse poder em todo o território estatal.

O modelo de formação da federação, através da formação dos entes autônomos, delineou a repartição de competências administrativas e legislativas de cada qual. Sob a ótica de Silva (2019, p. 413), competência se refere a “faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões”. Sendo assim, a competência embasa os órgãos ou entidades estatais para executar suas funções.

As unidades federadas recebem diretamente da Constituição Federal de 1988 as suas competências, isto é, o reconhecimento de seus poderes conjugados com a atribuição de encargos. Não se trata de mera descentralização administrativa, mas da existência conjunta de múltiplos centros de decisão política, cada qual com a exclusividade em relação a determinados assuntos (NOVELINO, 2020). O Brasil adota uma divisão vertical de competências, ou seja, a Constituição Federal não determina todas as atribuições de forma exclusiva a um ente, havendo partilha de certas funções entre todos os envolvidos.

2.3.1 CARACTERIZAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERADOS

A Constituição Federal de 1988 estabelece as competências exclusivas, material e legislativa; competência legislativa concorrente, competência material comum, competência legislativa supletiva e competência legislativa complementar. Acerca da competência legislativa e material, Horta (2010) conceitua que a primeira relaciona-se a elaboração de leis, por sua vez, a competência material volta-se à realização de diferentes tarefas ou serviços.

Em seu turno, Silva (2019) salienta que as competências exclusivas se diferenciam das privativas tendo em vista a participação de uma ou mais entidades na esfera da normatividade ou de realização material. Na primeira, a competência seria indelegável, tal como se extrai do artigo 21 da Constituição Federal de 1988, já na segunda, poderia haver delegação de competência, nos termos do parágrafo único do artigo 22: “Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo” (BRASIL, 1988).

Já a competência legislativa concorrente é aquela exercida por mais de uma entidade política (CARVALHO, 2017). Sua previsão legal está disposta no art. 24 da Carta Magna⁸. Em se tratando da competência comum esta é uma modalidade de competência concorrente só que em sede material, administrativa – não legislativa –, traduzindo a adoção do modelo de federalismo por cooperação. Encontra-se assentada no artigo 23 da Constituição Federal de 1988⁹. Sobre tal categoria de concorrência, Sarlet et. al., (2019, p. 861) preconiza que:

⁸Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

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

II - orçamento;

III - juntas comerciais;

IV - custas dos serviços forenses;

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, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

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

XI - procedimentos em matéria processual;

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

XIII - assistência jurídica e Defensoria pública;

XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;

XV - proteção à infância e à juventude;

XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

§ 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.

⁹Art. 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;

Trata-se de matérias em relação às quais o constituinte pretendeu assegurar certa simetria entre os entes federativos, ademais de garantir uma ampla cobertura de atuação, isenta de lacunas, mediante políticas públicas e ações diversas em áreas sensíveis, como é o caso, apenas para ilustrar, zelar pela guarda da Constituição, das leis e instituições democráticas e conservar o patrimônio público (art. 23, I), cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas com deficiência (art. 23, II), entre outros.

Silva (2019) explana que a competência legislativa supletiva é caracterizada por permitir aos entes políticos suprirem a legislação federal quando a União deixa de regular determinada matéria. Por fim, a competência legislativa complementar, segundo Carvalho (2017), é a que exercida pelos Estados para complementar legislação federal, com a finalidade de atenderem às necessidades do seu âmbito de competência, em observância as limitações de ordem constitucional.

2.4 DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO

As chamadas competências exclusivas da União são definidas dessa forma por não haver margem para delegação, sendo estas enumeradas no artigo 21 da Constituição Federal de 1988, dentre as quais, citam-se as atividades de guerra (declarar guerra, promover a segurança nacional, permitir tropas estrangeiras em solo nacional, declarar estado de sítio, zelar pelo arsenal bélico); emissão de moeda, administração das reservas cambiais, fiscalização das atividades financeiras; promoção da organização territorial e do desenvolvimento socioeconômico; manutenção do serviço postal e do correio aéreo; exploração (e possíveis concessões ou permissões) dos serviços de telecomunicação, geração de energia

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, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

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 (BRASIL, 1988).

elétrica e transporte (navegação aérea, aeroespacial, ferrovias, rodovias, marítimo, fluvial e lacustre); organização do Poder Judiciário, do Ministério Público (incluindo o do Distrito Federal e dos Territórios), da Defensoria Pública (incluindo o dos Territórios), das polícias (civil, militar, federal, rodoviária e ferroviária) e corpo de bombeiro do Distrito Federal, dos serviços oficiais de geografia, geologia e cartografia; organização do sistema nacional de empregos; sistemas de poupança, captação, consórcios e sorteios; seguridade social; diretrizes e bases da educação; registros públicos; atividades nucleares; normas de licitação para administração pública; propaganda comercial.

As competências legislativas são aquelas referentes à produção de leis. Essa divisão, na Constituição Federal de 1988, determina quais matérias podem ser alvo da legislação a ser produzida por determinado ente federativo. O artigo 22 da CF dispõe sobre as matérias privativas da União, ou seja, as competências não passíveis de delegação, a saber: legislar sobre Direito Civil, Comercial, Penal, Processual, Eleitoral, Agrário e do Trabalho, Espacial e Aeronáutico; desapropriação; águas, energia, informática, telecomunicação e radiodifusão; serviço postal; sistemas de medidas e monetário; regime de porto e navegação (lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial); comércio internacional; recursos minerais em geral; nacionalidade, cidadania e naturalização; população indígena; trânsito e transporte; emigração e imigração; sistema nacional de emprego e condições para exercício das profissões; organização do Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública (incluindo do Distrito Federal e dos Territórios); sistemas nacionais de cartografia, geologia e estatística; sistema de poupança e captação; normas sobre materiais bélicos, convocação e mobilização de policiais militares de corpo de bombeiros; competências das policiais federal, rodoviária federal e ferroviária federal; seguridade social; diretrizes e bases da educação nacional; atividades nucleares; normas de licitação e contratação (para a administração pública, autarquias e fundações dos entes federativos, além de empresas e sociedades de economia mista); defesa (territorial, aeroespacial, marítima e civil) e mobilização nacional; propaganda comercial (BRASIL, 1988).

2.5 DA COMPETÊNCIA DOS ESTADOS E DISTRITO FEDERAL

O artigo 24 da Constituição Federal de 1988 estabelece as competências legislativas concorrentes entre União, Estados-membros e Distrito Federal: Direito Tributário, Financeiro, Penitenciário, Econômico e Urbanístico; orçamento; juntas comerciais; custas dos serviços forenses; produção e consumo; proteção do meio ambiente e controle da poluição (incluindo caça e pesca); responsabilidade a danos ambientais, ao consumidor, à bens artísticos, estéticos, históricos, turísticos e paisagísticos; educação, cultura, ensino e desportos; juizados especiais; procedimentos em matéria processual; previdência social, proteção à saúde; assistência jurídica e Defensoria Pública; proteção e integração dos portadores de deficiências; proteção à infância e à juventude; organização dos policiais civis (BRASIL, 1988).

Tais competências consistem em uma repartição vertical, isto é, as normas mais gerais são de responsabilidade da União e as mais particulares cabem aos Estados-membros e ao Distrito Federal. Além desse caráter complementar, a competência dos Estados e do DF também pode ser suplementar, quando for omissa a atuação da União (artigo 24, inciso 2º da CF).

Aos Estados-membros, são destinadas as chamadas competências residuais, ou seja, é atribuído aos Estados, segundo o artigo constitucional 25, §1º, aquilo que não lhe é vedado pela Constituição; ou seja, aquilo já está estabelecido como função da União ou dos Municípios.

Por sua vez, ao Distrito Federal competem as tarefas tais quais as dos Estados-membros e dos Municípios, com exceção das matérias referentes a esse e determinadas como competências da União, segundo o artigo 21 da Constituição Federal de 1988.

Em seu turno, o artigo 32, inciso 1º determina ao Distrito Federal legislar sobre as mesmas matérias definidas para os estados-membros e aos municípios, com a exceção daquilo que é referente ao DF, mas submisso à responsabilidade da União.

São definidas ainda competências exclusivas aos estados-membros, tais quais: criação, incorporação, fusão e desdobramento de municípios (artigo 18, § 1º, da CF); exploração de gás; criação de aglomerados urbanos, regiões metropolitanas e microrregiões (§ 2º e 3º do artigo 25, da CF, respectivamente); iniciativa popular

no processo legislativo estadual (artigo 27, § 1º, da CF); controle externo das Câmaras Municipais (artigo 31, § 1º, da CF); além de vários pontos do Direito Administrativo, Previdenciário e Tributário.

Todas as competências privativas da União (artigo 22 da CF) podem ser delegadas aos Estados-membros, por meio de lei complementar e apenas para questões específicas. Por fim, ainda são atribuídas aos estados-membros, assim como nas competências administrativas, aquelas competências que não forem por lei, destinadas à União e aos municípios.

2.6 DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL

A competência dos municípios encontra-se disposta no art. 30, incisos I a IX da Constituição Federal de 1988. O legislador constituinte atribuiu competência aos municípios, concedendo-a para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que lhe couber:

Art. 30: Compete aos Municípios:

- I – legislar sobre assuntos de interesse local;
- II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei
- IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (BRASIL, 1988).

Com efeito, caberá aos municípios as funções legislativas descritas nos incisos I e II do artigo supracitado. O inciso I dispõe que cabe aos municípios “legislar sobre assuntos de interesse local” (BRASIL, 1988), caracterizando uma

atribuição exclusiva a esse ente. Já o inciso II ratifica a possibilidade de os municípios suplementarem a legislação federal e a estadual no que couber; (BRASIL, 1988).

Moraes (2019) explana que a competência exclusiva municipal volta-se para os assuntos de interesse local (Princípio da Predominância do Interesse), ou seja, interesse relacionando ao cotidiano do município, como a expedição de alvarás ou licenças para o regular funcionamento de estabelecimentos comerciais, previsto no art. 30, inc. I, da Constituição Federal de 1988, devendo prevalecer sobre as competências federais e estaduais, entretanto, geram reflexos no interesse regional (estados) ou geral (União). O referido ente possui competência suplementar à legislação federal e estadual no que couber como reza o art. 30, II da CF/88. Por último, as competências comuns, estipulada no art. 23, CF/88.

2.7 TÉCNICAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS (ESPÉCIES DE COMPETÊNCIAS)

A distribuição das competências de cada ente político abrangeu diferentes critérios que delimitam a competência material comum, competência legislativa concorrente, competência legislativa supletiva, competência legislativa complementar e privativa, promovendo a variedade de atuação administrativa e legislativa entre os entes federados.

A distribuição de competências é a faculdade de agir em relação a determinados assuntos, com possibilidade de desempenhar certas funções onde há previsão de atribuições expressas a determinado ente e a residual a outros (MORAIS, 2019). O modelo de formação do Estado federativo, através da formação centrífuga dos entes autônomos, delineou a repartição de competências administrativas e legislativas de cada um deles.

Mendes et. al., (2018) pontificam que em uma organização federativa, uma vez que existe mais de uma ordem jurídica em um mesmo território e sobre as mesmas pessoas, impõe-se a adoção de ferramentas que favoreçam a eficácia da ação estatal, evitando conflitos e desperdícios de esforços e recursos. Desse modo, a repartição de competências entre as esferas do federalismo representa o instrumento concebido para este fim.

Novelino (2020) elucida que a distribuição de competências no âmbito da federação pátria emergiu a partir do Princípio da Predominância do Interesse, onde a competência para tratar de assuntos de interesse nacional ou predominantemente geral foi atribuída à União, com base no art. 22, CF.

Por sua vez, a competência para tratar de assuntos de interesse predominantemente local, foi atribuída aos municípios, com fulcro no art. 30, inc. I, CF; e a competência residual para tratar de assuntos de interesse regional ficou a cargo dos Estados, conforme preceitua o art. 25, CF. Ao Distrito Federal, em razão de sua natureza híbrida, foi-lhe atribuída a competência para tratar de assuntos de interesse regional e local (art. 32, §1º, CF).

Na mesma direção, Tavares (2019) sintetiza que o critério de repartição de competências da República Federativa do Brasil, lastreado na Predominância do Interesse, preconiza que os temas afeitos ao país em seu aspecto nacional, perfazem a alçada da União, por sua vez, aos estados-membros caberá tudo quanto se vincular a seu próprio território e aos interesses predominantemente estaduais, por fim, aos municípios restarão assuntos voltados aos interesses preponderantemente locais.

A distribuição de competência entre os entes federados guarda observância aos critérios de organização política estabelecidos na Carta Maior e visam, por exemplo, a definição de competências de acordo com o tipo de interesse a ser protegido (nacional, regional, local).

Logo, esse tipo de atribuição originária de competência aos entes, não submetidos à hierarquia e controle uns pelos outros, se concretiza por meio da técnica conhecida como descentralização administrativa vertical, visando obter maior eficiência. Nesse contexto, o poder é repartido entre os entes, que possuem âmbitos de atuação diferenciados.

Em arremate a esta seção do estudo, tem-se que a repartição vertical de competências divide as capacidades políticas entre os entes federados, sob determinados critérios, permitindo, assim, que todos esses entes possam exercer a possibilidade de legislar sobre os mesmos temas nos âmbitos dos interesses prevaletentes: federal (União), regional (estados e Distrito Federal) e, no Brasil, local (municípios e Distrito Federal). Conforme assinala Menezes de Almeida (2013), o modelo adotado pelo texto constitucional de 1988 resultou da combinação de diversos modelos testados na prática federativa:

Estruturou-se, com efeito, um sistema complexo em que convivem competências privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente, abrindo-se espaço também para a participação das ordens parciais na esfera de competências próprias da ordem central, mediante delegação (ALMEIDA, 2013, p. 58).

Menezes de Almeida (2013) salienta também o foco descentralizador da Constituição, tanto em razão da repartição de competências concorrentes, como também da fixação das competências comuns, qualificadas pela autora como “descentralização dos encargos”.

O próximo capítulo deste estudo traz ponderações acerca da competência municipal na legislação ambiental, descrevendo ainda a competência material municipal; definindo a natureza da legislação ambiental municipal – complementar ou suplementar –; conceituando o termo interesse local, detalhando os limites materiais da legislação ambiental municipal e apresentando os entendimentos proferidos pelo Supremo Tribunal Federal - STF.

3 COMPETÊNCIA MUNICIPAL NA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL

Tecendo um breve panorama histórico, ensina Dallaverde (2016) que a Constituição de 1967 foi marcada pela concentração de poderes na União, não obstante tenha sido mantida a previsão da federação e da autonomia dos entes federados.

Tal constituição se caracterizou pelo centralismo. Na mesma vertente, Menezes de Almeida (2013, p. 43) pontua que “o esquema de repartição de competências adotado em 1967 remontou a modelos que não tinham se revelado eficientes na contenção da tentativa centrípeta verificada nas Federações de modo geral”.

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 01, de 1969 manteve essa mesma sistemática de distribuição de competências, sem alterações quanto à redação dos dispositivos semelhantes constantes na Carta de 1967. De igual modo, os poderes remanescentes dos Estados e a autonomia municipal foram assegurados (DALLAVERDE, 2016).

Por sua vez, a Constituição de 1988, conforme Dallaverde (2016) caracteriza-se pela complexidade e pelo alto grau de detalhamento das relações federativas. Em complemento, Menezes de Almeida (2013) assevera que o modelo adotado pelo texto constitucional de 1988 resultou da combinação de diversos modelos testados na prática federativa, sendo estruturado com um sistema complexo em que convivem competências privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente, abrindo-se espaço também para a participação das ordens parciais na esfera de competências próprias da ordem central, mediante delegação.

Ao focar a competência legislativa dos entes da Federação, com ênfase maior – neste estudo – para a matéria ambiental, é basilar ter como ponto de partida a matriz delineada no próprio texto da Constituição Federal de 1988. Nessa esteira, a Carta Política atribui à União, estados e Distrito Federal, as competências legislativas concorrentes em matéria ambiental, conforme disposto no art. 24, incisos VI, VII e VIII, porém, não fez a CF menção explícita sobre os municípios relativamente às matérias constantes dos referidos dispositivos.

Nos dizeres de Freitas e Martins Júnior (2016) a Constituição de 1988 possui um claro viés municipalista atribuindo status peculiar, bem como estendendo as incumbências do município, que corresponde à proporcional distinção de fontes de receitas, ponto que tornará efetiva, concreta e real a autonomia, característica que a torna oposta aos sistemas centralizadores.

Em relação aos Municípios, verifica-se o convívio de competências repartidas horizontal e verticalmente, que são as enumeradas na CF em seu art. 30 (a suplementar do inciso II) e a comum do art. 23. No âmbito municipal, o art. 30, I e II da Carta Maior prevê que o município tem competência para “legislar sobre assuntos de interesse local” e também “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” (BRASIL, 1988).

O art. 23 da CF dispõe sobre a competência comum entre todos os entes federativos, inclusive o município, para “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” e “preservar as florestas, a fauna e a flora” (BRASIL, 1988).

Resta evidente que na Constituição Federal de 1988 a competência comum foi atribuída ao município em razão da possibilidade de suplementar as normas editadas pela União e pelos Estados, logo, tem-se que “[...] a competência suplementar como correlativa da competência concorrente” (DELGADO, 1993, p. 102 apud MARIA; GOMES, 2017, p. 319).

A distribuição de competência rege-se pelo Princípio do interesse, enquadrando-se o da União como geral, o dos estados-membros como regional e o interesse dos municípios como local. Sob esse pressuposto, afirma-se que o município pode legislar sobre meio ambiente em matéria de interesse local. Tal assunto será melhor detalhado nas seções posteriores do presente capítulo, sendo esta uma breve introdução acerca do tema ora debatido.

3.1 COMPETÊNCIA MATERIAL MUNICIPAL

O município detém competência em meio ambiente, haja vista desenvolver, materialmente e normativamente, um leque de ações e normas concernentes à regulação da coletividade tendo como pano de fundo a polícia administrativa municipal, uma vez que os vetores de atenção ambientais relacionados à

salubridade, higiene, bem-estar, etc., guiam as medidas implementadas nas municipalidades.

Sob esse prisma, ressalta-se que o zoneamento assim como disciplina do uso e ocupação do solo urbano se configura em expoentes da competência municipal para promoção do adequado ordenamento territorial e da política de desenvolvimento urbano.

A inclusão dos municípios como competentes para defender o meio ambiente está relacionada à necessidade que tais entes possuem de instrumentalizar políticas públicas locais. Desta forma, a competência material para dispor sobre meio ambiente possibilita aos entes administrarem suas riquezas naturais e defenderem seu ecossistema.

Assim como os demais entes federativos, o município possui competências públicas que devem ser cumpridas. Sendo assim, exerce competências privativas de natureza material (ou administrativa) e de natureza legislativa. Exerce também a competência material comum, que pode ser exercida por todos os entes da Federação.

No que concerne à competência municipal material, cumpre frisar que o legislador constituinte optou por enumerar em um mesmo artigo (art. 30) as competências legislativas e materiais. As competências materiais, também chamadas de administrativa podem ser: comum (cumulativa ou paralela), quando todos os entes são aptos a exercer essas competências, estando disciplinada no artigo 23 da Constituição Federal de 1988; e privativa, na qual somente o município pode exercer essa competência, artigo 30, inc. I da CF de 1988, que estabelece que cabem aos municípios “legislar sobre assuntos de interesse local” (BRASIL, 1988).

Significa, pois, como esclarecem Ferreira Mendes, Coelho e Branco (2018), interesse predominantemente municipal, já que não há fato local que não repercuta de alguma forma, igualmente, sobre as demais esferas da Federação. Posto isto, cabe ao município, como poder público, dispor sobre regras de direito, legislando em comum com a União e o Estado, com fundamento no artigo 23, inciso VI, da Constituição Federal de 1988.

3.2 CONSIDERAÇÕES JURÍDICO-DOCTRINÁRIAS ACERCA DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL

A função legislativa é exercida pela Câmara dos Vereadores, que é o órgão legislativo do município, em colaboração com o prefeito, a quem cabe também o poder de iniciativa das leis, assim como o poder de sancioná-las e promulgá-las, tendo como modelo o processo legislativo federal.

Nesse liame, a atividade legislativa municipal submete-se aos Princípios da Constituição Federal de 1988, com estrita obediência à Lei Orgânica dos Municípios, à qual cabe o importante papel de definir as matérias de competência legislativa da Câmara, uma vez que a Carta Maior não a exaure, uma vez que usa o termo interesse local como balizamento para os assuntos de competência municipal.

As competências legislativas dos municípios podem ser expressas, disciplinadas no artigo 29 e suplementares, cabendo ao ente municipal suplementar à legislação federal e a estadual no que couber, ou seja, dentro do interesse local, artigo 30, inc. II, CF/88.

Ferrari (2017) compreende que o art. 24 da Constituição Federal de 1988 se refere apenas à União, Estados e ao Distrito Federal, não incluindo nesse rol a figura do município, admitindo a competência suplementar apenas em relação aos Estados.

Contudo, o art. 30, inc. II – Compete aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber – veio suprir a falha do art. 24; não criando competência para o Município, mas admitido que ele tenha competência legislativa suplementar da legislação federal e estadual, naquilo que couber, ou seja, dentro dos assuntos de interesse local.

Em tal vertente de pensamento, na competência suplementar do Município, a expressão “no que couber”, conforme lição formulada por Reis (2000 apud MUSSI, 2010, p. 04) deverá ser entendido como “desde que presente o interesse local, poderá o Legislativo municipal legislar supletivamente”. Neste ponto, transcreve-se lição de Antunes (2020, p. 78):

Na forma do artigo 23 da Lei Fundamental, os Municípios têm competência administrativa para defender o meio ambiente e combater a poluição. Contudo, os Municípios não estão arrolados entre as pessoas jurídicas de direito público interno encarregadas de

legislar sobre meio ambiente. No entanto, seria incorreto e insensato dizer-se que os Municípios não têm competência legislativa em matéria ambiental. O artigo 30 da Constituição Federal atribui aos Municípios competência para legislar sobre: assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e estadual no que couber, promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Antunes (2010) complementa sua lição afirmando que o meio ambiente está incluído no conjunto de atribuições legislativas e administrativas municipais e, em realidade, os Municípios formam um elo fundamental na complexa cadeia de proteção ambiental.

Para o autor supracitado, a importância dos municípios é evidente por si mesma, pois as populações e as autoridades locais reúnem amplas condições de bem conhecer os problemas e mazelas ambientais de cada localidade, sendo certo que são as primeiras a localizar e identificar o problema. É através dos municípios que se pode implementar o Princípio ecológico de agir localmente, pensar globalmente.

Nessa tangente, compreende-se que a competência normativa municipal é objetivamente limitada pela preponderância do interesse local, motivo pelo qual se este possui competência privativa nesse campo, também deve ser esse o parâmetro para aferir sua competência concorrente, a qual não pode invadir nem contrariar a seara da legislação federal e estadual.

Posto isto, as competências legislativas do município caracterizam-se pelo Princípio da Predominância do Interesse local, consubstanciando-se em: competência genérica em virtude da Predominância do Interesse local (CF, art. 30, I); competência para estabelecimento de um Plano Diretor (CF, art. 182); hipóteses já descritas, presumindo-se Constitucionalmente o interesse local (CF, arts. 30, III a IX e 144, § 8º); competência suplementar (CF, art. 30, II).

Em arremate, Antunes (2020) avalia ser de extrema necessidade que os municípios produzam legislação própria visando efetivar sua atuação ambiental. Destaca o mesmo autor que a competência dos demais entes não pode ser usada como subterfúgio para que o município se desonere de suas obrigações constitucionais.

3.3 NATUREZA DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL MUNICIPAL: COMPLEMENTAÇÃO OU SUPLEMENTAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 prevê que os Municípios possuem a chamada competência suplementar, em seu art. 30, inc. II: Compete aos municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (BRASIL, 1988), ou seja, o legislador municipal pode complementar a legislação federal e a estadual para ajustar sua execução às peculiaridades locais, desde que não contrarie as normas federais ou estaduais e esteja de acordo com o requisito da repartição de competências desse ente federativo, qual seja, o interesse local.

Nota-se que o termo “no que couber” guarda bastante abrangência, restando evidente, de modo exemplificativo, a competência do município para legislar suplementarmente sobre matérias relacionadas com os recursos ambientais diante de atividades ou condutas lesivas à qualidade ambiental local. Desse modo, é nesse âmbito que estão inseridas as legislações municipais com caráter protetivo do meio ambiente, dando-se ênfase ao conteúdo evidente de interesse local.

A competência suplementar dos municípios não permite que estes entes legislem sobre qualquer matéria e em qualquer caso. Desta feita, a suplementação das leis federais e estaduais realizadas pelo município rege-se por limitações espaciais – possuem incidência no território –, bem como materiais.

Em complemento, Granziera (2019) pontua que as limitações dizem respeito a eventual competência de outro ente federado acerca de determinado tema. O ente municipal não pode se furtar de observar e respeitar as exigências federais ou estaduais sobre o assunto. Contudo, este poderá formular exigências adicionais, atentando para seu interesse próprio no caso concreto (FREITAS, 2001 apud FREITAS; MARTINS FILHO, p. 18). Nessa toada, é perceptível que a prerrogativa municipal deve ser exercida dentro dos lindes das competências concorrentes reservadas à União e aos Estados para legislar acerca de matéria ambiental.

O Supremo Tribunal Federal assentou entendimento de que a competência do ente federativo menor (municípios), somente será afastada se a norma federal ou estadual indicar expressamente, de forma adequada, necessária e razoável, que os entes federativos menores estão excluídos da competência legislativa ou material. Segue a decisão:

Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recair sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria (presumption against preemption). Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma adequada, necessária e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (clear statement rule), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente menor. Na ausência de norma federal que, de forma nítida (clear statement rule), retire a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, exercerem plenamente sua autonomia, detêm estados e municípios, nos seus respectivos âmbitos de atuação, competência normativa (RE 194.704, rel. p/ o ac. min. Edson Fachin, j. 29-6-2017, P, DJE de 17-11-2017).

Com efeito, a competência concorrente é adstrita a peculiaridades locais a partir dos marcos da legislação federal e estadual e não alcançadas por estas. Aos municípios assiste competência normativa para disciplina do meio ambiente a título concorrente em nível complementar ou supletivo, isto, tendo por parâmetro a Predominância do Interesse local para atuação de sua competência material comum, assim como a título privativo em assunto de preponderante interesse local. Salienta-se que inexistente interesse exclusivo em qualquer esfera, “o que existe e determina a competência de cada ordem de poderes [...] será apenas uma predominância de interesses” (TEIXEIRA, 1991 apud FREITAS; MARTINS JÚNIOR, 2016).

Na mesma direção, Silva (2003) entende que para exercer de forma legítima a competência suplementar é necessário julgá-la com o interesse local. Diante da sistemática constitucional, frente às matérias conferidas à União, não se pode invocar apenas o interesse local para dar legitimidade à lei municipal. De outro lado, conforme já se destacou, o interesse local não exclui o nacional ou regional, pois inexistente o interesse exclusivamente municipal.

A autonomia municipal está condicionada com fulcro na Constituição Federal de 1988, na qual as limitações foram impostas por meio de regras e Princípio. De modo exemplificativo, destaca-se a disposição encontrada no art. 29 da CF, que remete aos Princípios nela estabelecidos e nas Constituições Estaduais (FREITAS; MARTINS JÚNIOR, 2016). Sob esse prisma, assinala-se que o Supremo Tribunal

Federal - STF já estabeleceu que nem mesmo a Constituição do Estado pode invadir ou limitar a autonomia e a competência do município:

Autonomia do Município. Separação de poderes. A CE não pode impor, ao Prefeito municipal, o dever de comparecimento perante a Câmara de Vereadores, pois semelhante prescrição normativa, além de provocar estado de submissão institucional do Chefe do Executivo ao Poder Legislativo municipal (sem qualquer correspondência com o modelo positivado na CF), transgredindo, desse modo, o postulado da separação de poderes, também ofende a autonomia municipal, que se qualifica como pedra angular da organização político-jurídica da Federação brasileira. Infrações político-administrativas: incompetência legislativa do Estado-Membro. O Estado-Membro não dispõe de competência para instituir, mesmo em sua própria Constituição, cláusulas tipificadoras de ilícitos político-administrativos, ainda mais se as normas estaduais definidoras de tais infrações tiverem por finalidade viabilizar a responsabilização política de agentes e autoridades municipais (STF, Pleno, ADIn 687-PA, rel. Min. Celso de Mello, j. 2.2.1995, v.u., DJU 10.2.2006, p. 5; JSTF 326/24).

Nessa vertente, Freitas e Martins Júnior (2016) postulam que caberá à Lei Orgânica e à legislação municipal dispor acerca de tudo aquilo que diga respeito com a predominância da esfera municipal, sendo assim é vedada a invasão federal ou estadual neste âmbito, como é ilegítima a incursão municipal em temas de caráter nacional ou regional que não se contenha a suplementação inerente ao interesse local, somente para ajustar ou adaptar à peculiaridade da realidade municipal.

Vale frisar que à aplicabilidade das Constituições federal e estadual só teria espaço naquilo que a própria Constituição de 1988 reservou como sendo privativo do município, não podendo alcançar matéria não inserida nessa reserva nem em assunto sujeito aos parâmetros limitadores da auto-organização municipal ou naqueles que contém remissão expressa ao direito estadual, conforme elucidam Freitas e Martins Júnior (2016).

Posto isto, resta claro que o caráter suplementar da competência legislativa municipal envolve, portanto, a possibilidade de preencher lacunas, tendo em vista as peculiaridades locais, disciplinando o que não estiver regulado de forma explícita nas leis federais ou estaduais, sempre em harmonia com estes diplomas normativos. Como pontificam Ferreira, Mendes e Branco (2018) a competência suplementar se

exerce para regulamentar as normas legislativas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, com melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais.

3.4 PONDERAÇÕES ACERCA DO INTERESSE LOCAL

Conforme Temer (2017), a doutrina bem como a jurisprudência pacificou que é de peculiar interesse aquele em que predomina o do município no confronto com os interesses do Estado e da União. Peculiar interesse significa interesse predominante. Este autor destaca que interesse local é expressão idêntica a peculiar interesse.

Na mesma vertente, Ferrari (2018, p. 215) entende por interesse local “aquele ligado de forma direta e imediata à sociedade municipal e cujo atendimento não pode ficar na dependência de autoridades distantes do grupo que não viveu problemas locais”. Na doutrina de Meirelles (2017) o que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do município sobre o do estado ou da União.

Corroborando com as definições, Moraes (2019) pontifica que interesse local remete aos interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que gerem reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União). O mesmo autor completa que:

[...] é inegável que mesmo atividade e serviços tradicionalmente desempenhados pelos municípios, como transporte coletivo, polícia das edificações, fiscalização das condições de higiene de restaurante e similares, coleta de lixo, ordenação do uso do solo urbano, etc., dizem secundariamente com o interesse estadual e nacional (MORAES, 2019, p. 301).

O denominado Princípio do Interesse Local encontra respaldo na Constituição Federal de 1988, especificamente em seu artigo 30, inc. I. O interesse local engloba todos os assuntos do município, mesmo em que ele não seja o único interessado, desde que seja o principal.

É, portanto, sua predominância; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local, segundo o dogma constitucional, havendo, por

outro lado, interesse (indireta e mediatamente) do Estado e da União (CASTRO, 2001 apud FREITAS; MARTINS JÚNIOR, 2016).

De acordo com Dallari (1971 apud OTERBACH, 2020) a Carta Maior atribuiu aos municípios a competência para legislar sobre os assuntos de interesse local, não excluindo ou restringindo as competências privativas e concorrentes da União e dos Estados, uma vez que não há hierarquia entre os entes federativos.

Ainda segundo o referido autor, a Predominância do Interesse varia e tem variado no tempo e no espaço e a própria indeterminação do termo poderia conduzir ao raciocínio inverso, ou seja, se sobre o tema a ser legislado prevalecer o interesse local, exclui-se a competência da União, pois ambas as competências possuem a mesma fonte de validade e devem ser interpretadas conjuntamente.

Na mesma linha de raciocínio, Meirelles (2017) doutrina que interesse local se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância.

Silveira (2005) traz ao debate a problemática que envolve o termo “interesse local”, salientando que parte da doutrina segue posicionamento no qual essa terminologia implica na redução da competência municipal, pois, na medida em que determinada questão interessar ao Estado-Membro, a regulação da mesma passa a pertencer-lhe.

Isto porque, segundo a autora, nesse caso, acredita-se que o campo do peculiar interesse é o que significa preponderância e não exclusividade. Por outro lado, no sentido inverso, aduz Silveira (2005) que há outra corrente que sustenta uma ampliação do âmbito de competência dos municípios e que agora os mesmos não necessitam demonstrar que dada matéria é de seu peculiar interesse, este mais restrito que interesse local.

A corrente defendida por autores como Leme Machado, Celso Bastos, Hely Lopes Meirelles e José Cretella Júnior, é no sentido de que até mesmo os entes estadual e federal deverão respeitar a matéria atinente ao interesse municipal, como se a competência municipal fosse puramente exclusiva.

Nesse sentido, Bulos (2017) observa que não obstante o fato de o constituinte de 1988 ter substituído a terminologia “peculiar interesse municipal” por “interesse local”, o certo é que cairá na esfera de atribuições do município tudo aquilo que for

“predominante” ao gerenciamento de seus negócios próprios nos limites das atribuições que as normas constitucionais e ordinárias lhe irrogam. Isso não significa exclusividade.

A competência legislativa municipal deve ela ser analisada levando-se em consideração cumulativamente o interesse local disposto no inciso I, do mesmo artigo 30 e a competência comum prevista nos incisos V e VI, do artigo 23. Não poderá, por isso mesmo, de acordo com Bulos (2017) o ente municipal legislar aleatoriamente, sem a observância dos preceitos e Princípios da Constituição ou em detrimento à atividade legiferante da União e dos Estados. Daí a expressão “no que couber”, registrada na última parte do inciso, precisamente para vedar atos legislativos que versem sobre toda e qualquer matéria contrária ao Texto constitucional, à legislação federal e à estadual.

O Supremo Tribunal Federal – STF já se posicionou em inúmeros julgados que se trata de matéria de interesse local, de competência exclusiva do município: legislar sobre a questão sucessória dos cargos de prefeito e vice, em caso de dupla vacância (ADI 3549-5, DJ 31.10.2007, rel. Min. Cármen Lúcia); legislar acerca da instalação, em favor dos usuários, de equipamentos de segurança nos bancos, como portas eletrônicas e câmaras filmadoras, além de equipamentos de conforto, como instalações sanitárias, cadeiras de espera, colocação de bebedouro, tempo de espera em fila para atendimento ao público (AgRg 347717-0, rel. Min. Celso de Mello, DJ 05.08.05; AgRg 491420-2, rel. Min. Cezar Peluso, DJ 24.4.2006; RE 397094-1, DJ 28.8.2006, rel. Min. Sepúlveda Pertence).

3.5 DOS LIMITES MATERIAIS DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL MUNICIPAL

Milaré (2018) ao tratar da competência legislativa dos entes da federação em matéria ambiental, atenta para a interpretação da regra do art. 23 da CF que trata da competência comum, trazendo uma visão voltada ao conteúdo de interesse local, da seguinte forma: a) Matérias de interesse local, isto é, que não extrapolem os limites físicos do município, devem ser administradas pelo Executivo Municipal; b) Quando a matéria extrapola os limites físicos do município, ou seja, os seus efeitos não ficam confinados na área física do município ou envolvam mais de um Município, desloca-se a competência do Executivo Municipal para o Executivo Estadual; c) Tratando-se de bens públicos estaduais e de questões ambientais

supramunicipais, a competência será do Executivo Estadual; d) Nas hipóteses em que as matérias envolvam problemas internacionais de poluição transfronteiriça ou duas ou mais unidades federadas brasileiras, a competência será do Executivo Federal.

É evidente a variedade de temas pertinentes aos municípios, contudo é possível esboçar alguns referenciais que podem ser adotados como paradigma, capazes de auxiliar na aferição do interesse local. Nesse sentido, Leal (1997 apud ALVES, 2003) estipulou regras para solucionar os conflitos decorrentes da aplicação da regra constitucional sob a ótica do interesse local: a) os poderes municipais expressos e exclusivos afastam qualquer outra competência, seja federal, seja estadual, ou seja, federal ou estadual que disponha sobre matéria da competência expressa e exclusiva do município não é válida, por infringir a constituição; b) os poderes municipais prevalecem sobre os poderes estaduais remanescentes.

Excepcionalmente, há temas ambientais que os municípios não poderão legislar, sob pena de inconstitucionalidade formal. São os assuntos legiferantes privativos da União, nos termos do artigo 22, da Constituição Federal de 1988: crimes ambientais, energias, atividades nucleares, direito das águas, minas, jazidas e demais recursos minerais.

Para se mensurar a validade de lei municipal que verse sobre o meio ambiente, devem ser observados os seguintes *standards*, à luz dos ensinamentos de Freitas e Martins Júnior (2016): 1 - Existência ou não de lei federal e estadual que trate do tema; 2 - Se houver lei federal ou estadual, verificar se a lei municipal é mais ou menos protetiva do ambiente; 3 - Se houver lei federal ou estadual, verificar se estas permitem expressamente que o município adote regra mais restritiva ou menos protetiva do ambiente; 4 - Avaliar se a lei municipal considerou peculiaridades municipais ou se no caso concreto não existe interesse local distinto do regional ou nacional apto a justificar regra diversa para o ente local.

Para ser válida, caso divirja de norma de outra esfera de governo, a lei ambiental municipal deverá se justificar de acordo com as peculiaridades locais, demonstrando que o regramento federal e estadual, se existir sobre o tema, não se adapta à realidade local que exige um regramento específico.

“O caso concreto fornecerá a resposta sobre qual legislação prevalecerá ou eventualmente sobre como harmonizá-las, mas a legislação local não pode pôr em xeque a federal ou a estadual” (BIM; FARIAS, 2015, p. 209). Com efeito, a busca

dos critérios de prevalência no que tange a competência tem que ocorrer com fulcro nas normas do sistema constitucional de competências.

Nessa vertente, Krell e Maia (2005) argumentam que em caso de conflito entre normas municipais, estaduais e federais sobre o mesmo assunto ligado à proteção ambiental, não existe um 'Princípio' universal da prevalência da norma mais restritiva (mais protetora); cada caso deve ser resolvido na base do sistema constitucional de competências.

Em consonância, Canotilho (2013 apud BIM; FARIAS, 2015, p. 209) pontifica que “não pode haver Princípios absolutos, com sacrifícios de outros igualmente previstos na Constituição, sob pena de ofensa ao Princípio da Unidade Hierárquico-Normativa da Constituição”.

Entende-se, portanto, que a autonomia do município, com o atributo de Princípio constitucional que é, encontra-se intrinsecamente relacionada a este conceito não definido pela Constituição de 1988, qual seja, interesse local. Porém, o alcance de tal proposição é determinado pela conjugação deste termo com os demais dispositivos constitucionais.

3.6 ENTENDIMENTOS PROFERIDOS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O conflito legislativo no que tange as normas oriundas dos distintos entes federativos é inerente ao modelo adotado pela Constituição Federal de 1988, de competências legislativas concorrentes, onde o conflito se sobreleva devido ao sistema federativo cooperativo com entes políticos dotados de autonomia (SARLET; FENSTERSEIFER, 2020).

Os autores supracitados analisam que os tribunais pátrios, com ênfase ao STF, exercem função essencial na análise e resolução de tais conflitos de ordem legislativa, lembrando que Juízes e Tribunais estão vinculados normativamente pelos deveres de proteção estabelecidos, expressa ou explicitamente pela Constituição no que concerne à proteção do ambiente, nos termos do artigo 225 da Carta Política brasileira.

Ainda sob a ótica de Sarlet e Fensterseifer (2020) o conflito de normas pode ocorrer tanto na perspectiva do exercício da competência legislativa concorrente — por exemplo, a União edita norma geral e determinado estado ou município edita norma suplementar que conflita com a primeira em algum aspecto — quanto no

exercício da competência legislativa privativa da União que esteja em desacordo com outra legislação editada pelo ente federativo estadual ou municipal.

Os autores trazem como exemplo situação na qual a União venha a editar legislação versando alguma de suas competências privativas fixadas no artigo 22 e tal norma entre em colisão com o disposto em determinado diploma legislativo municipal em matéria ambiental. Ressalta-se, nesse cenário, que algumas das matérias estabelecidas no artigo 22 interseccionam com questões atinentes à proteção ecológica, de modo que é totalmente possível a ocorrência de tal conflito legislativo.

No julgamento do Agravo de Instrumento - AI AGR 781.547, de 13 de março de 2012, o STF pronunciou a inconstitucionalidade de lei municipal menos protetiva do ambiente, que ampliou os limites de poluição sonora atentando contra a proteção mínima estatuída na Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA 1/1990:

1. A norma municipal fixa limites máximos que, na realidade, são superiores aos limites máximos fixados na resolução pelo órgão ambiental federal competente (Resolução nº 01/90 do Conama e NBR 10.152), devendo a última se sobrepor à norma local. 2. A perícia judicial comprovou que, no período da noite, a emissão de ruído decorrente do acionamento do aparelho de ar-condicionado do réu, ultrapassa o nível permitido para o período noturno. Assim, devem ser tomadas medidas para evitar tal efeito, por dizer respeito ao Princípio da precaução, vigente no direito ambiental (STF, AI AGR 781.547, de 13/3/2012).

Acerca do julgado ora exposto, salienta-se que o CONAMA somente permite que os municípios editem padrões mais restritivos para a poluição sonora. Nessa tangente, a Resolução CONAMA 02/1990, que instituiu o Programa Nacional de Educação e Controle da Poluição Sonora – SILENCIO, permite expressamente em seu artigo 3º que sempre que for necessário, os limites máximos de emissão poderão ter valores mais rígidos fixados a nível estadual e municipal.

Ao julgar o ARE 748.206, o STF validou lei municipal que versava sobre agrotóxicos que observou peculiaridades do Município de Saudades (SC), mesmo porque a Lei n. 7.802/89 abre ao município a competência concorrente para legislar sobre agrotóxicos ao pronunciar que “cabe ao Município legislar supletivamente sobre o uso e o armazenamento dos agrotóxicos, seus componentes e afins” (art.

11), pois, embora mais restritiva, não atentava contra regra estadual ou federal. Com efeito, o STF entendeu no referido julgado que os municípios possuem capacidade para legislar sobre Direito Ambiental, desde que o façam fundamentadamente, podendo, inclusive, adotar legislação ambiental mais restritiva em relação aos Estados-Membros e à União.

INFORMATIVO 857 - Os Municípios podem legislar sobre Direito Ambiental, desde que o façam fundamentadamente. Com base nesse entendimento, a Segunda Turma negou provimento a agravo regimental. A Turma afirmou que os Municípios podem adotar legislação ambiental mais restritiva em relação aos Estados-Membros e à União. No entanto, é necessário que a norma tenha a devida motivação. ARE 748206 AgR/SC, rel Min. Celso de Mello, julgamento em 14.3.2017 (ARE-748206)

Ao decidir o RE 673.681 de 2014, o STF validou lei municipal (Lei 4.814/2009) da lavra do Município de Mogi Mirim, São Paulo, que regulou a comercialização, troca e descarte de óleo lubrificante naquele ente político. Observa-se que o STF vem conferindo aos municípios competência para legislar sobre distância mínima entre postos de revenda de combustíveis, bem como dispor sobre temas que digam respeito a edificações ou construções locais, ou ainda sobre assuntos relacionados à exigência de equipamentos de segurança ou itens razoáveis (tais como instalações sanitárias, bebedouros ou cadeiras de espera) de bem-estar em imóveis destinados a atendimento ao público (AI 491.420 AgR, rel. min. Cezar Peluso, j. 21-2-2006, 1ª T, DJ de 24-3-2006; RE 795.804 AgR, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-4-2014, 2ª T, DJE de 16-5-2014. AI 347.717 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 31-5-2005, 2ª T, DJ de 5-8-2005; AI 491.420 AgR, rel. min. Cezar Peluso, j. 21-2-2006, 1ª T, DJ de 24-3-2006; RE 795.804 AgR, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-4-2014, 2ª T, DJE de 16-5-2014. [AI 347.717 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 31-5-2005, 2ª T, DJ de 5-8-2005]).

Vale trazer a baila o julgamento da ADPF 109, de relatoria do ministro Edson Fachin, onde estava em debate, à ocasião, lei municipal que proíbe o uso de materiais constituídos de amianto em ambiente de construção civil. Concluiu-se, em julgamento encerrado com ampla maioria, que em tema de competência concorrente de União, estados e Distrito Federal para legislar sobre produção, consumo,

proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde, detêm os municípios competência para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

O Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu caso emblemático sobre a divisão das competências legislativas e interpretação das normas em matéria ambiental. Ao julgar o Recurso Extraordinário n. 586.224/SP, o Tribunal analisou a (in) constitucionalidade de lei ambiental do Município de Paulínia, que estaria em conflito com o Código Florestal Federal (Lei n. 12.651/2012) e a legislação ambiental do Estado de São Paulo.

No julgamento do RE 586.224, em 2015, o Plenário do Supremo Tribunal Federal - STF declarou inconstitucional a Lei Municipal n. 1.952/1995 da lavra do município de Paulínia-SP, por falta de interesse local apto a justificar o esvaziamento de lei estadual. No caso, a Lei Municipal, de forma mais restritiva, proibia de forma imediata o emprego de fogo para fins de limpeza e preparo do solo no cultivo da cana-de-açúcar, ao passo que a legislação federal e a estadual estabelecem uma política de redução gradativa.

Os ministros do STF, por unanimidade, reconheceram a repercussão geral do caso, remetendo a questão ao plenário daquela Corte. Considerou-se, portanto, que o caso suscitava matéria de relevante interesse público do ponto de vista econômico, jurídico, político e social, sendo que a decisão, inclusive, serviria de orientação para outras instâncias da Justiça, quanto à aplicação do art. 24 e art. 30 da Constituição da República de 1988, no que tange à distribuição de competências e interpretação da legislação ambiental.

Em seu voto, o Relator Ministro Luiz Fux entendeu que a proibição total e imediata da queima da palha da cana-de-açúcar pela legislação do Município de Paulínia não seria compatível com a previsão da Constituição Estadual de São Paulo e da Lei Estadual nº 11.241/2002, que estabelecem a substituição gradativa das queimadas, pela mecanização da lavoura, com base em cronograma. Ademais, sob o ponto de vista prático e operacional, o Ministro ressaltou ser relevante o fato de que a proibição geral e imediata da queima traria uma série de prejuízos econômicos e sociais, os quais foram considerados na estruturação das regras de transição formuladas no âmbito estadual e federal sobre o tema.

Da mesma forma, o STF entendeu que a lei de Paulínia contém previsão que afronta as normas federais paradigmáticas sobre o assunto (Lei Federal nº 12.651/2012 – Código Florestal e Decreto n. 2.661/1998), visto que, assim como a

norma estadual, estas preveem uma substituição gradativa do uso do fogo como método facilitador do corte da cana. Portanto, o tratamento dispensado pela legislação municipal estaria contrariando a lógica, os mecanismos e as finalidades estruturadas de maneira harmônica nas esferas federal e estadual.

Ademais, entendeu o Ministro Relator que a matéria não poderia ser tratada como de interesse local, por não se restringir aos interesses do Município de Paulínia, e que a abrangência do tema atrairia a competência do ente estadual. Por fim, nos termos do voto do Relator, o STF por maioria, com exceção do voto dissidente da ministra Rosa Weber, declarou a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.952/1995. Segue teor da decisão em comento:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LIMITES DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL. LEI MUNICIPAL QUE PROÍBE A QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR E O USO DO FOGO EM ATIVIDADES AGRÍCOLAS. LEI MUNICIPAL Nº 1.952, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1995, DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA. RECONHECIDA REPERCUSSÃO GERAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 23, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, Nº 14, 192, § 1º E 193, XX E XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO E ARTIGOS 23, VI E VII, 24, VI E 30, I E II DA CRFB. 1. O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB). 2. O Judiciário está inserido na sociedade e, por este motivo, deve estar atento também aos seus anseios, no sentido de ter em mente o objetivo de saciar as necessidades, visto que também é um serviço público. 3. In casu, porquanto inegável conteúdo multidisciplinar da matéria de fundo, envolvendo questões sociais, econômicas e políticas, não é permitido a esta Corte se furtar de sua análise para o estabelecimento do alcance de sua decisão. São elas: (i) a relevante diminuição – progressiva e planejada – da utilização da queima de cana-de-açúcar; (ii) a impossibilidade do manejo de máquinas diante da existência de áreas cultiváveis acidentadas; (iii) cultivo de cana em minifúndios; (iv) trabalhadores com baixa escolaridade; (v) e a poluição existente independentemente da opção escolhida. 4. Em que pese a inevitável mecanização total no cultivo da cana, é preciso reduzir ao máximo o seu aspecto negativo. Assim, diante dos valores sopesados, editou-se uma lei estadual que cuida da forma que entende ser devida a execução da necessidade de sua respectiva população. Tal diploma reflete, sem dúvida alguma, uma forma de compatibilização desejável pela sociedade, que, acrescida ao poder concedido diretamente pela Constituição, consolida de sobremaneira seu posicionamento no mundo jurídico estadual como um standard a ser observado e respeitado pelas demais unidades da federação adstritas ao Estado de São Paulo. 5. Sob a perspectiva estritamente

jurídica, é interessante observar o ensinamento do eminente doutrinador Hely Lopes Meireles, segundo o qual “se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância.” (Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. p. 121.) 6. Função precípua do município, que é atender diretamente o cidadão. Destarte, não é permitida uma interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, na qual não se reconheça o interesse do município em fazer com que sua população goze de um meio ambiente equilibrado. **7. Entretanto, impossível identificar interesse local que fundamente a permanência da vigência da lei municipal, pois ambos os diplomas legislativos têm o fito de resolver a mesma necessidade social, que é a manutenção de um meio ambiente equilibrado no que tange especificamente a queima da cana-de-açúcar.** 8. Distinção entre a proibição contida na norma questionada e a eliminação progressiva disciplina na legislação estadual, que gera efeitos totalmente diversos e, caso se opte pela sua Constitucionalidade, acarretará esvaziamento do comando normativo de quem é competente para regular o assunto, levando ao completo descumprimento do dever deste Supremo Tribunal Federal de guardar a imperatividade da Constituição. 9. Recurso extraordinário conhecido e provido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.952, de 20 de dezembro de 1995, do Município de Paulínia (STF, RE 586.224, em 5/3/2015).

Com efeito, no *Leading Case*, o Plenário reconheceu a competência municipal para legislar sobre direito ambiental, inclusive no que concerne à preservação do meio ambiente, o que foi reforçado em vista do disposto no art. 24, inciso VI e no art. 30, incisos I e II, da CRFB/1988. Contudo, respeitando-se o limite do interesse local e desde que tal regramento guarde consonância e harmonia com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados, no caso mencionado, a união e o Estado de São Paulo (Tema 145 da Repercussão Geral).

Em ação proposta pela Associação Nacional de Restaurantes (ANR), o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP) julgou inconstitucional a Lei municipal 16.222 de 2015, editada com o objetivo de aumentar a proteção aos animais, por entender que a atuação legislativa do município se limita aos assuntos de interesse local ou de caráter supletivo da legislação federal e estadual. Para o TJ-SP, o município não pode proibir, de forma ampla e geral, a comercialização de determinado produto, interferindo diretamente em sua produção e em seu consumo.

O caso diz respeito à lei municipal que veda a produção e a comercialização do patê de fígado de ganso com base no princípio da proteção aos animais. A

questão é discutida no Recurso Extraordinário (RE) 1030732, que teve repercussão geral reconhecida em sessão virtual (Tema 1.080).

No recurso ao STF, o município de São Paulo afirma que a lei visa coibir práticas de crueldade aos animais e que o ente federativo municipal é competente para legislar sobre a proteção do meio ambiente. Segundo a argumentação, a vedação da produção e da comercialização de *foie gras* são matérias de interesse local, porque São Paulo é o maior centro consumidor da mercadoria no território nacional.

Por sua vez, o procurador-geral de Justiça do Estado de São Paulo afirma que a competência para legislar sobre a fauna não é exclusiva da União e dos estados. Ele argumenta que, em razão da competência política administrativa comum de preservação da fauna e da competência legislativa suplementar, os municípios podem, atendendo ao interesse local, instituir regras para dar maior proteção aos animais e que a atividade econômica deve ser realizada em harmonia com os princípios e diretrizes orientados à preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O relator do RE, Ministro Luiz Fux, se manifestou pela existência de repercussão geral da matéria, diante de sua relevância nos aspectos social, econômico e jurídico. Fux observou que a resolução da controvérsia levará em conta o peso a ser dado, de um lado, ao princípio da livre iniciativa e, de outro, aos princípios da proteção do consumidor e do meio ambiente. O ministro destacou que a questão transcende os limites subjetivos da causa e tem impacto potencial em diversos casos, pois há municípios, como Florianópolis e Blumenau, que têm legislação semelhante.

O Ministro Luiz Fux rememorou ainda que, no julgamento do RE 586.224, o Plenário reconheceu a competência municipal para legislar sobre direito ambiental, no limite do interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (Tema 145 da Repercussão Geral).

Por sua vez, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 194.704, de relatoria do ministro Carlos Velloso, ocorrido em 2017, discutiu-se, em sede de mandado de segurança, lei municipal de Belo Horizonte sobre limites de emissão de fumaça por ônibus urbanos. O caso suscitou debate acerca da superposição de competências, a partir da divergência aberta pelo então ministro Cezar Peluso.

O recurso foi interposto pela empresa São Bernardo Ônibus Ltda. e outras permissionárias prestadoras de serviços de transporte coletivo de passageiros de Belo Horizonte contra acórdão do Tribunal de Justiça daquele estado que considerou constitucionais a Lei n. 4.253/1985 e o Decreto n. 5893/1988, que estipularam as multas.

A lei questionada dispõe sobre a política de proteção, do controle e da conservação do meio-ambiente e de melhoria da qualidade de vida no município de Belo Horizonte, determinando a aplicação de penas de advertência, multa e suspensão de atividades dos infratores. Segue ementa do julgado:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL 4.253/85 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. PREVISÃO DE IMPOSIÇÃO DE MULTA DECORRENTE DA EMISSÃO DE FUMAÇA ACIMA DOS PADRÕES ACEITOS. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OFENSA À REGRA CONSTITUCIONAL DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS. INOCORRÊNCIA. NORMA RECEPCIONADA PELO TEXTO VIGENTE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria (presumption against preemption). 2. Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma adequada, necessária e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (clear statement rule), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente menor. 3. Na ausência de norma federal que, de forma nítida (clear statement rule), retire a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, exercerem plenamente sua autonomia, detêm Estados e Municípios, nos seus respectivos âmbitos de atuação, competência normativa. 4. Recurso extraordinário a que se nega provimento (RE 194704, Relator (a): Min. CARLOS VELLOSO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-261 DIVULG 16-11-2017 PUBLIC 17-11-2017).

Restou decidido no julgado supracitado que na defesa de interesses locais, cabe ao município legislar sobre a proteção ao meio ambiente e o combate à poluição. Assim entendeu o Supremo Tribunal Federal, ao concluir julgamento iniciado em 2004 e negar recurso de empresas de transporte coletivo em Belo

Horizonte contra normas da capital mineira que definem multas para os donos de veículos que emitem fumaça acima de padrões considerados aceitáveis.

Ao proferir seu voto, o ministro Celso de Mello assinalou que atuação dos municípios para suplementar as legislações estadual e federal sobre o tema não representa conflito de competência com as outras esferas da federação. Segundo ele, embora cumpra à União estabelecer planos nacionais e regionais de proteção ambiental, na eventualidade de surgirem conflitos de competência, a resolução deve se dar pelos Princípios da preponderância de interesses e da cooperação entre as unidades da federação.

Na mesma vertente, decisão proferida por órgão especial do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, julgou improcedente o incidente de arguição de inconstitucionalidade. Trata-se de Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade suscitado pela 5ª Câmara Cível, por ocasião do julgamento da Apelação contra decisão que julgou improcedente a ação ordinária interposta contra o Município de Luz/MG. O julgado foi no sentido de ser constitucional lei que proíbe pulverização aérea de agrotóxicos no município, com base no interesse local:

EMENTA: INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - PROIBIÇÃO DE PULVERIZAÇÃO - AÉREA DE LAVOURA - LEI 1.764/09 DO MUNICÍPIO DE LUZ - NORMA DE INTERESSE LOCAL - INCONSTITUCIONALIDADE NÃO VERIFICADA. A Lei nº 1.764/09 que proíbe o lançamento, por aeronave, de agrotóxicos e defensivos agrícolas nas lavouras cultivadas em imóveis rurais situados na área territorial do Município de Luz/MG não é inconstitucional por tratar de matéria de interesse local (art. 23, II e VI da CR/88) (TJ-MG, ARG: 1.0388.11.003183-7/002, Relator: Des.(a) Paulo César Dias, Órgão Especial. Data do Julgamento: 22/02/2017).

Conforme entendimento emanado pelo Ministro Celso de Mello “os municípios formam um elo fundamental na cadeia de proteção ambiental. É a partir deles que se pode implementar o Princípio ecológico de agir localmente e pensar globalmente” (RE 194704, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-261 DIVULG 16-11-2017 PUBLIC 17-11-2017).

Ao julgar os eventuais conflitos de competência entre os municípios e os demais entes federativos, o STF tem adotado o critério de que apenas no caso de

existir lei em sentido estrito (norma aprovada pelo Poder Legislativo) que indique claramente, de forma adequada, necessária e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (*clear statement rule*), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente menor (RE 194.704, rel. p/ o ac. min. Edson Fachin, j. 29-6-2017, P, DJE de 17-11-2017).

Também já deixou claro o STF que nem mesmo a própria Constituição Estadual pode interferir na esfera de competência dos municípios, resultando daí que não pode um mero decreto estadual violar tal prerrogativa constitucional (STF, Pleno, ADIn 687-PA, rel. Min. Celso de Mello, j. 2.2.1995, v.u., DJU 10.2.2006, p. 5; JSTF 326/24). Mais recentemente, em 2020, ao julgar a ADI 6341, explicitou a Corte Suprema a ausência de hierarquia entre os entes e a predominância da municipalização (ADI 6341 MC-REF/DF).

4 A COMPETÊNCIA MUNICIPAL E O PLANEJAMENTO URBANO E AMBIENTAL

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que trata a Constituição da República Federativa do Brasil em seu artigo 255, remete a busca pela preservação do meio ambiente, bem como almeja coibir a proliferação dos danos ambientais causados por pessoas, tanto físicas quanto jurídicas. A maioria dos problemas ambientais identificados está intrinsecamente ligada a problemas de gerenciamento por parte do Poder Público, uma vez que não leva em consideração aspectos ambientais durante o a fase de planejamento

Silva (2019) aduz que o planejamento urbano do município deve ser capaz de pensar a cidade estrategicamente, garantindo um processo permanente de discussão e análise das questões urbanas e suas contradições inerentes, de forma a permitir o envolvimento de seus cidadãos.

Batistela (2007) considera que o planejamento é um instrumento que auxilia a tomada de decisões, por isso os aspectos ambientais devem ser inseridos no âmago de sua estrutura para que possam influenciar essas decisões e não serem considerados apenas a posteriori para evidenciar problemas e gerar mitigações.

O planejamento municipal é concretizado através de uma política de desenvolvimento traçada pelo Plano Diretor, que é criado a partir de lei municipal e dispõe sobre diretrizes estratégicas para desenvolvimento urbano e econômico da cidade e orienta os investimentos públicos (SIRVINSKAS, 2006).

Acerca das finalidades do planejamento urbano municipal, Machado (2019) sintetiza que este deve operacionalizar mecanismos e instrumentos que impulsionem o desenvolvimento urbano, fomentando e antecipando ações, bem como promovendo iniciativas compartilhadas que intensifiquem as relações do Estado com a iniciativa privada direcionando para uma melhor qualidade de vida.

Para se alcançar um planejamento que englobe todas as necessidades municipais, há instrumentos que podem ser trabalhados para assegurar a melhoria da qualidade de vida da população. O art. 4, inc. III, da Lei n. 10.257/2001, conhecido como Estatuto da Cidade, apresenta um conjunto de instrumentos necessários à implementação e efetivação da política urbana.

Em se tratando do planejamento municipal, são elencados instrumentos como: a) Plano Diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social.

De acordo com Pinto (2014) o documento no qual se encontra traçado todo o planejamento municipal é o Plano Diretor, o qual dispõe sobre diretrizes estratégicas para desenvolvimento urbano e econômico da cidade e orienta os investimentos públicos. A elaboração do Plano Diretor é extremamente complexa e envolve uma equipe multidisciplinar, além do uso de uma série de instrumentos, dentre eles o zoneamento ambiental.

O plano diretor é um projeto de cidade no que tange aos seus aspectos físico-territoriais, elaborado pelo Poder Executivo Municipal, sob a responsabilidade técnica de um arquiteto urbanista com a participação de uma equipe interdisciplinar, em um processo de planejamento participativo (PINTO, 2014). Além disso, o plano diretor deve ser aprovado pela Câmara Municipal, com o que obtém eficácia de vinculação jurídica em face dos atores públicos e privados que concorrem na produção e transformação do espaço urbano.

A Carta Política determinada em seu art. 30, inc. VIII, que compete aos municípios promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (BRASIL, 1988). O Plano Diretor é exatamente o instrumento para a definição da função social da cidade e da propriedade. A alteração dos limites da área urbana, assim, além de ser sua competência do município, é sua atribuição (PINTO, 2019).

A Constituição Federal estabelece no §1º do artigo 182 que o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana; deve ser aprovado pela Câmara Municipal. Por seu turno, o §2º do artigo 182 da CF incumbe ao plano diretor definir as exigências fundamentais de ordenação da cidade que delineiam o cumprimento da função social da propriedade urbana (BRASIL, 1988).

No mesmo sentido, o Estatuto da Cidade (Lei Nacional n. 10.257/2001), no §1º do artigo 40, também estabelece que o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, sendo parte integrante do processo de planejamento do município, devendo o plano plurianual, as diretrizes

orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e prioridades nele contidas (BRASIL, 2001).

Pinto (2014) assinala que o processo de planejamento da organização físico-territorial da cidade que resulta no plano diretor deve ser participativo, na medida em que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 29, inc. X prevê a cooperação das associações representativas no planejamento municipal e o Estatuto da Cidade (BRASIL, 1988). Salienta-se ainda que Lei Nacional n. 10.257/2001, no §4º do artigo 40, dispõe que:

No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (BRASIL, 2001).

Antunes (2020) leciona que o Estatuto da Cidade preocupou-se em evitar a superposição de instrumentos jurídicos, institucionais ou técnicos, uma vez que destacou que os instrumentos mencionados no art. 4º da referida lei se regeriam pela legislação que lhes é própria.

Conforme descrito em linhas anteriores, os municípios detêm a competência material de promover a ordenação territorial de suas cidades (artigo 30, VIII, da Constituição Federal de 1988). Essa ordenação da produção e transformação do espaço urbano deve seguir um planejamento, que se concretiza na elaboração e execução de planos, normas de controle do uso e ocupação do solo e projetos urbanísticos, que guardam entre si uma coerência teleológica, uma coesão dinâmica (MEIRELLES, 2017).

Pinto (2014) destaca que vigora no direito urbanístico um Princípio de coesão dinâmica de suas normas, que exige uma coerência teleológica entre elas, como condição para que os resultados pretendidos sejam alcançados. Daí a relação de harmonia que deve ocorrer entre a legislação urbanística, o plano diretor e os demais planos e projetos urbanísticos de detalhamento do plano diretor.

Nessa vertente, o plano diretor é o principal plano urbanístico. O artigo 182, §1º da Constituição Federal o coloca na elevada posição de “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (BRASIL, 1988). Os demais planos e projetos urbanísticos, cuja função é detalhar o plano diretor, devem, justamente por isso, estar em relação de coerência com ele.

Pinto (2014) enfatiza que o planejamento urbano não é realizado em uma só etapa. O planejamento é um processo contínuo, o que exige que seus objetivos sejam alterados com o decorrer do tempo, assim como as políticas necessárias para sua prática. Portanto, inclui também a ação política, já que se propõe a intervir no jogo de interesses de uma realidade.

Assim, o plano diretor será detalhado por outros planos e projetos urbanísticos, como o plano de mobilidade urbana, o de saneamento e o de habitação, bem como os projetos de loteamento, de obras públicas, de operações urbanas consorciadas, de regularização fundiária, de edificação, etc., sendo que todos esses devem se harmonizar às disposições do plano diretor.

4.1 DO PLANEJAMENTO URBANO

Os municípios brasileiros, pelas competências constitucionais que lhes foram atribuídas, constituem atores decisivos na implementação do planejamento e na gestão ambiental urbana (BARBOSA, 2020). Porém, em que pese a existência de leis e instrumentos muitas vezes apropriados, o estágio atual de implementação de políticas públicas ambientais e urbanas ainda não atende aos requisitos necessários de sustentabilidade, os quais se encontram dispostos no art. 1º e 2º da Lei n. 10.257/2001:

Art. 1º: Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que **regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.**

Art. 2º A política urbana tem por objetivo **ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana** (BRASIL, 2001, GRIFO NOSSO).

O desafio contemporâneo, portanto, é aperfeiçoar a legislação supracitada e os instrumentos de gestão e implementação do desenvolvimento urbano com uso sustentável dos recursos naturais. Vale salientar que em seus dispositivos sobre a política urbana, a Constituição Federal de 1988 reconhece a competência do Poder Público Municipal em implementar a política de desenvolvimento urbano com o escopo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, erigindo o Plano Diretor, obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, como “instrumento básico” desta política.

Machado (2019) chama a atenção para o fato de que até o surgimento das novas diretrizes proveniente da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor era visto apenas como um documento técnico, que descartava as práticas sociais do cotidiano da cidade. Nesta nova concepção, o Plano Diretor assume a função política de interferir no processo de desenvolvimento local, compreendendo e integrando os fatores que condicionam a situação do município.

Segundo Meirelles (2017), o Plano Diretor é um complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Sirvinskas (2006) sintetiza este conceito ao afirmar que é o Plano Diretor quem traça a política de desenvolvimento urbano, ou seja, que dispõe sobre diretrizes estratégicas de desenvolvimento urbano e econômico da cidade e orienta os investimentos públicos. No mesmo sentido, Machado (2019, p. 389) registra que:

[...] plano diretor é um conjunto de normas obrigatórias, elaborado por lei municipal específica, integrando o processo de planejamento municipal, que regula as atividades e os empreendimentos do próprio Poder Público Municipal e das pessoas físicas ou jurídicas, de Direito Privado ou Público, a serem levados a efeito no território municipal.

A questão ambiental deve passar pela elaboração do Plano Diretor no que tange ao patrimônio natural, cultural e artificial, dispondo sobre a utilização e preservação dos recursos naturais existentes no município, a utilização e a conservação do patrimônio cultural do município e o disciplinamento do patrimônio ambiental artificial (SILVA, 2019).

Para Antunes (2020) o Plano Diretor é o instrumento jurídico mais importante para as cidades, pois é dele que se originam todas as diretrizes e normativas para a

adequada ocupação do solo urbano. É através deste instrumento que se avalia se a propriedade tem ou não função social, como determina a Constituição Federal em seu art. 182, §2º:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor (BRASIL, 1988).

A existência desse instrumento, como descreve Antunes (2020), é obrigatória para cidades: com mais de 20 mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no §4º do art. 182 da CF; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Silva (2019) ressalta que o Plano Diretor pressupõe um estudo das potencialidades e deficiências do município. Deve-se, portanto, avaliar a dimensão territorial, econômica, social e ambiental do município. Por isso que o Plano Diretor deve ser uno e único, ou seja, adaptados às necessidades locais. O Plano Diretor, nas palavras de Meirelles (2017), não pode ser estático; é dinâmico e evolutivo, afinal o desenvolvimento do município nunca para e pode variar a depender da escala espacial e temporal.

O Plano Diretor tem por objetivo colocar em prática as diretrizes do Estatuto da Cidade, observando o Poder Público as características de sua cidade. Contudo, essas normas do Estatuto da Cidade são normas gerais, cabendo o Poder Público enquadrar essas diretrizes gerais à sua realidade.

Posto isto, o Plano Diretor encontra-se previsto no Estatuto das Cidades, Lei n. 10.257/2001, que trata de questões da Política Urbana e invoca uma série de instrumentos legais que carecem serem utilizados para possam-se atingir algumas diretrizes, como as previstas no art. 2º da referida Lei:

[...] garantir o direito ao saneamento ambiental; realizar o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição

espacial da população e das atividades econômicas do município de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; ordenar e controlar-se o uso do solo, de forma a evitar a poluição e a degradação ambiental; adotar padrões de produção e consumo de bens e serviços compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental do município; proteger, preservar e recuperar o meio ambiente natural e construído e os patrimônios culturais, históricos, artístico, e arqueológico (BRASIL, 2001).

Meirelles (2016) destaca que o advento do Estatuto da Cidade representa a abertura de novas formas de intervenção nos territórios, podendo-se dividir as suas orientações em três campos, onde se localizam a) os instrumentos urbanísticos aptos a induzir as formas de ocupação do solo; b) a estratégia participativa de gestão das cidades e c) a regularização das posses urbanas. No art. 2º do Estatuto da Cidade estão descritas as diretrizes gerais da política urbana, destacando-se as seguintes:

- I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
- II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;
- IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população (BRASIL, 2001).

O Estatuto da Cidade consolida a sua orientação no sentido de disponibilizar uma série de instrumentos destinados a organizar o espaço urbano, permitindo com que a intervenção do Poder Público provoque a redução das desigualdades e o amplo acesso do direito à cidade (MEIRELLES, 2017). O art. 42 do Estatuto da Cidade menciona os requisitos mínimos que o Plano Diretor deve seguir:

- I- a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação utilização compulsória, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;
- II- disposições requeridas pelo arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;
- III- sistema de acompanhamento e controle (BRASIL, 2001).

Em arremate a seção, acredita-se que somente com uma fórmula integradora e participativa de implementação do Plano Diretor é que os respectivos instrumentos urbanísticos previstos em seu conteúdo não serão “ferramentas a serviço de concepções tecnocráticas, mas, ao contrário, verdadeiros instrumentos de promoção do direito à cidade para todos sem exclusão” (BUCCI, 2002, p. 324).

Devido a este fato, a participação é prevista (art. 2º, inc. II, do Estatuto da Cidade) como diretriz geral da política urbana, devendo ser aplicada na formulação, execução e acompanhamento do Plano Diretor, bem como na própria gestão da cidade como um todo.

Por sua vez, zoneamento, nas palavras de Meirelles (2017), consiste na repartição da cidade e das áreas urbanizáveis segundo sua precípua destinação de uso e ocupação do solo. Para Silva (2019), trata-se de um procedimento urbanístico que tem por objetivo regular o uso da propriedade do solo e dos edifícios em áreas homogêneas no interesse coletivo do bem-estar da população. Nessa tangente, tem-se que o zoneamento é um instrumento pelo qual o governo intervém na utilização dos espaços geográficos e no domínio econômico, organizando a relação espaço-produção, incentivando e reprimindo condutas etc. (ANTUNES, 2020).

4.2 DO PLANEJAMENTO AMBIENTAL

Segundo Milaré (2018), o zoneamento ambiental está voltado para as bases de sustentação das atividades humanas que necessitam de espaços naturais de cunho social para utilização de seus recursos (de interesse coletivo) e o desenvolvimento das atividades econômicas. Depreende-se que este instrumento não preconiza a conservação do meio ambiente, mas sua preservação levando em conta as necessidades da população e o próprio desenvolvimento econômico.

O zoneamento ambiental, instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (Art. 9º, II da Lei n. 6938/1981) pode ser definido com um procedimento de divisão

de determinado território em áreas onde são articuladas atividades, cujo exercício pode ser até interditado de modo absoluto ou relativo, em razão das características ambientais e socioeconômicas do local (BRASIL, 1981).

Nesse ponto, enfatiza-se que o zoneamento ambiental permite melhorar o aproveitamento da extensão do território que se leva em consideração, estabelecendo regimes especiais de uso, gozo e fruição da propriedade com a finalidade de melhorar e recuperar a qualidade ambiental e do bem-estar da população.

O zoneamento ambiental é um instrumento bastante interessante e pouco utilizado pelos municípios brasileiros. O ZAM visa contribuir para a relação sustentável do ambiente natural com o ambiente construído e para a prestação de serviços ecossistêmicos como pressupostos para o ordenamento do território nos diversos biomas brasileiros (SILVA, 2019).

O Zoneamento Ambiental Municipal – ZAM converge com os instrumentos da política urbana previstos no Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001) e da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei Federal n. 6.938, de 31 de agosto de 1981).

O Zoneamento Ambiental Municipal é um instrumento da política urbana imprescindível para os municípios brasileiros, pois identifica as principais fragilidades e vulnerabilidades existentes e salvaguarda os recursos naturais existentes, em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (meta n. 11), que trata sobre Cidades e Comunidades Sustentáveis (BARBOSA, 2020).

Foi criado como resposta a uma série de demandas de planejamento ambiental urbano, buscando subsidiar o ordenamento do uso e ocupação do solo, especialmente advindos do processo de implementação dos Planos Diretores municipais aportando à dimensão ambiental, na sua plenitude de planejamento, gestão e implementação.

Por meio da identificação das principais fragilidades e vulnerabilidades existentes, o ZAM se constitui como um instrumento estratégico para salvaguardar os recursos naturais existentes no município, em consonância com a Meta 11, que trata das “Cidades e Comunidades Sustentáveis”, prevista nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) definidos no âmbito das Nações Unidas.

As oportunidades com o Zoneamento Ambiental Municipal – ZAM são as seguintes: apoiar os processos de licenciamento ambiental e urbanístico do

município; contribuir para o planejamento, gestão e monitoramento ambiental municipal; gerar conhecimento sobre as vulnerabilidades e potencialidades ambientais do município; oferecer relatório contendo informações ambientais sistematizadas; fornecer estudos para a construção do macrozoneamento no âmbito do plano diretor municipal; gerar a elaboração de cadernos de mapas temáticos; subsidiar a integração de planos, projetos e ações às mais diversas políticas-públicas ambientais, setoriais e urbanas (BARBOSA, 2020).

O Zoneamento Ambiental dialoga com os demais instrumentos da política urbana previstos no Estatuto das Cidades e na Política Nacional de Meio Ambiente, bem como subsidia o ordenamento do uso e ocupação do solo, advindos do processo de implementação dos Planos Diretores municipais, por meio do aporte da dimensão ambiental nas etapas de planejamento, implementação e gestão de tal instrumento.

O zoneamento ambiental possui áreas de atuação especiais com vistas à preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental. É de suma importância que estes preceitos sejam agregados à legislação urbanística, subsidiando a elaboração do Plano Diretor, instrumento básico e referencial do planejamento municipal (KIRZNER, 2003).

O Zoneamento Ambiental foi destacado como instrumento de suporte a decisão pela Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981), há mais de duas décadas. Sendo radical na análise dos institutos jurídicos existentes, poder-se-ia afirmar que este instrumento não se encontraria regularizado, entretanto, a maior parte de doutrina relaciona a regularização do Zoneamento com o Decreto n. 4.297/02, que deu destaque à expressão Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE).

Entre o zoneamento urbano e ambiental, do ponto de vista técnico, não se vê diferença, já que ambos se destinam à repartição do uso do solo. Contudo, o Zoneamento Ambiental é mais abrangente que o urbano e tem como objetivo primordial a proteção do meio ambiente (SILVA, 2019).

Para Camargos (2006) zoneamento ambiental e zoneamento ecológico-econômico são expressões sinônimas e seu entendimento está baseado justamente no dispositivo legal mencionado, mesmo que existam acepções distintas em relação ao próprio ZEE, como indicativo de condutas, instrumentos de planejamento territorial, ou ainda a própria política de ordenamento territorial.

O zoneamento ambiental tem por finalidade precípua organizar as decisões dos agentes públicos e privados que envolvam recursos naturais, assegurando a livre movimentação das atividades, mas respeitando o meio ambiente. Para se desenvolver um bom trabalho de zoneamento, é necessário incorporar as premissas que levam em conta a importância ecológica da região, limitações e fragilidades dos ecossistemas para estabelecer vedações, restrições e alternativas de exploração do território, sendo, em alguns casos, necessário indicar a relocação das atividades incompatíveis com suas diretrizes gerais (BRASIL, 2002).

Camargos (2006) leciona que o zoneamento ambiental é produto de um planejamento que deve sempre ser pensado a partir de estudo prévio e detalhado, produzido por equipe técnica e habilitada, das características ambientais e socioeconômicas da região a ser zoneada. O zoneamento ambiental ao impor tais restrições configura o direito de propriedade e o direito de seu uso, conformando-os com a função social da propriedade prevista na Constituição Federal em seu art. 5º, inc. XXIII.

Giehl (2007) o zoneamento ambiental funciona principalmente como instrumento de planejamento territorial com vistas ao desenvolvimento sustentável. Isso porque a divisão de determinado território em zonas com diferentes regimes de uso, gozo e fruição da propriedade será fruto de estudos ambientais e socioeconômicos e de negociações democráticas entre o governo, o setor privado e a sociedade civil sobre estratégias e alternativas que serão adotadas para que se alcance o objetivo maior desse instrumento que é a promoção do desenvolvimento sustentável.

Do ponto de vista de informações sobre o meio ambiente, o Zoneamento Ambiental conter o máximo possível, tanto a nível macro, quanto a nível microrregional. É neste ponto que reside a complexidade deste instrumento, pois é preciso ter conhecimento da distribuição geográfica da biodiversidade, do ecossistema, dos recursos hídricos, dos recursos minerais, dentre outros, que são essenciais para a tomada de decisão sobre a localização das atividades econômicas dentro do município (MEIRELLES, 2017).

O pensamento no meio jurídico deve partir da premissa que o zoneamento ambiental seja utilizado como mediador entre a dimensão ambiental e urbana, já que o mesmo é conotado como instrumento nas respectivas políticas brasileiras: Política

Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981, inc. II, art. 9º) e Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001, na alínea c, do inc. III, do art. 4º) (BATISTELA, 2007).

Outro aspecto que o Zoneamento Ambiental insere no Planejamento Municipal é o conceito de desenvolvimento sustentável, que é se desenvolver sem exaurir o meio ambiente, buscando a qualidade de vida das populações locais. Como se observa, o desenvolvimento sustentável é alicerçado no tripé: econômico, ambiental e social, e torna o zoneamento ambiental um ótimo instrumento técnico à disposição do Estado para implementar programas de desenvolvimento econômico em consonância com a preservação ambiental (MEIRELLES, 2017).

4.3 RESÍDUOS SÓLIDOS

A preocupação com a sustentabilidade e com o meio ambiente se intensificou durante o fim do século passado, período em que as políticas ambientais estavam restritas a saúde pública e controle de epidemias. Sustentabilidade é um termo adotado para conceituar ações e atividades humanas que almejam suprir as demandas atuais dos indivíduos, sem comprometer o futuro das próximas gerações (VEIGA, 2005).

Portanto, a sustentabilidade remete a um ideal que se caracteriza principalmente pela constante busca de desenvolvimento econômico concomitante à preservação do ecossistema, isto, por meio da aquisição de medidas e implementação de ações para os mais variados setores das atividades humanas. Pode-se mencionar como exemplo de ações sustentáveis, o desenvolvimento da gestão sustentável nas empresas para diminuir o desperdício de matéria-prima.

Para Manzini e Vezzoli (2005) a sustentabilidade ambiental refere-se às condições sistêmicas segundo as quais, em nível regional e planetário, as atividades humanas não devem interferir nos ciclos naturais em que se baseiam tudo o que a resistência do planeta permite e, ao mesmo tempo, não devem empobrecer seu capital natural, que será transmitido às gerações futuras. Ou seja, os recursos naturais existentes atualmente devem ser preservados para que mais tarde haja condições de vida na Terra, assim, o homem não deve degradar o ambiente, tendo em vista que depende dele para viver.

A sustentabilidade ambiental e social na gestão dos resíduos sólidos constrói-se por meio de modelos e sistemas integrados que possibilitem a redução dos

resíduos gerados pela população. Esta redução dá-se com a implantação de programas que permitem também a reutilização desse material e, por fim, a reciclagem, para que possam servir de matéria-prima para a indústria, diminuindo o desperdício e o impacto sobre o meio ambiente, gerando renda (GOLDMAN, 2005).

Na década de 1980 foram estabelecidos pelos países desenvolvidos sistemas de Gerenciamento de Resíduos provenientes dos mais variados segmentos, em decorrência da preocupação com os riscos que determinados materiais poderiam causar ao homem e a natureza (PINTO, 2005).

A poluição ambiental, apesar da existência de vários órgãos envolvidos com a conservação do meio ambiente, cresce de forma descontrolada e acaba afetando não só os ecossistemas como também a sociedade em si (CUNHA, 2001). Neste contexto, emerge a importância de medidas voltadas para o eficaz gerenciamento dos Resíduos Sólidos, almejando apontar meios que auxiliem a diminuir os impactos destes materiais sobre o meio ambiente.

No que concerne às definições técnicas, segundo Bérrios (2009) 'lixo' pode ser considerado o produto na saída de um sistema (output), ou seja, aquilo que foi rejeitado no processo de fabricação, ou que não pode mais ser reutilizado em função das tecnologias disponíveis. Assim, na língua portuguesa, o termo resíduo sólido tem substituído a palavra lixo numa tentativa de desmistificar o produto do metabolismo social e urbano.

Em seu turno, a Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT (2004) considera os resíduos sólidos relacionando-os com as atividades de origem. Desse modo, os resíduos nos estados sólidos e semissólidos são resultantes de atividades industriais, domésticas, hospitalares, comerciais, agrícolas, de serviços e de varrição.

Ficam incluídos nesta definição os lodos provenientes de sistemas de tratamento de água, aqueles gerados em equipamentos e instalações de controle a poluição, bem como determinados líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou corpos de água, ou exijam para isso soluções técnica e economicamente inviável em face de melhor tecnologia disponível.

Já a Organização Mundial de Saúde (OMS) segundo Demajorovic (1995 apud CUNHA, 2001) configura os resíduos como sendo tipos de materiais que o proprietário não mais deseja, em certo momento e em determinado local, e que não

tem valor de mercado. Em função do valor agregado de cada material, resíduos sólidos são recursos que estão no lugar e na hora errada (TEIXEIRA; BIDONE, 2009).

Em complemento, Demajorovic (1995 apud CUNHA, 2001) infere que a substituição do termo “lixo” por “resíduos sólidos” implica numa compreensão de que alguns subprodutos possuem valor econômico por possibilitarem reaproveitamento no processo produtivo. Nessa tangente, cumpre destacar que:

Os resíduos sólidos apresentam grande diversidade e se originam das mais variadas atividades humanas e ambientes urbanos. Constituem essa massa de materiais reunidos, julgada sem utilidade e posta fora, restos de frutas, legumes e alimentos em geral, plásticos e metais diversos, vidros, papéis (jornais e revistas), embalagens em geral, materiais provenientes de limpeza de vias públicas, praças e jardins (restos de podas, gramas, folhas, galhos de árvores, papéis diversos, restos de cigarros), materiais cerâmicos, ossos, couro, trapos, terra, pedra, material séptico ou contaminado (provenientes de serviços de saúde), animais mortos, restos de carros, restos mobiliários, calça de obra, para citar os mais importantes (TEIXEIRA; BIDONE, 2009, p. 55).

O problema ambiental gerado pelos resíduos depositados de forma desregrada em aterros clandestinos, acostamentos e rodovias deve ser resolvido visando preservar o meio ambiente. No país, a Constituição Brasileira (artigo 24, XII) estabelece que a limpeza pública, coleta, transporte e disposição de resíduos sólidos são de responsabilidade da União, dos Estados e do Distrito Federal, cabendo as estes legislarem sobre a defesa e a proteção à saúde, no entanto, os municípios possuem autonomia para criar suas próprias leis, e é ele quem deve se encarregar pela coleta e fins dos resíduos sólidos.

O gerenciamento é uma compilação de ações normativas, operacionais, financeiras e de planejamento com base em critérios sanitários, ambientais, sociais, políticos, técnicos, educacionais, culturais, estéticos e econômicos para a geração, manejo, tratamento e disposição final dos resíduos sólidos (PINTO, 2005). O gerenciamento de resíduos surge como uma ferramenta efetiva para minimizar os impactos sofridos pela natureza, assim, lançar mão de um bom planejamento é essencial.

Ressalta-se que a Constituição Federal de 1988 assegura a proteção ao meio ambiente equilibrado, uma vez que seu artigo 225 estabelece que todo cidadão tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo este um 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.

4.4 SANEAMENTO BÁSICO

Ressalta-se que a Lei n. 11.445/2007 – marco regulatório do saneamento básico; a Lei n. 11.107/2005 – Lei de Consórcios Públicos; e a Lei n. 12.305/2010 – que trata do manejo dos resíduos sólidos, sinalizam horizontes de novos avanços para os serviços de saneamento básico no país.

Os serviços de saneamento básico podem ser conceituados, do ponto de vista legal, com base na previsão expressa do art. 3º da Lei n. 11.445/2007, atual marco regulatório dos serviços de saneamento básico do Brasil, como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de:

a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição; b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente; c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas; d) drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas (BRASIL, 2007).

O advento da Lei n. 11.445/2007 encerrou um longo período de indefinição do marco legal, inaugurando uma nova fase na gestão dos serviços públicos de saneamento básico no País, tendo o planejamento assumido posição central na

condução e orientação da ação pública (BORJA, 2014). Os componentes do saneamento básico são abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas (BRASIL, 2007).

Conforme a Organização Mundial de Saúde (OMS, 2002 apud BORJA, 2014), saneamento é o controle de todos os fatores do meio físico do homem, que exercem ou podem exercer efeitos nocivos sobre o bem estar físico, mental e social. A falta de saneamento básico é um problema que afeta a população, em relação ao seu desenvolvimento saudável.

A Constituição Federal de 1988 estabelece que é competência material da União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos, bem como é competência comum entre todas as pessoas políticas promover o saneamento básico (BRASIL, 1988).

De acordo com Moraes (2011) as ações e serviços públicos de saneamento básico, além de serem fundamentalmente de saúde pública e de proteção ambiental, são também essenciais à vida, um direito social básico e dever do Estado. Assim, o acesso aos serviços de saneamento básico deve ser garantido a todos os cidadãos mediante tecnologias apropriadas à realidade socioeconômica, cultural e ambiental.

Rezende (2011) salienta que as ações e os serviços públicos de saneamento básico devem ser promovidos de forma integral, em face da grande inter-relação entre os seus diversos componentes, principalmente o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, o manejo de águas pluviais, o manejo de resíduos sólidos e o controle ambiental de vetores e reservatórios de doenças.

Muitas vezes, a efetividade, a eficácia e a eficiência de uma ação de saneamento básico dependem da existência dos outros componentes. Nesse contexto, Moraes (2011) aduz que a igualdade diz respeito a direitos iguais, independentemente de etnia, credo, situação socioeconômica; ou seja, considera-se que todos os cidadãos têm direitos iguais no acesso a serviços públicos de saneamento básico de boa qualidade. Nessa vertente, uma vez que os serviços públicos de saneamento básico são de interesse local e o poder local tem a competência para organizá-los e prestá-los, o município é o titular do serviço.

A política de saneamento básico deve partir do pressuposto de que o município tem autonomia e competência para organizar, regular, controlar e promover a realização dos serviços de saneamento básico de natureza local, no

âmbito de seu território, podendo fazê-lo diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, “associado com outros municípios ou não, respeitando as condições gerais estabelecidas na legislação nacional sobre o assunto” (REZENDE, 2011, p. 33).

A gestão municipal deve se basear no exercício pleno da titularidade e da competência municipal na implementação de instâncias e instrumentos de participação e controle social sobre a prestação dos serviços em âmbito local, qualquer que seja a natureza dos prestadores, tendo como objetivo maior promover serviços de saneamento básico justo do ponto de vista social (MORAES, 2011).

Os serviços públicos de saneamento básico são, por sua natureza, públicos, prestados sob regime de monopólio, essenciais e vitais para a vida humana, em face da sua capacidade de promover a saúde pública e o controle ambiental (REZENDE, 2011). Esses serviços conforme o art. 4º da Lei n. 11.445/2007 são indispensáveis para a elevação da qualidade de vida das populações urbanas e rurais. Contribuem, também, para o desenvolvimento social e econômico. Sendo um direito social e uma medida de saúde pública, a gestão dos serviços deve ser de responsabilidade do Poder Público (BRASIL, 2007).

Moraes (2011) arremata que a área de saneamento básico tem interface com as de saúde, desenvolvimento urbano e rural, habitação, meio ambiente e recursos hídricos, dentre outras. Posto isto, a conjugação de esforços dos diversos organismos que atuam nessas áreas oferece um grande potencial para a melhoria da qualidade de vida da população.

A prestação dos serviços públicos de saneamento básico poderá ser diretamente prestada pelo Poder Público, ou ser delegada aos particulares por contrato administrativo a sua organização, regulação, fiscalização e prestação, na forma do artigo 241 da Constituição Federal de 1988.

Os serviços de saneamento básico são serviços públicos e constituem atribuição estatal essencial à dignidade da população. E, são serviços de titularidade estatal, submetidos a regime de direito público e à divisão de competências constitucionais que compõem o federalismo brasileiro, com suas nuances.

Prevê o art. 30, incisos I e V do texto constitucional que os serviços de interesse local são de titularidade dos municípios, posição já respaldada pelo Supremo Tribunal Federal. Por outro lado, importante ponto decorrente da própria previsão constitucional, trata-se do Princípio da subsidiariedade, do qual decorre o

raciocínio de que os serviços de saneamento básico, em especial o de abastecimento de água e esgotamento sanitário, serão de interesse local, quando os entes locais, a municipalidade, detenham condições financeiras e materiais de gerir, regular e prestar estes serviços com eficiência e qualidade, e, principalmente, atendendo à busca pela universalidade e integralidade do atendimento (deveres previstos na legislação).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final deste estudo, pode-se afirmar que este atingiu seu objetivo previamente estabelecido, qual seja, analisar a repartição das competências das entidades políticas previstas pela Constituição Federal de 1988, e, especificamente, demonstrar os aspectos que envolvem e norteiam a competência legislativa dos municípios em se tratando matéria relacionada ao Direito Ambiental.

O município possui competência administrativa originária em matéria ambiental para atuar naqueles casos de interesse local predominante, com supedâneo nos Princípios da Predominância do Interesse e da Subsidiariedade, encontrando lastro constitucional no artigo 23 da Carta Cidadã. Isso implica dizer que qualquer norma que dispuser de maneira distinta será inconstitucional.

Verificou-se que para se mensurar a validade de lei municipal que verse sobre o meio ambiente, devem ser observados os seguintes *standards*: existência ou não de lei federal e estadual que trate do tema; se houver lei federal ou estadual, verificar se a lei municipal é mais ou menos protetiva do ambiente; se houver lei federal ou estadual, verificar se estas permitem expressamente que o município adote regra mais restritiva ou menos protetiva do ambiente; avaliar se a lei municipal considerou peculiaridades municipais ou se no caso concreto não existe interesse local distinto do regional ou nacional apto a justificar regra diversa para o ente local.

Para ser válida, caso divirja de norma de outra esfera de governo, a lei ambiental municipal deverá se justificar de acordo com as peculiaridades locais, demonstrando que o regramento federal e estadual, se existir sobre o tema, não se adapta à realidade local que exige um regramento específico.

Conclui-se, portanto, que a autonomia do município, com o atributo de Princípio constitucional que é, encontra-se intrinsecamente relacionada a este conceito não definido pela Constituição de 1988, qual seja, interesse local. Porém, o alcance de tal proposição é determinado pela conjugação deste termo com os demais dispositivos constitucionais. Em arremate, será a partir da análise acurada dos casos concretos que serão obtidas as soluções jurídicas acerca de qual legislação preponderará em situações que envolvam conflitos de competências envolvendo os entes federativos na seara ambiental, contudo, é certo afirmar que a legislação local ou estadual não pode ir de encontro a federal ou a estadual.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo P. SANTANA, Wagner. **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

ALEXANDRINO, Marcelo. **Manual de Direito Tributário**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense: São Paulo: Método, 2019.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ALVES, Francisco de Assis Aguiar. Autonomia municipal e interesse local como parâmetros à competência legislativa dos municípios. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Ano IV, Nº 4 e Ano V, Nº 5 - 2003-2004. Disponível em: <<http://www.fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista04e05/Discente/05.pdf>> Acesso em: ago. 2020.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. ABNT. **NBR ISO 14001**, Segunda edição. 31.12.2004.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

BARBOSA, Waleska. Zoneamento Ambiental Municipal – ZAM, 2018. In: **Portal do Ministério do Meio Ambiente**, Brasília, 06 mar. 2018. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/index.php/comunicacao/agenciainformma?view=blog&id=2>> Acesso em: 20 ago. 2020.

BATISTELA, Tatiana Sancevero. **O Zoneamento Ambiental e o desafio da construção da Gestão Ambiental Urbana**. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília. UNB, Brasília: 2007.

BÉRRIOS, Manuel. Consumismo e Geração de Resíduos Sólidos. **GEOUSP**. São Paulo: nº 6, p.17-28, 2009.

BIM, Eduardo Fortunato; FARIAS, Talden. Competência ambiental legislativa e administrativa. **RIL**, Brasília a. 52 n. 208, p. 203-245. out./dez. 2015. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/517705/001055894.pdf?sequence=1>> Acesso em: out. 2020.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campos, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito Constitucional**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

BORJA, Patrícia Campos. Política pública de saneamento básico: uma análise da recente experiência brasileira. **Revista Saúde e Sociedade**. São Paulo, v.23, n.2, p.432-447, 2014.

BUCCI, Maria Paulo Dallari. **Gestão democrática da cidade**. 2002.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei n. 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, agosto de 1981.

BRASIL. **Decreto n. 4.297**, de 10 de julho de 2002. Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE, e dá outras providências. Brasília, julho de 2002.

BRASIL. **Lei n. 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, julho de 2001

BRASIL, **Lei n. 11.445**, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. Brasília, 5 de janeiro de 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estudos sobre direitos fundamentais**. Coimbra: Coimbra Editora, 2004.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional Didático**. 23. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2017.

CRUZ, Ana Paula Fernandes Nogueira. **A culpabilidade nos crimes ambientais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

CUNHA, V. **Gerenciamento da coleta de resíduos sólidos urbanos**: estruturação e aplicação de modelo não-linear de programação por metas. Dissertação (M. S.). Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz. Universidade de São Paulo. Piracicaba, 2001.

DALLAVERDE, Alexsandra Katia. **As transferências voluntárias no modelo Constitucional brasileiro**. Série: Direito Financeiro. São Paulo: Blucher, 2016.

DE CICCIO, Cláudio; GONZAGA, Álvaro Luiz Travassos de Azevedo. **Teoria Geral do Estado e Ciência Política**. 7. ed. São Paulo: RT, 2016.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito municipal**. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Competência tributária municipal. **Revista de Direito Tributário**. N. 53, ano 14, São Paulo, pp. 82-86, Julho-Setembro de 2011.

FIGUEIREDO FILHO, Francisco Freire de. MENEZES, Maria do Socorro da Silva. **Direito ambiental: sinopses jurídicas**. 2. ed. São Paulo: EDIJUR, 2019.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

FREITAS, Gilberto Passos; MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Competência normativa municipal em matéria ambiental. In: **Vertentes do Direito**, V. III, n.1, 2016. Disponível em: <file:///C:/Users/Felippe/Downloads/2104-Texto%20do%20artigo-11930-1-10-20160622.pdf>. Acesso em: agosto de 2020.

GIEHL, Germano. O zoneamento ambiental. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, 37, 2007.

GIONGO, Rafaela Luiza Pontalti. Direito ao Meio Ambiente e Qualidade de Vida: reflexões para uma sociedade humana e ecologicamente viável. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.7 º n.13/14, p.75-100. Janeiro/Dezembro de 2010. Disponível em: <file:///C:/Users/Felippe/Downloads/152-716-1-PB.pdf> Acesso em: julho de 2020.

GÓES, Guilherme Sandoval; MELLO, Cleyson de Moraes. Pacto federativo brasileiro: desafios na contemporaneidade. **Revista da SJRJ**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 43, p. 18-35, jul./out. 2018. Disponível em: <file:///C:/Users/Felippe/Downloads/117-13-752-4.pdf>. Acesso em: julho de 2020.

GOLDMAN, P. **Introdução ao planejamento e controle de custos na construção civil brasileira**. São Paulo: Pini, 2005.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2019.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

KIRZNER, Vania. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 64, abr. 2003.

KRELL. Andreas J. (org.) MAIA, Alexandre da (coord.). **A aplicação do direito ambiental no Estado Federativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2005.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

LEITE, José Rubens Morato (Org.); CANOTILHO, José Joaquim Gomes (Org.); **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

MACHADO, Paulo Affonso. **Direito ambiental brasileiro**. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

MANZINI, E; VEZZOLI, C. **O desenvolvimento de produtos sustentáveis: os requisitos ambientais dos produtos industriais**. São Paulo: USP, 2005.

MARIA, Dioclides José; GOMES, Magno Federici. Da (im)possibilidade do ajuizamento da ação direta interventiva para assegurar a autonomia municipal para legislar sobre licenciamento ambiental de impacto local. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 303-330, jan./abr. 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

MIGLIARI, Arthur. **Crimes Ambientais**. Brasília: Lex Editora, 2019.

MILARÉ, Êdis. **Direito do ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário**. 11 ed. São Paulo: RT, 2018.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito Constitucional**. 9. ed. Portugal: Coimbra, 2011.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MORAES, L. R. S. (Coord.) **Panorama do saneamento básico no Brasil: análise situacional do déficit em saneamento básico**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2011.

MUKAI, T. **Direito ambiental sistematizado**. 15 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

MUSSI, Ivana. O Município na Constituição brasileira: competência legislativa. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2397, 23 jan. 2010. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/14240>. Acesso em: 28 jul. 2020.

NADER, Paulo. **Introdução ao estudo do direito**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 15 ed. Salvador: Juspodvm, 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS-ONU. Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano. In: **Anais Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano**. Estocolmo, 1972.

OTERBACH, Daniel Thiago. A competência legislativa do município decorrente do interesse local: uma abordagem histórica, doutrinária e jurisprudencial. **Conteúdo Jurídico**, Brasília: 19 ago. 2020.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 19. ed. São Paulo: Método, 2020.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito urbanístico**: plano diretor e direito de propriedade. 4. ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2014.

PINTO, T.P. **Gestão ambiental dos resíduos da construção civil**: a experiência do SINDUSCON-SP. São Paulo: Sinduscon, 2005. 45p. São Paulo, 2005.

REBELLO FILHO, Wanderley, BERNARDO, Christianne. **Guia prático de direito ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen, 2018.

REZENDE, S. **Panorama do saneamento básico no Brasil**: investimentos em saneamento básico: análise histórica e estimativa de necessidades. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2011.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva Constitucional. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do advogado. 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. **O direito Constitucional-ambiental brasileiro e a governança judicial ecológica**: estudo à luz da jurisprudência do superior tribunal de justiça e do Supremo Tribunal Federal. Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, 2019, vol. 11, n. 20, p. 42-110, jan-jul, 2019. Disponível em: <<http://abdconst.com.br/revista21/IngoThiago.pdf>>. Acesso em: julho de 2020.

SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. STF e a solução de conflitos de competências legislativas em matéria ambiental. **Revista Consultor Jurídico**, 17 de janeiro de 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-jan-17/direitos-fundamentais-stf-conflitos-competencia-legislar-materia-ambiental>> Acesso em: julho de 2020.

SERAFIN, Gabriela Pietsch. O Princípio federativo e a autonomia dos entes federados. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 58, fev. 2014. Disponível em: <https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao058/.html> Acesso em: 26 jul. 2020.

SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. **O município na Constituição Federal de 88**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental Constitucional**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

SILVEIRA, Patrícia Azevedo da. **Competência Ambiental**. Curitiba: Juruá, 2005.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho Constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, nº 24, p. 105-121, jun. 2005.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

TEIXEIRA, E.N.; BIDONE, F.R.A. **Metodologia e técnicas de minimização, reciclagem e reutilização de resíduos sólidos urbanos**. Rio de Janeiro: ABES (Associação de engenharia Sanitária e Ambiental). 2009.

TEMER, Michel. **Elementos de direito Constitucional**. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

VARELLA, Marcelo Dias; LEUZINGER, Márcia Dieguez. O meio ambiente na Constituição de 1988 Sobrevôo por alguns temas vinte anos depois. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 45 n. 179 jul./set. 2008, Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176554/000843895.pdf?sequence=3&isAllowed=y>>. Acesso em: julho de 2020.