

A competência em matéria ambiental no federalismo brasileiro: ampliação ou redução da proteção?

Marlene de Paula Pereira

Resumo: A forma como a competência em matéria ambiental foi disposta na Constituição Federal induz à conclusão de que o bem ambiental jamais ficará sem proteção, visto que todos os entes federativos deverão zelar por ele. Entretanto, a prática mostra que a sobreposição de competência acaba conduzindo a um caminho diametralmente oposto.

Palavras-chaves: competência, federalismo, matéria ambiental.

Abstract: How the competence in environmental matters has been prepared in the Federal Constitution leads to the conclusion that the environmental good is never without protection, since all federal agencies must ensure it. However, practice shows that overlapping competence ends up leading to an absolute absence of protection.

Keywords: federalism, environmental matters.

1. Introdução

O Federalismo consiste na união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional (SILVA, 2006, P. 101). O Brasil assumiu a forma Federativa de Estado em 1889, com a Proclamação da República. Elementos básicos da idéia de federação são a autonomia dos entes federados e a repartição constitucional de competências.

Para José Afonso da Silva, a repartição de competências entre a União e os Estados-membros constitui o fulcro do Estado Federal, e dá origem a uma estrutura estatal complexa, que apresenta

aspectos unitários e federativos. É unitário, enquanto possui um único território que, embora dividido entre os Estados-membros, está submetido ao poder da União no exercício da competência federal, e ainda uma só população, formando um único corpo nacional, enquanto regida pela Constituição e legislação federais. É federativo, enquanto cabe aos Estados-membros participar na vontade dos órgãos federais e enquanto lhes é conferida competência para dispor sobre matérias que lhes reserva a Constituição Federal, com incidência nos respectivos territórios e populações.

A Constituição de 1988 estruturou um sistema que combina competências exclusivas e privativas com competências comuns e concorrentes, buscando construir o sistema federativo segundo critérios de equilíbrio. Não existe hierarquia na organização federal, porque a cada esfera de poder corresponde uma competência determinada.

De uma forma geral, o princípio que norteia essa distribuição é a predominância do interesse, cabendo à União, por exemplo, as matérias e questões de interesse geral e nacional; aos Estados, os temas regionais; e aos Municípios, os assuntos de interesse local. A Constituição Federal, entretanto, não explicitou o que deve ser entendido como de interesse local.

Observando-se a estrutura do sistema de repartição de competências trazido pela Constituição de 1988, percebe-se que o constituinte buscou o equilíbrio das relações entre o poder central e os poderes estaduais e municipais. Essa mudança de comportamento por parte dos constituintes no sentido de admitir-se que mais de um ente federativo seja competente para legislar/atuar acerca de determinada matéria deve-se muito à dificuldade para solucionar os problemas, cada vez mais complexos, em uma única esfera de poder.

No Estado moderno, muitas vezes o problema ultrapassa os limites de um município, sem, no entanto, deixar de representar interesse local. Outras vezes, as questões não se apresentam rigorosamente como de interesse nacional, pois não afetam a nação como um todo, mas, por outro lado, não são simplesmente particulares de um Estado, pois abrangem mais de um deles.

No que se refere às questões ambientais, definir o que é de interesse local e o que ultrapassa esse campo é um grave problema. Os desastres costumam ser trágicos e os danos de difícil reparação. Os acontecimentos recentes na região serrana do Rio de Janeiro representam um claro exemplo disso.

Esse trabalho tem o objetivo de tratar das dificuldades que esta sobreposição de competências e a indefinição do conceito de interesse público e de interesse local trazem para a coletividade como um todo. Além da competência em matéria ambiental, foram abordadas as divergências ente o interesse local e o interesse comum. Algumas reflexões encerram o ensaio.

2. O interesse local e o interesse comum

Embora a Constituição Federal tenha utilizado como principal critério para repartição da competência a predominância do interesse, seu texto não cuidou de definir o que deve ser entendido como de interesse local, tendo explicitado somente que *compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local* (art. 30, I). Essa indefinição conceitual comumente fomenta conflitos e discussões especialmente porque, nos dias atuais, os entes federativos deparam-se com problemas que, a princípio, são de total

interesse local, mas cujas proporções vão muito além do território municipal ou mesmo estadual, como é o caso da preservação de áreas ambientais e a implementação do serviço de saneamento básico.

De acordo com o disposto no artigo 30, CF, compete ao Município:

V. organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.

VIII. promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do solo, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Porém, observa-se pela leitura do artigo 23, VI, CF que é competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios *proteger o meio ambiente*.

E ainda, pela leitura do artigo 24, VI, CF, verifica-se que compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios legislar concorrentemente sobre *conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição*.

A rigor, praticamente todo e qualquer serviço apresentará, em última instância, uma dose de interesse local, ao passo que, dificilmente, algum serviço de interesse local será indiferente aos interesse regional e mesmo nacional (BARROSO, 2009).

Uma certa superposição de interesses é natural no Estado Federal, pelo fato de vários níveis de poder ocuparem o mesmo território e também pela circunstância de a população de cada Município ser também de um Estado e estar igualmente ligada ao ente central (BARROSO, 2009).

O conceito de interesse local pode variar com o tempo, ou seja, aquilo que hoje é considerado de interesse absolutamente local, com a passagem do tempo poderá passar para a esfera de interesse regional e até mesmo federal. Vários fatores podem causar esta alteração como a fusão de municípios limítrofes ou mesmo a necessidade de uma ação integrada para melhor alcançar o interesse público.

De acordo com GRAU (1974), o fato característico do século XX é o aparecimento dos centros metropolitanos. Tal processo de crescimento se manifesta de tal modo que em torno de determinados núcleos urbanos outros se vão agregando, integrando-se a ponto de comporem nova realidade urbana. Assim, as várias unidades integradas formam um aglomerado único, tecido de relações e interações mútuas que transformam todo o conjunto em sistema sócio-econômico relativamente autônomo, abrangente de todas elas. (...) Ao mesmo tempo, começa a surgir uma grande expansão da demanda de serviços públicos, de sorte que as autoridades administrativas na área já não podem mais, isoladamente, dar solução satisfatória às necessidades coletivas sem o concurso da ação unificada e coordenada de todos os escalões governamentais implicados.

A conclusão é que, nestes casos, os serviços deixam de representar interesse local e passam a serviços de interesse regional ou estadual. Necessário ressaltar que a avocação estadual da matéria ordinariamente municipal não viola a autonomia do Município porque é a própria Constituição Federal quem confere ao Município competência para a prestação de serviços de interesse local e ao Estado a competência para os serviços de interesse regional.

3. A competência ambiental

No que concerne especificamente à elaboração de leis sobre o meio ambiente, nota-se que a delimitação das competências tem limites vagos e imprecisos, embora seja possível perceber a tendência de ficar a União com a elaboração de normas gerais, deixando para as demais pessoas políticas a especificação das condutas.

Visando harmonizar os diferentes níveis de intervenção, através da competência de legislar, formulou-se um tipo especial de competência – a competência concorrente. Entretanto, a forma de cooperação entre os entes da federação não foi especificada, o que provoca conflitos e justifica omissões por parte das entidades responsáveis.

De acordo com a Constituição, a União detém competência privativa e concorrente para legislar sobre o meio ambiente. As competências privativas da União vêm elencadas nos artigos 21 e 22 da Constituição Federal. As competências do art. 21 são de ordem administrativa e as do art. 22 são de ordem legislativa. Em matéria de natureza concorrente, em âmbito de normas gerais, a União é competente para legislar sobre os assuntos dispostos no art.24, par.1, CF/88.

Com relação à competência estadual, o art.25, parágrafo primeiro determina que *são reservados aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição*, ou seja, os Estados são competentes quando a matéria não for da União e nem dos Municípios.

Em âmbito de legislação concorrente, a competência da União não exclui a dos Estados em caráter suplementar. No caso de inexistir normas gerais da União, os Estados exercerão a com-

petência legislativa plena para atender às suas peculiaridades. Ocorrendo superveniência de lei federal, suspende-se a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. As normas gerais estabelecidas pela União não podem especificar situações, que, por sua natureza, sejam reservadas aos Estados.

A maior fonte de dúvidas em termos de competência, entretanto, refere-se ao município. A competência para legislar é um aspecto da autonomia municipal, pois as leis editadas pelo Município têm a mesma hierarquia das leis estaduais e federais, salvo no exercício da competência suplementar quando, então, as normas terão de se amoldar às dos outros níveis de governo. A base constitucional para que o Município possa elaborar leis encontra-se no artigo 30, de acordo com o qual, *competete aos Municípios*:

art.30, I - legislar sobre assuntos de interesse local;
art.30, II - suplementar a legislação federal no que couber;

O artigo 30 da CF/88 enumera matérias que são de competência do Município, mas que também dizem respeito aos interesses das demais pessoas políticas. Não há interesse exclusivamente municipal, mesmo porque o Município faz parte do Estado, que faz parte de uma coletividade maior.

Retomando a discussão a respeito do conceito de interesse local, que conforme já se afirmou, deve ser aferido diante do caso concreto, cabe ressaltar que não se trata de interesse exclusivo do Município; nem de interesse privativo da localidade; nem de interesse único dos munícipes. Se fosse exigida essa exclusividade, bem reduzido ficaria o âmbito da administração local, aniquilando-se a autonomia prevista pela Constituição.

Ainda a respeito do tema, cabe mencionar o trabalho do ministro do Superior Tribunal de Justiça, José Augusto Delgado, citado por FREITAS (2002), de acordo com o qual no âmbito da competência concorrente existe uma hierarquia de normas: a lei federal tem prevalência sobre a estadual e municipal, e a estadual sobre a municipal. No referido estudo, o ministro menciona as hipóteses em que os Municípios são competentes, em matéria ambiental. Serão transcritas a seguir, três hipóteses elencadas no referido trabalho em que o ministro destaca as situações em que os Municípios são privativamente competentes:

1. promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII, CF);
2. executar uma política de desenvolvimento urbano de acordo com as diretrizes gerais fixadas em lei, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes (art. 182, caput, CF);
3. defender e preservar para as futuras gerações o meio ambiente nos limites de seu território, por se constituir em um direito subjetivo de todos os habitantes do município o meio ambiente ecologicamente equilibrado (art.225, caput, CF).

Diante do cenário urbano atual, caracterizado por municípios cada vez mais interdependentes, cujos limites territoriais apresentam-se cada vez mais voláteis, acredita-se que a posição defendida pelo ministro de que a competência para os assuntos mencionados é privativa dos municípios perde força e fica cada dia mais difícil de ser sustentada. Objetivos como os mencionados pelo ministro parece enquadrarem-se mais como de interesse comum do que

como de interesse local, devendo, portanto, serem buscados em âmbito regional.

Sempre que interesses de mais de uma esfera se entrelaçarem com peso igual, poderá haver situações de difícil enquadramento. O ideal é que nestes casos ocorra a cooperação entre os entes, mas diante de inevitáveis impasses desta ordem, só mesmo ao Poder Judiciário caberá dizer qual a pessoa política competente para disciplinar a matéria ou executar a tarefa.

4. Reflexões finais

Com se observa, a competência concorrente para legislar e comum para atuar têm o objetivo de ampliar a proteção do bem, para isto tornando todos os entes responsáveis por ele, de alguma maneira. No entanto, em outra medida, o fato de o campo de atuação de cada ente federativo não ser claramente definido gera problemas como a omissão e o infundável jogo de repasse da responsabilidade de um ente para outro. O que poderia servir para proteger acaba funcionando como argumento para justificar a falta de proteção. O fato representa obstáculo também para o cidadão que deseja encontrar solução para suas pretensões, mas não sabe a quem dirigir-se.

Para evitar este tipo de problema, o art. 23 da Constituição Federal foi acrescido de um expressivo parágrafo, de acordo com o qual *lei complementar fixará norma de cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar em âmbito nacional*. Porém, a referida lei complementar nunca foi elaborada.

Pode-se argumentar que há certa falta de vontade política, mas será que esta norma regulamentadora é mesmo necessária? Acredi-

ta-se que não. O artigo 23 tem eficácia plena, não necessitando de norma infraconstitucional para regulamentá-lo. Neste aspecto, vale o argumento de que em matéria de proteção ambiental aplica-se a norma que for mais benéfica. Se a própria Constituição previu a cooperação e se através desta é possível estender a proteção ao meio ambiente, então, não há razões para não aplicá-la. A lei complementar poderia, na hipótese, detalhar como a cooperação ocorreria.

As vantagens de haver cooperação entre os entes são muitas. As pessoas políticas poderiam realizar troca de informações, ações conjuntas, a fiscalização poderia ser dividida, e o mais importante: a proteção poderia ser mais efetiva.

Mas o que se verifica na verdade é uma grande competição entre os entes, com notável prevalência do interesse federal. Apesar de inexistir hierarquia entre os entes, a União detém o maior e mais importante leque de competências exclusivas, além do que, ao estabelecer as normas gerais, acaba dando o comando geral das competências, restando pouco espaço para a competência residual. Isto pode ser problemático considerando-se que normalmente a União desconhece os problemas locais.

Os recentes acontecimentos envolvendo questões ambientais têm deixado cada dia mais claro que a coletividade só tem a perder com este federalismo competitivo. Um pouco mais de cooperação entre os entes poderia assegurar mais segurança e qualidade de vida à sociedade.

5. Referências bibliográficas

BARROSO, L.R. Saneamento Básico: Competências constitucionais da União, Estados e Municípios. **Revista Eletrônica**

de Direito Administrativo Econômico. Número 11, agosto/ setembro e outubro de 2007. Salvador. Bahia, p. 3. Disponível em <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em abril de 2009.

FREITAS, V.P. **A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

GRAU, E.R. **Regiões metropolitanas:** regime jurídico. 1974.

SILVA, J.A. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 27^a ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

