

**XXV CONGRESSO DO CONPEDI -
CURITIBA**

DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO I

BARTIRA MACEDO MIRANDA SANTOS

JOSÉ FERNANDO VIDAL DE SOUZA

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598

Direito ambiental e socioambientalismo I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA;

Coordenadores: Bartira Macedo Miranda Santos, José Fernando Vidal De Souza – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-298-9

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Direito Ambiental.
3. Socioambientalismo. I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34



XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO I

Apresentação

A presente obra é mais um trabalho realizado pelo Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) que reúne os pesquisadores da área do Direito e organiza os maiores eventos acadêmicos ligados à Ciência Jurídica.

Desta feita a reunião dos artigos é proveniente do XXV CONGRESSO DO CONPEDI, realizado na cidade de Curitiba, nos dias 7 a 10 dezembro de 2016, e sediado pelo Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA).

Os professores ora signatários ficaram responsáveis pela Coordenação do Grupo de Trabalho (GT) de “Direito Ambiental e Socioambientalismo I” e pela organização desta obra.

O GT de “Direito Ambiental e Socioambientalismo I” se dedica a estudar os principais temas de Direito Ambiental, concebido como um importante instrumento de regulação social, bem como o Direito socioambiental que se propõe a estudar a sustentabilidade ambiental e a sustentabilidade social, contribuindo para a redução da pobreza e das desigualdades ao promover valores como equidade e justiça social, para superação dos limites do sistema jurídico proprietário e individualista.

Com efeito, no dia 08 de dezembro de 2016, os vinte e um artigos ora selecionados, após avaliação feita por pares, por meio do método double blind review, pelo qual cada artigo é avaliado por dois pareceristas especialistas na área com elevada titulação acadêmica, foram apresentados oralmente por seus autores e, como forma de dar publicidade ao conhecimento científico, compõem o presente livro.

Para facilitar a leitura, a obra foi dividida em oito temáticas distintas, a saber: a) temas de direito ambiental material; b) direito ambiental internacional; c) recursos hídricos; d) o estatuto da cidade e saneamento básico; e) meio ambiente cultural; f) direito a alimentação; g) aspectos de defesa da fauna; h) estudos de caso.

Assim, a primeira temática, Temas de direito ambiental material é composta de quatro artigos. O primeiro intitulado: “A responsabilidade ambiental e proteção dos direitos individuais homogêneos”, Karla Karolina Harada Souza explica a importância da responsabilidade ambiental, discutindo-a nas esferas nacional e internacional, diante do

conceito do meio ambiente como bem difuso e seus reflexos no nível difuso, coletivo e direitos individuais homogêneos. Na sequência, José Fernando Vidal de Souza e Daiane Vieira Melo Costa apresentam o artigo “O terceiro setor no contexto do desenvolvimento sustentável e da sustentabilidade”, no qual apreciam as organizações do terceiro setor no âmbito brasileiro, que são caracterizadas como associações reguladas pelo direito privado que surgem como resposta à prestação inadequada dos serviços públicos pelo Estado Social de Direito, bem como, o princípio da sustentabilidade, como direito fundamental de terceira dimensão, é abordado no âmbito do direito à solidariedade e uma análise crítica dos conceitos de desenvolvimento sustentável e sustentabilidade. O terceiro artigo denominado “Aspectos relevantes da implantação do licenciamento ambiental simplificado em novos empreendimentos de interesse social”, de autoria de Camila Rabelo de Matos Silva Arruda e Fátima Cristina Santoro Gerstenberger promovem uma análise dos aspectos relevantes do problema da falta de habitações populares que gera ocupação irregular em áreas de risco, interfere na qualidade de vida e coloca em risco a integridade dos moradores, mostrando aspectos de relevância sobre o licenciamento ambiental simplificado. Por fim, fecha o bloco, o artigo “Competência em matéria ambiental” de Paulo Pereira Leite Filho, que se dedica a examinar a sobreposição de ordens jurídicas e a manifestação compartilhada do poder político, por órgãos autônomos e não hierarquizados entre si, bem como a repartição de competência ambiental vigente no Brasil.

A temática seguinte, Direito Ambiental Internacional, reúne outros quatro artigos. Abre o grupo o artigo de Paula Galbiatti Silveira e José Rubens Morato Leite, denominado “Novos rumos do estado de direito ecológico”, que se propõe a examinar os novos rumos do Estado de Direito Ecológico, a partir dos deveres do Estado, incorporando os direitos da natureza e o fortalecimento da proteção dos processos ecológicos essenciais. Na sequência tem-se o artigo “Apropriação da sociobiodiversidade e a nova colonialidade latino-americana: limites e possibilidades para a construção de um regime sui generis”, de Evilhane Jum Martins e Jerônimo Siqueira Tybusch, cujo objetivo é analisar os paradigmas que atrelam a América Latina ao processo de colonialidade relativamente à apropriação da sociobiodiversidade, com possíveis soluções desde um regime sui generis, com a expectativa de subverter a ordem posta enquanto instrumento regional que equilibre interesses na esfera pública, notadamente nos sistemas da economia, política, direito, ecologia e cultura. Depois, Cristiano Aparecido Quinaia e Alfredo Luis Papassoni Fernandes, discutem em a “Função social ambiental da propriedade e o princípio do bem-viver na constituição equatoriana”, os novos paradigmas impostos pela constituição equatoriana, ao instituir o princípio do bem viver (sumak kawsay), elevar a natureza à condição de sujeito de direitos (Pacha Mama), bem como a função social da propriedade imóvel à proteção ambiental. Por derradeiro, em a “Governança ambiental global e mudança climática: perspectivas de uma efetiva governança global para a justiça

ambiental e climática pós-acordo de Paris”, Charles Alexandre Souza Armada e Ricardo Stanziola Vieira destacam os problemas decorrentes da Governança Ambiental Global no novo cenário de mudança climática planetária e salientam a importância da Justiça Ambiental, da Justiça Climática e do desenvolvimento da Governança Global para o meio ambiente, a partir da 21ª Conferência das Partes e do Acordo de Paris.

O terceiro grupo de artigos destaca a importância dos Recursos Hídricos. Nessa temática temos dois artigos. O primeiro denominado, “Amazônia Legal: tutela hidrojurídica das águas no Brasil e no Estado do Tocantins”, Leonardo Leite Nascimento enfatiza que o Estado do Tocantins foi um dos pioneiros a regulamentar a tutela das águas da Amazônia Legal, através da Lei nº 1.037/02, que estabeleceu a Política Estadual de Recursos Hídricos e a partir dessa assertiva examina os principais instrumentos hidrojurídicos no Brasil e no Tocantins para concluir a importância da elaboração do Plano de Recursos Hídricos Estadual, mas, ao mesmo tempo, a dificuldade para implantação de instrumentos de gestão hídrica fundamentais. Depois, Aleph Hassan Costa Amin no artigo “O acesso à água: análise a partir de decisões da corte interamericana de direitos humanos” enfatiza que o acesso à água é um dos principais conflitos do século XXI e, sendo assim, entende que o Estado deve adotar políticas públicas que garantam tal acesso. Para tanto, se propõe a examinar as decisões da Corte IDH com o objetivo de identificar o fundamento jurídico do acesso à água.

A quarta temática trata do Estatuto da Cidade e Saneamento Básico. O primeiro artigo de Maria Claudia da Silva Antunes de Souza e Hilariane Teixeira Ghilardi cuidam da “Avaliação ambiental estratégica e sua aplicabilidade no Estatuto da Cidade” destacando a Avaliação Ambiental Estratégica e sua aplicabilidade no Estatuto da Cidade, para estudar os principais fatores do desenvolvimento urbano sustentável, com o escopo de sua implantação nos planos diretores. Depois em “O pseudoprincípio da universalização do acesso no esgotamento sanitário brasileiro”, Patrícia Leal Miranda de Aguiar e Ana Luiza Novais Cabral se dedicam a examinar a universalização do acesso no esgotamento sanitário e a dificuldade de sua implantação a toda população, de forma igualitária. Por fim, Lorena Saboya Vieira e Alessandra Anchieta Moreira Lima De Aguiar apresentam “Política Nacional de Resíduos Sólidos e o programa Minha Casa Minha Vida: reflexão acerca da garantia ao direito à moradia digna e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” e refletem sobre a lei nº 12.305/10, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS, bem como as medidas ambientais de forma multidimensional e multidisciplinar, nos Programas Minha Casa Minha Vida (PMCMV), amplamente desenvolvidos no Brasil.

Na sequência, dois artigos compõem a quinta temática, denominada Meio Ambiente Cultural. O primeiro de Márcia Rodrigues Bertoldi e Rosane Aparecida Rubert, intitulado

“Conhecimentos tradicionais em comunidades quilombolas da cidade de Piratini (RS)” se propõe a examinar as comunidades quilombolas localizadas na cidade de Piratini-RS, com a identificação das práticas sustentáveis originadas de seus conhecimentos tradicionais, bem como promover assistência para salvaguardar tais saberes, visando a conservação dos ecossistemas locais, o incremento da equidade social e os modos de organização econômica, tudo para a efetivação dos direitos ao desenvolvimento sustentável e ao meio ambiente equilibrado. No segundo artigo: “O valor do patrimônio cultural para a inclusão social, Priscila Kutne Armelin e Roseli Borin tratam da importância do patrimônio cultural e, para tanto, apresentam uma nova perspectiva da valorização do patrimônio cultural para a inserção na sociedade da cultura de povos que estão à sua margem.

O Direito à Alimentação é a sexta temática. O primeiro artigo desse grupo, “Combate ao desperdício de alimentos para a erradicação da fome e alcance da dimensão social da sustentabilidade: lineamentos dos projetos de lei do Senado Federal 672/15, 675/15 e 738 /15”, de André Luiz Staack e Célia Regina Capeleti se preocupam com o conceito do desenvolvimento sustentável em sua dimensão social voltada para a erradicação da fome. Assim, examinam os projetos de lei 672, 675 e 738, todos datados de 2015, que estão em trâmite no Senado Federal e que podem influenciar nas políticas públicas de erradicação da fome no Brasil. O segundo artigo de Romina Ysabel Bazán Barba e Nivaldo dos Santos é dedicado ao “Direito à Alimentação e o Protocolo De Nagoya”, no qual a problemática do Direito à Alimentação é apreciada ótica da falta de equidade, justiça social e degradação ambiental. Assim, a partir do Protocolo de Nagoya, novo instrumento internacional de acesso e repartição dos recursos genéticos, as autoras analisam a geopolítica da fome, o uso indiscriminado de agrotóxicos, o monopólio das sementes e as mazelas do processo de manutenção e circulação do mercado alimentício.

A sétima temática, Aspectos de Defesa da Fauna, reúne dois artigos. O primeiro “Ecocentrismo constitucional e a expansão da sustentabilidade para além da vida humana”, de Victor Trevilin Benatti Marcon e Rafael Fernando dos Santos, partem da visão ecocêntrica, examinando seus principais pontos, inclusive à luz da Constituição Federal e a positivação de direitos às espécies animais, a fim da manutenção da vida em geral, e não apenas da vida humana. No segundo artigo, de Bruna Hundertmarch e Nathalie Kuczura Nedel, intitulado a “Farra do boi: um embate entre o direito à cultura e a proibição de tratamento cruel dos animais”, as autoras apresentam os problemas decorrentes da denominada Farra do boi, praticada em festas no litoral catarinense. Examinam os conceitos de crueldade contra os animais, o direito fundamental à cultura e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e buscam dirimir a problemática a partir do entendimento do Supremo Tribunal Federal.

Os dois últimos artigos que compõem a presente obra apresentam estudos de casos. O primeiro intitulado “O julgamento da ADPF 316 e a questão ambiental no entorno do corredor de exportação do porto de Santos”, de Luciano Pereira de Souza e Marcelo Lamy apresenta as considerações que envolvem a ADPF 316 pelo Supremo Tribunal Federal, ao julgar liminarmente ação de controle de constitucionalidade da lei municipal que limitou atividade de terminais graneleiros no Porto de Santos, reconheceu que a lei local invadiu competência privativa da União para explorar atividade portuária e legislar sobre portos e o contraponto da degradação da qualidade do ar no entorno do corredor de exportação portuário. Na sequência, David Figueiredo Barros do Prado e Karina Caetano Malheiro, apresentam o artigo “Breve estudo do caso Shell em Paulínia-SP - prevenção, precaução e dano ambiental”, no qual os princípios da prevenção e da precaução são estudados, a partir da apresentação do caso paradigmático da empresa Shell, sediada na cidade de Paulínia-SP, que produziu durante anos, organoclorados altamente tóxicos, responsáveis pela poluição dos lençóis freáticos da região e danos à saúde de seus funcionários e dos moradores do bairro Recanto dos Pássaros, sendo certo, também, que após mais de trinta anos, a poluição ainda persiste no local.

Com isso, desejamos a todos uma proveitosa e saborosa leitura.

Prof. Dr. José Fernando Vidal de Souza – UNINOVE

Profa. Dra. Bartira Macedo Miranda Santos – UFG

COMPETÊNCIA EM MATÉRIA AMBIENTAL
BRAZILIAN ENVIRONMENTAL JURISDICTION

Paulo Pereira Leite Filho

Resumo

O ponto central deste trabalho é a análise do sistema de repartição de competências do Estado federal brasileiro. De início, a análise das formas de Estado, simples e compostas, será apresentada. Na sequência, identifica-se a essência do modelo federal, suas características principais, em especial (1) a sobreposição de ordens jurídicas e (2) a manifestação compartilhada do poder político, por órgãos autônomos e não hierarquizados entre si. Serão demonstrados os sistemas tradicionais, bem assim alguns instrumentos eleitos para conformá-los. Promovida a identificação desses instrumentos, um breve estudo acerca da repartição de competência ambiental que hoje vigora no Brasil será exposto.

Palavras-chave: Forma de estado, Federação, Competências, Ambiental

Abstract/Resumen/Résumé

The central point of this work is the analysis of the distribution of the Brazilian federal state attribution system. Initially, the analysis of the forms of state, simple and composed, will be presented. It will be identify the essence of the federal standard, its main characteristics, in particular (1) the overlapping legal systems and (2) the shared manifestation of political power, by independent entities and not hierarchically to each other. Traditional systems will be demonstrated, as well as some instruments elected to conform them. After, a study on the division of powers that now prevails in Brazil will be exposed.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Standard state, Federation, Jurisdiction, Environmental

1 INTRODUÇÃO

Uma das maiores dificuldades enfrentadas pelo operador do Direito quando se depara com o trato das questões de natureza ambiental diz respeito à legitimidade para a edição de suas normas e, por decorrência natural, à própria legitimidade para lhes dar execução. A dificuldade, com efeito, encontra-se na origem: saber qual a instituição governamental, dentre os vários existentes, pode compilar o sistema normativo que vai disciplinar a matéria em epígrafe, e qual instituição será o encarregado para lhe dar o fiel cumprimento, tudo sob a lupa do Estado Democrático de Direito, na forma do art. 1º, *caput*, da Constituição. A princípio, a dificuldade soa rarefeita. O direito positivo, notadamente a Constituição, expõe os parâmetros eleitos que permitem ao intérprete proceder às necessárias identificações. E isso soa como algo bem simples, fácil. O índice da Constituição ou mesmo uma busca em ferramenta eletrônica de pesquisa da *internet* aparenta ser o suficiente para o desfecho rápido de qualquer questão que possa ser suscitada neste campo. Não o é, entretanto. Trata-se de um tema nacional dos mais intrincados, que provoca, constantemente, inúmeras tensões entre os cidadãos e a Administração Pública ou mesmo entre os seus próprios agentes, órgãos, entes. Nesta controvérsia, reside o embate inafastável da legitimidade da manifestação do poder do Estado, ao qual, é certo, todos estão subjugados, entes públicos e privados, nos precisos limites do exercício da soberania. Daí a razão deste estudo: expor e compreender os traços que delimitam o perfil do Estado brasileiro, e a partir de aí identificar como se deve promover a manifestação do poder político na seara ambiental. Somente assim será respondida com a devida segurança jurídica a indagação vestibular. De ver-se que, malgrado seja obrigação de todos a preservação do meio ambiente sadio, inclusive para as gerações futuras, são os entes públicos, que detêm o monopólio do poder político, os principais responsáveis para o cumprimento deste múnus, tão negligenciado, não obstante o destaque que vem merecendo nas últimas três décadas, anota-se. Ademais, sem o poder político sequer será possível o estabelecimento de um vinco de atuação entre todos os protagonistas envolvidos na matéria. A metodologia empregada consiste, basicamente, em uma pesquisa embasada no referencial teórico e jurisprudencial. Orienta-se, na pesquisa bibliográfica, a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos em revistas, páginas de web sites, além da análise de legislação relativa à temática.

2 O CONCEITO DE ESTADO PERSONIFICADO

O próprio conceito de Estado não alcançou consenso entre os juristas. Dallari destaca, por exemplo, que David Easton encontrou nada menos do que cento e quarenta e cinco definições para este ente (DALLARI, 1995). De qualquer forma, não há espaço neste arrazoado para maiores digressões sobre o tema, de modo que se adotará o conceito do retro citado jurista, de grande aceitação, vazados nos seguintes termos: *ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em um determinado território*¹.

Imperioso, nesse passo, acrescentar a visão moderna do Estado como um ente personificado, é dizer, dotado de personalidade jurídica, na medida em que somente dessa forma poder-se-á proceder-se à junção dos planos *político* e *jurídico* (DALLARI, 1995).

Preleciona Dallari, *in verbis*:

É por meio da noção do Estado como pessoa jurídica, existindo na ordem jurídica e procurando atuar segundo o direito, que se estabelecem limites jurídicos eficazes à ação do Estado, no seu relacionamento com os cidadãos. Se, de um lado, é inevitável que o Estado se torne titular de direitos que ele próprio cria por meio de seus órgãos, há de outro, a possibilidade de que os cidadãos possam fazer valer contra ele suas pretensões jurídicas, o que só é concebível numa relação entre pessoas jurídicas (DALLARI, 1995, p. 107).

Os elementos do Estado que lhe conferem o conceito, essência e a sua noção de personificação, sem a qual não há falar em Estado Democrático de Direito, constituem o primeiro passo para a compreensão da manifestação do poder político, ponto de partida dessa empreitada.

2.1 FORMAS DE ESTADO

Analisar as formas de Estado significa identificar como se dá a distribuição do poder político internamente. De modo didático e resumido, os Estados se dividem em duas linhas principais, quais sejam: simples ou compostos.

Os Estados simples têm sua raiz no denominado Estado unitário, cujo traço mestre é a existência de “um único centro de poder político e jurídico dotado de soberania no território nacional (RANIERI, 2013)”. Nele há um único centro irradiador de decisões políticas expressas em lei. O poder de editar normas genéricas era exercido por um único polo sobre todo território do Estado (BASTOS, 2002, p. 223). Evidentemente que a complexidade social passou a exigir uma forma mais arejada e eficaz do que o modelo

¹ Dallari explica a conveniência do conceito formulado, pois “se acham presentes todos os elementos que compõe o Estado, e só esses elementos. A noção de poder está implícita na de soberania, que, no entanto, é referida como característica da própria ordem jurídica. A politicidade do Estado é afirmada na referência expressa do bem comum, com a vinculação deste a um certo povo e, finalmente, a territorialidade, limitadora da ação jurídica e política do Estado, está presente na menção a determinado território” (Dallari, op. cit., p. 101).

denominado unitário simples, centralizado ou puro. Somente Estados atípicos o mantêm na atualidade, como, por exemplo, o Vaticano, que se fez soberano com a assinatura do Tratado de Latrão, 1929(PADILHA, 2014, p.345). A exigência natural ocasionou a transformação em modelos derivados, promovendo uma descentralização administrativa, na qual o poder político se mantém concentrado, mas a execução desses comandos se dá através dos órgãos subordinados, ou mesmo uma desconcentração administrativa e política mitigada, esta por delegação, na qual se dá liberdade às regiões de eleger a melhor forma de atingir a diretriz ditada pelo poder central. Como desdobramentos naturais, e quase alcançando a forma composta, surgiram os ditos Estados regionais (ex.: Itália) e o autonômico (ex.: Espanha). Aqui as regiões são dotadas de poder legiferante ordinário, sem a faculdade de auto-organização através do poder constituinte decorrente. A diferença entre um e outro se dá na iniciativa, central ou regional, de se estabelecer as autonomias, ambas de sede infraconstitucional (RANIERI, 2013).

A segunda linha são os Estados compostos, cujos modelos clássicos são a Confederação e a Federação².

Os Estados compostos são aqueles formados por uma aliança, um ânimo associativo. A Confederação nem sempre é reconhecida como um Estado propriamente dito, muito embora sua associação seja densa (AZAMBUJA, 1998). Isto porque ela é formada pela associação de vários Estados que mantêm o caráter soberano – união de Estados. São formações com base jurídica em tratados internacionais e admitem, através de denúncia, o direito de secessão, muito embora a união seja a princípio permanente. As deliberações devem ser aceitas por todos os integrantes, pois há o direito de *nulificação* (AZAMBUJA, 1998, p. 369) como forma de resistência, o que, por sua vez, faz com que as naturezas jurídicas dessas emanções sejam diferentes das leis, pois sem caráter vinculativo. Os cidadãos mantêm a nacionalidade originária dos Estados formadores do pacto, ao passo que não participam do processo de composição do órgão central. Em geral, a confederação tem objetivos específicos, mormente nas áreas comerciais, culturais e de segurança. Não há de fato consenso, trata-se de um Estado nos moldes aqui conceituados. Isso porque remanesce a íntegra soberania dos Estados integrantes da aliança, o que conflita com a ideia de poder uno e indivisível. Há, inclusive, renomados autores que dele sequer fazem menção (MIRANDA, 2011).

² Dado os limites deste arrazoado, não se fez, propositalmente, menção às formas compostas de união pessoal, união real, união incorporada, bem assim as relações de vassalagem, porquanto, atualmente, alcançam apenas um menor significado prático.

O mais importante para este estudo é, obviamente, a forma federal de Estado, pois o Brasil a adotou desde o advento da Proclamação da República, através do Decreto nº 1, de 15.11.89.

Curiosamente, a nossa República bem como a nossa forma federativa – princípios estruturantes e, portanto, matérias de berço constitucional - nasceram de um Decreto (CERQUEIRA, 2006), conquanto ratificado, expressamente, pela Constituição de 24 de fevereiro de 1891:

Art. 1º- A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, A República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil (BRASIL, Constituição, 1988).

De ver-se que a Constituição de 1891 fez dos princípios republicano e federativo cláusulas pétreas, consoante a dicção do art. 90, §1º: *Não poderão ser admitidos como objeto de deliberação, no Congresso, projetos tendentes a abolir a forma republicano-federativa, ou a igualdade da representação dos Estados no Senado* (BRASIL, Constituição de 1891). Desde então, esta fórmula se sustenta por aqui, há mais de um século.

O Estado federal caracteriza-se, basicamente, pela coexistência de pelo menos duas ordens jurídicas sobre o mesmo território e incidente, de modo concomitante, sobre os indivíduos que nele se encontram. *A federação repousa na sobreposição, porque um poder novo e distinto, o poder federal, surge acima dos poderes políticos dos Estados nela integrantes, os Estados federados* (MIRANDA, 2011, p. 145). Miranda enfatiza mais com precisão, *in verbis*:

O Estado federal ou federação assenta, repetimos, numa “estrutura de sobreposição”, a qual recobre os poderes políticos locais (isto é, dos Estados federados), de modo a cada cidadão ficar simultaneamente sujeito a duas Constituições – a federal e a do Estado federado a que pertence – e ser destinatário de atos provenientes de dois aparelhos de órgãos legislativos, governativos, administrativos e jurisdicionais. Assenta também numa estrutura de participação, em que o poder político central surge como resultante da agregação dos poderes políticos locais, independentemente do modo de formação: donde a terminologia clássica de Estados dos Estados (MIRANDA, 2011, p. 147).

De fato, reside aqui o ponto crucial do Estado federal: a compreensão da existência de mais de um polo difusor de poder político. Isso faz com que o indivíduo se torne súdito de mais de ordem jurídica dentro do mesmo Estado. E não há falar-se em duas soberanias, por impossível. O poder estatal segue uno e indivisível, sob pena de descaracterização da própria figura do Estado.

Nesse passo, a soberania permanecerá com a aliança dos polos políticos, remanesecendo a autonomia política para cada ente que compõe o Estado federal, conforme dispuser o pacto, necessariamente de berço constitucional. *Trata-se de uma “unidade” dentro da “diversidade”. A “unidade” é ela, a “federação”, enquanto a “diversidade” é inerente às partes que a compõem, isto é, os “Estados”, com seus caracteres próprios* (BULOS, 2009, p. 345).

Mas é preciso estabelecer uma organização para que o poder político possa se manifestar de forma compartilhada sem que isso leve a uma colisão entre as entidades federativas, o que resultaria em um Estado inviável, insustentável, que logo se desintegraria. Assim, surge a necessidade de se promover a repartição de competências, de modo que cada entidade autônoma tenha suas atribuições fixadas no pacto. Agirão, destarte, como se cada uma tivesse sua própria frequência, como se dá, por exemplo, com as rádios difusoras. Todas emitem seus programas, sem que uma prejudique ou invada a programação da outra. Cabe à Constituição promover esta distribuição de poderes entre todos os entes. Somente assim as autonomias políticas estarão efetivamente respeitadas³. Com efeito, não há falar-se, jamais, em hierarquia entre os entes que compõem a federação, como muitos desavisados, vez por outra, a preconizam, seja porque não compreendem o significado de uma federação, seja porque estão impulsionados pelo pragmatismo imediato como solução quase mítica das questões sociais.

A repartição de competência ganha ainda maior relevo quando se compreende que o modelo federativo desafia uma união sem volta, é dizer, não se tolera em nenhuma hipótese o direito de secessão. Daí a expressão *união indissolúvel* inserta no art. 1º, *caput*, da Constituição de 1988 - e é assim desde a primeira Constituição republicana, 1891. Com efeito, o sistema de repartição de competências tem o propósito de distribuir a quantidade de poder que cabe a cada ente federado, satisfazendo o poder periférico emanado dos demais entes, sob pena de gerar sérias instabilidades políticas, pois a questão não se resume à atribuição de poderes. Poderes são, também, deveres, afinal! De fato. Se há uma atribuição conferida a qualquer organismo, haverá, por igual, uma obrigação de bem cumpri-la. Cunha Junior adverte, *in verbis*:

A posse de competências próprias, contudo, não é suficiente para integral satisfação dessa primeira característica. É que, como salienta a doutrina, ao conceder

³ A identificação do ente da Federação se dá com a constatação de três requisitos: [...] *a autonomia se subdivide em uma tríplice capacidade. Portanto, o mesmo deve ser acometido de uma auto-organização (ou normatização própria), de um autogoverno e de uma autoadministração para o exercício de suas atividades.* (In FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 3. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 577.

competências, a Constituição impõe encargos, para cujo cumprimento é imprescindível a existência de recursos financeiros suficientes. Surge a necessidade, pois, “de um equilíbrio entre as tarefas e rendas, de forma que não basta estarmos diante de uma repartição constitucional de competências (encargos) sem o devido acompanhamento do suporte financeiro (por via de arrecadação ou repasse de verbas), para a consecução fixada na Lei Maior (CUNHA JÚNIOR, 2011. p. 873) .

Esta é a razão, aliás, que alicerça outra característica essencial: a partição de receitas. Como a maior parte das receitas que alimentam os entes federados vem dos tributos, o pacto federativo há de fazer-lhe, igualmente, a distribuição, definindo qual exação tributária pode ser instituída e exigida por cada um dos entes, pois não pode haver conflito, nem sobreposição de obrigações. O tema é crítico e atual, mas também negligenciado, notadamente por aqueles que não suportam a necessidade de responsabilidade fiscal⁴.

Dada a necessidade de distribuição e quantificação de poderes, para o que se dá o nome de competências, e na mesma proporção da necessidade de distribuição de receitas, arrecadações, a probabilidade de surgirem conflitos é grande. Imperioso, portanto, a existência de um órgão que os solucione e esteja, por coerência, acima e equidistante de todos eles. É o papel da Corte Constitucional, realizado entre nós pelo Supremo Tribunal Federal, na forma do art. 102, *caput*, da Constituição: *Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:* (g. n.).

Por conseguinte, o perfil do Estado federal, na parte que aqui interessa destacar, pode ser expresso como (1) sobreposição de duas ou mais ordens jurídicas sobre o mesmo território, realizadas através de entes com (2) autonomia política, cuja (3) distribuição de competências e (4) arrecadações que estejam (5) fixadas diretamente em uma Constituição, (6) veladas por uma Corte própria, (7) inexistindo o direito de secessão entre os entes que a compõem, (8) dos quais emanam o poder político de forma compartilhada e sem hierarquia. Convém acrescentar (9) a existência de um órgão de representação política no poder central, papel cumprido, via de regra, pelo Senado – como é o caso brasileiro, por exemplo, na dicção do art. 46, *caput*: *O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.* (g. n.).

Vale consignar, ademais, por ser fonte de confusões imperdoáveis, que o ente União ora representa a República Federal do Brasil, soberana, é dizer, a união de todos os entes, ora representa apenas a União enquanto um dos entes que compõe a federação ao lado dos demais. Exemplo clássico do primeiro é a subscrição de um tratado internacional pelo

⁴ “É preciso discutir a repartição de responsabilidades, as quais observariam a realidade e as demandas sustentáveis da sociedade. Esse é o novo federalismo; não o antigo.” (In NOBREGA, Maílson da. Segure seu bolso. *Veja*. São Paulo, 10 ago. 2016, p. 32.).

Presidente da República; do segundo, é a sanção pela mesma autoridade de uma lei federal que disciplina o funcionalismo público federal.

Mister se faz, por fim, evidenciar que o Brasil inovou com a Constituição de 1988 ao erigir o Município à condição de ente da Federação. Construiu-se assim uma Federação de três níveis, formada pelo poder central (federal), pelo poder regional (estadual) e pelo poder local (municipal). Há ainda um quarto ente federativo: o Distrito Federal, que guarda, por sua vez, as competências próprias dos Municípios e dos Estados⁵.

3 A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

Cuida-se, grosso modo, do modelo erigido por um Estado no sentido de se promover a distribuição de competências entre os seus organismos, de sorte a fazer com que não exista colisão quando da sua positivação. Somada com a divisão de arrecadações, está-se diante de ponto mais delicado de uma forma estatal cujo poder político encontra-se fracionado entre entidades autônomas.

3.1 PRINCÍPIOS INSTRUTORES

Dois princípios instruem a análise da repartição de competências, a saber: (1) o princípio da preponderância de interesses; e (2) o princípio da simetria.

O primeiro, princípio da preponderância de interesses, orienta no sentido de que as questões de interesse nacional sejam tratadas pelo poder central, pela esfera federal. Já as questões de interesse regional ficam a cargo do dito poder regional: a esfera estadual. Por fim, caberia ao Município tratar das questões de interesse local. Cuida-se, entretanto, de uma norma aberta, de pouca densidade, que nem sempre permite a extração de seu conteúdo de forma simples. Se nós temos exemplos clássicos de que a hipótese é de fácil identificação, como é o caso dos transportes coletivos⁶, outras situações nem sempre permitem uma conclusão segura, fazendo a questão ser levada ao Judiciário. Exemplo atual acerca do tema foi a declaração de inconstitucionalidade (ADI nº 3055) de uma lei estadual paranaense que obrigava os veículos automotores a transitar em suas rodovias com os faróis acionados, uma vez que a matéria está reservada à competência da União⁷. Hoje, a mesma disciplina veicular está disposta na Lei nº 13.290, de 23 de maio de 2016, que conferiu nova redação ao inc. I do

⁵ Diz o art. 32, §1º da Constituição: *Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Municípios e Estados.*

⁶ Resumidamente: à União compete tratar do transporte internacional e interestadual; aos Estados compete o transporte intermunicipal; e aos Municípios, o transporte municipal.

⁷ ADI nº 3055. Apud FERNANDES, opus cit., p. 592.

art. 40 do Código de Trânsito Brasileiro. A princípio, o novel dispositivo goza de higidez jurídica, ao menos é certa a legitimidade da origem, dado o conteúdo do julgamento retro citado.

O segundo princípio, da simetria, também conhecido como do paralelismo, impõe uma relação simétrica entre o perfil dos institutos jurídicos dispostos no plano da Constituição Federal e aqueles dispostos nas Constituições Estaduais e mesmo nas Leis Orgânicas municipais e do Distrito Federal. É também um princípio implícito, que limita a auto-organização dos entes da Federação. O exemplo clássico é a iniciativa reservada ao Presidente da República para apresentar projeto de lei que prevê o aumento de remuneração dos servidores públicos, segundo dispõe o art. 61, §1º, II, “a”, quarta figura, da Constituição. O Supremo Tribunal Federal já definiu que tal iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo (embora a Constituição indique o Presidente da República) e, portanto, de observância obrigatória para todos os níveis da Federação por força do princípio da simetria.

3.2 SISTEMAS DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

Tradicionalmente, dois são os sistemas ou técnicas empregados para a disciplina da partição de competências, a saber: o horizontal e o vertical.

O sistema horizontal é o mais comum, pois advém do federalismo estadunidense, criador histórico desta forma de Estado. Nele se aplica a técnica de competências enumeradas e competências remanescentes. Assim, elege-se o ente federal que terá suas competências enumeradas taxativamente. São competências exclusivas, com exclusão dos demais entes. Os outros entes, por sua vez, passam a dispor das demais competências, é dizer, de todas aquelas não previstas para o primeiro. Ao poder central dos EUA, por exemplo, foram atribuídas competências arroladas, remanescendo aos Estados tudo o mais não fixado ao primeiro. O Canadá emprega a mesma técnica, mas o rol taxativo indica a competência das províncias, restando ao poder central, aquelas não dispostas ao poder periférico.

O sistema vertical é um pouco mais sensível. Isto porque nele os entes da federação gozaram das mesmas atribuições, especificadas através do interesse, quando a competência for material, ou da densidade, no caso da competência para editar leis. Este sistema encontra campo mais profícuo quando se trata de competência legislativa, porquanto permeável a um tratamento mais claro acerca da densidade, que, por sua vez, definirá o campo de atuação. Assim, em se tratando de regras gerais, responderá por esta competência o poder central, ao passo que o poder periférico atuará quando da compilação de regras complementares ou

específicas. Já quando a competência for material (executiva), todos atuam simultaneamente e eventual colisão será dirimida apenas pelo princípio da preponderância de interesses. De ver-se, portanto, que há, nos dois casos, uma grande imprecisão acerca do tema. Fala-se aqui atualmente, inclusive, em “hierarquia de interesses”.

3.3 O SISTEMA DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS BRASILEIRO

O Brasil adotou a conjugação dos dois sistemas, horizontal e vertical. Reputa-se, portanto, ao sistema brasileiro como complexo. E com um agravante: a reboque desta decisão política acerca da eleição de um sistema complexo de repartição de competências, inseriu-se uma nova classe de entes na Federação: a dos Municípios.

Mundo afora, as federações trabalham com duas classes de entes: poder central e poder regional. O Brasil passou a distribuir as competências entre três: poder central, regional e local. Evidentemente que ambos os sistemas restaram afetados, a dificultar ainda mais a identificação de matéria tão nobre.

Assim, no que diz respeito ao sistema horizontal pátrio, encontra-se:

No art. 21 (*Compete à União:*), um rol de competências administrativas (materiais) exclusivas da União. Rol taxativo, a excluir todos os demais entes.

No art. 22 (*Compete privativamente à União legislar sobre:*), um rol de competências legislativas, é dizer, traz as matérias em que somente a União pode disciplinar através da lei *stricto sensu*. Aqui, contudo, a competência é privativa, e não exclusiva como no artigo anterior. Isto porque são matérias passíveis de delegação, na forma de seu parágrafo único. Houve por bem a Constituição autorizar a delegação, através de lei complementar, aos Estados, somente aos Estados, da faculdade de legislar sobre questões específicas das matérias arroladas. Assim, são requisitos para a delegação: 1- a veiculação através de lei complementar; 2- eleita a matéria a ser delegada, há de estar especificadas as questões a serem operadas pelos Estados, sendo proibido a delegação de toda a matéria, portanto; e 3- uma vez feita a delegação, todos os Estados poderão fazer uso de tal faculdade, não podendo haver, nesse passo, direcionamento ou preterição de um ou vários Estados. O exemplo aqui é a Lei Complementar nº 103, de 14 de julho de 2000, que delegou aos Estados a faculdade de fixar o piso salarial regional dos empregados domésticos. O que explica a diferença de salários: não se trata do salário mínimo nacional, mas do piso salarial regionalizado.

No art. 30, I (*Compete aos Municípios: I- legislar sobre assuntos de interesse local*). Trata-se de uma competência legislativa, sem conteúdo definido. Uma norma aberta, que vai depender, tirante os casos evidentes, da análise do caso concreto. Já houve muita controvérsia nesse campo: horário de funcionamento de repartições públicas, bancárias, forma de atendimento, segurança, etc. questões que terminaram sindicadas, com todos os percalços da judicialização. De ver-se que, além da norma aberta, o tal “interesse local”, a Constituição estabeleceu ainda competências materiais enunciadas (art. 30, III ao IX).

Assim, basicamente, a Constituição, empregando a técnica horizontal, fixou competências enumeradas à União e ao Município, restando, por óbvio, a competência remanescente ao Estado e ainda assim com uma redação não muito clara: *São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição*, como se vê no §1º do art. 25. Ainda assim, há duas previsões de competências enunciadas para os Estados nos §§ 2º e 3º.

Respeitante ao sistema vertical, mais complexo, a Constituição elegeu as duas naturezas de competências a serem disciplinadas, a saber:

(1) A competência comum administrativa, para todos os entes, sem distinção, das matérias arroladas no art. 23 (*É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*:). De ver-se que não se estabeleceu qualquer critério diferenciador entre os entes da Federação, de sorte que, a princípio, todos podem atuar em tudo, ao menos até a Lei Complementar estabelecer normas de coordenação, conforme previsto no seu parágrafo único⁸. Em se não havendo previsão, a distinção se fará pela preponderância de interesses acaso sobrevenha um conflito. Isto explica a sobreposição de órgãos administrativos de níveis federativos diferentes com o mesmo objetivo. A ideia inaugural era a de somar esforços. Por outro lado, como já exposto, ao se atribuir uma competência, atribui-se, também, implicitamente, um dever de atuar do ente federativo. Se todos atuarem, haverá uma sobreposição de ações administrativas, o que pode não ser eficiente ou mesmo prejudicial. Mas se a lei vier a especificar a atuação de uns e outros, automaticamente poderá estar promovendo uma desoneração de encargos na mesma proporção, o que, por sua vez, pode incorrer em vício, pois se cuidam atribuições irrenunciáveis e que não admitem isenção. São obrigações indelévels.

⁸ Art. 23. [...]. Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

(2) A competência legislativa concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal para cumprirem as matérias arroladas no seu art. 24 (*Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*). Desde logo, impõe-se anotar que o Município não foi escalado para participar dessa competência, tal como previsto para a competência comum administrativa. Além disso, compilou-se um subsistema em quatro parágrafos para se identificar com mais precisão qual o papel deve ser desenvolvido por cada ente. Ainda que não seja simples a diferenciação, há uma fronteira mais nítida do que um e outro deve cumprir. São eles:

§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.

Verifica-se no dispositivo que a competência legislativa concorrente está regida segundo a densidade do ato a ser editado. Optou o constituinte por definir que esta modalidade se inicia a rigor com a manifestação do poder central, dado que à União compete compilar as normas gerais. A partir de então poderão os Estados, e o Distrito Federal a par do silêncio do dispositivo, proceder à suplementação para atender a suas peculiaridades. Basicamente, verifica-se a presença de dois níveis legais, as regras gerais afetas à União; as regras especiais, aos Estados e ao Distrito Federal. Anote-se que não é tarefa simples identificar um e outro na prática.

O constituinte, entretanto, previu uma possível inércia da União, de modo que autorizou os Estados e o Distrito Federal a estabelecerem também as regras gerais no vazio deixado pela inação, desde que atendam às suas peculiaridades. Isto a bem dizer ratificou a autonomia política do ente regional, conferindo-lhe independência. Nesse caso, a promoção estadual ou distrital está autorizada a editar as regras gerais e as suplementares, é dizer, farão uso da competência plena acerca das matérias definidas no rol do art. 24. Todavia, eventual manifestação antecedente do poder regional não retira a União do cenário político, por óbvio. Então, acaso haja a edição posterior de normas gerais pela União, a legislação estadual ou distrital, vigente por força apenas da ausência de normatividade, automaticamente estará suspensa naquilo que contrariar a manifestação do poder central. Note-se bem: estará suspensa, e não revogada. Isto porque poderá a União revogar as normas gerais

posteriormente editadas, fazendo retomar a vigência das regras gerais então confeccionadas pelo poder regional diante do vácuo originário produzido pela inércia do poder central. Não se trata de reprivatização, embora com efeitos semelhantes, pois a legislação suplementar não foi revogada pelas regras gerais da União, mas tão somente suspensas.

Há outro fator a ser destacado, qual seja, a posição dos Municípios neste contexto. Como dito, o ente municipal não integrou o sistema de competência legislativa concorrente. Não se encontra arrolado no *caput* do art. 24. E dele não há previsão nos parágrafos que lhe sucedem. Não se trata, obviamente, de esquecimento, pois os municípios se viram inseridos na competência comum administrativa, como se vê no art. 23, *caput*. Entrementes, existe também uma previsão de competência desta natureza, para os entes municipais, alocada topograficamente em outro capítulo: art. 30, II, da Constituição (*Compete aos Municípios: [...] II- complementar a legislação federal e estadual no que couber;*). Resta saber agora se afinal os municípios integram, ou não, a chamada competência legislativa concorrente?

A resposta a esta indagação passa longe da simplicidade. Poder-se-ia dizer sim e não. Referente à competência privativa da União prevista no art. 22, a resposta é negativa. Nem a delegação lhe fora conferida. Respeitante ao rol previsto no art. 24 que prevê as competências legislativas concorrentes, a intervenção dos municípios se mostram possíveis. Podem, por expressa designação constitucional, complementar a lei federal ou a lei estadual *no que couber*. Esta expressão, por sua vez, implica em mais uma definição não explicitada: quando caberá? A resposta segura está estampada no inciso primeiro do art. 30, que sempre norteia as manifestações do poder local: *legislar sobre assuntos de interesse local*. Com efeito, o poder de complementar a legislação proveniente das outras esferas de poder há de ser filtrado pela identificação da existência de um interesse local, com toda a dificuldade que uma norma aberta encerra, anota-se.

Uma última colocação se impõe: podem os municípios preencher eventual vazio deixado pela inércia da União ou dos Estados? Ou seja: quando não há regra geral editada pela União, os Estados e o Distrito Federal podem editá-las. Mas quando inexistir as regras gerais da União e as regras suplementares dos Estados, poderia o Município editar tais regras? A negativa se impõe. Do contrário, não haveria diferença alguma em estar e não estar arrolado no *caput* e nos parágrafos do art. 24, não podendo, simplesmente, ser desconsiderada esta ausência. Há limites para o intérprete fixados no enunciado normativo, que sempre terá um significado.

Ao lado desses dois sistemas, o ordenamento pátrio ainda deu ensejo a dois desdobramentos. O primeiro, diz respeito à competência comum administrativa distribuída a

todos os entes da Federação. Não obstante cuidar de uma competência administrativa, o seu cumprimento pelo ente da Federação sempre dependerá de uma normatização, pois a Administração segue à risca o princípio da legalidade. Então, por exemplo, a missão de combater a poluição está distribuída para todos os entes, na forma do art. 23, IV, segunda figura. Qualquer dos entes da Federação haverá de instituir um organismo específico para este fim. E, para tanto, haverá de editar uma lei. Nesse passo, prelecionam Araújo e Nunes Júnior, *in verbis*:

De outro lado, a necessidade de implementação das competências materiais faz nascer as concorrentes impróprias, cujo regime jurídico indica a inexistência de limites a cada uma das ordens federativas, ou seja, cada uma delas pode legislar de maneira integral sobre as mesmas matérias. A situação regulamentada, de sua vez, ficará submetida ao espectro regravativo de leis de todas as ordens da Federação. [...] Destarte, cuidando-se de competência concorrente imprópria, as três ordens federativas exercem competência ilimitada, sem que uma se superponha à outra. De todo o modo, os três comandos normativos são de observância obrigatória (ARAÚJO, 2005, p. 261/262).

Há uma última situação apontada doutrinariamente: as competências negativas. Dizem respeito ao feixe de matérias que são vedadas expressamente a todos os entes da Federação. Estão previstas no art. 19: *É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios*. A Constituição arrola uma série de posturas proibidas, como, por exemplo, estabelecer um culto religioso (inc. I) ou recusar fé aos documentos públicos (inc. II).

Resumindo, o sistema de partição de competência do Brasil consiste em um sistema complexo, formado: 1- por um sistema horizontal com a distribuição das competências materiais e legislativas, com possibilidade de delegação; 2- por um sistema vertical com distribuição de competências materiais, por coordenação, e legislativas, estas, por sua vez, através de suplementação-complementar e suplementação-supletiva⁹; 3- pela autorização implícita de competências legislativas impróprias; e 4- pela vedação expressa a todos os entes federados de adoção de algumas instituições e posturas, arroladas taxativamente pela Constituição.

3.4 A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS EM MATÉRIA AMBIENTAL

A Constituição houve por bem não estabelecer um subsistema específico para promover a repartição de competências em matéria ambiental. Com efeito, a matéria

⁹ Dá-se a suplementação-complementar quando o poder regional e local promovem o desdobramento natural das regras gerais editadas pelo poder central; dá-se a suplementação-supletiva quando o poder regional, diante do vazio legislativo deixado pela não edição de normas gerais pela União, passam a exercer a competência plena até ulterior manifestação do poder central. (Cf. FERNANDES, opus cit., p. 602.).

ambiental seguirá a mesma sorte das demais matérias, o que não é pouco, já que o sistema pátrio é por demais intrincado, considerado “complexo” pela doutrina, talvez, para a hipótese, seja mesmo um eufemismo (FERREIRA apud CANOTILHO, 2006). Lado outro, dada a amplitude desse arrazoado, serão desprezadas as competências genéricas que podem abarcar, também, a matéria ambiental, mas não lhes são diretamente prescritas.

3.4.1 Competências ambientais da União

A Constituição estabeleceu como competência material exclusiva da União no seu art. 21:

- XIX- instituir o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir os critérios de outorga de direitos de seu uso.
- XX- instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.
- XXIII- explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer o monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições.

Como competência legislativa privativa, o art. 22 estabeleceu-lhe os seguintes temas:

- IV- águas, energia, [...].
- XII- jazidas, minas, outros recursos minerais [...].
- XXVI- atividades nucleares de qualquer natureza.

Como competência legislativa concorrente (edição de regras gerais), o art. 24 fixou:

- VI- floresta, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle de poluição.
- VII- proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico.
- VII- responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

3.4.2 Competências ambientais dos Estados

Os Estados não têm competências privativas. As competências exclusivas, com exceção de possível delegação de competência privativa da União (art. 22. Parágrafo único), não são diretamente ligadas ao ambiente, exceto a norma aberta desenvolvida no sistema vertical, no qual a eles foram atribuídas as competências remanescentes, material e legislativa.

Ostentam, também, as mesmas competências legislativas concorrentes especificadas para a União. Entretanto, Cabe-lhes a competência suplementar-complementar e,

eventualmente, a competência-suplementar supletiva, quando então exercerá a competência plena sobre a matéria.

3.4.3 Competências ambientais dos Municípios

Os Municípios têm suas competências exclusivas fixadas em uma norma aberta, bem como em enunciadas, vazadas nos seguintes termos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I- legislar sobre assuntos de interesse local.

VIII- promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de 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.

Não tem sentido falar-se em competência privativa. Porém participa do sistema de competências legislativas concorrentes, na forma suplementar-complementar apenas, de acordo com o disposto no art. 30, II:

Suplementar a legislação federal e estadual, no que couber.

3.4.4 Competências administrativas comuns a todos os entes federativos

O art. 23 arrola as seguintes competências comuns a todos os entes, por coordenação, de natureza administrativa:

III- proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos.

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

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

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

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

Dentro do sistema de competência administrativa comum a todos os entes, por coordenação, foi editada a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, dando assim subsistência, ainda que parcial, à ideia de cooperação prevista no parágrafo único do art. 23 da Constituição. O Diploma epigrafado busca coordenar as competências previstas nos incisos III, VI e VII relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas.

Há de se consignar, por oportuno, que das competências comuns materiais vertem as ditas competências legislativas impróprias.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De todo o exposto neste breve arrazoado, conclui-se:

Para que seja possível compreender o sistema de repartição de competências pátrio, mister se faz, antes, ter uma boa noção acerca da forma de Estado federal, sem a qual nada fará sentido. Imperioso, portanto, proceder à comparação entre as formas de Estado simples e composto. E, dentre os modelos de Estado composto, extrair o perfil do Estado federal.

O Estado federal tem características bem marcantes acerca de como se dá a manifestação do poder político, merecendo destaque, nesse passo, a sobreposição de ordens jurídicas e a ideia de poder político compartilhado entre entidades que ostentam autonomia política, as quais gozam dos atributos essenciais de auto-organização, autogoverno e autoadministração. Só então, ultrapassadas essas questões, haverá falar-se em repartição de competências. A compreensão da repartição de competências, por sua vez, pressupõe o conhecimento exato do conteúdo de seus princípios instrutores, quais sejam: o da preponderância de interesses e o da simetria. Embora não sejam absolutos, mormente porque trabalham com conceitos abertos, constituem vetores de interpretação imprescindíveis.

Em geral, os Estados elegem os sistemas (i) horizontal, no qual se trabalha com competências enumeradas e competências remanescentes, uma excluindo a outra; ou (ii) vertical, no qual a preponderância de interesses e/ou a densidade normativa darão a delimitação das atribuições distribuídas entre os entes federados. O Brasil adotou os dois sistemas básicos, concomitantemente, neles inserindo alguns institutos, como a delegação, a coordenação, a suplementação-complementar, a suplementação-supletiva, a competência legislativa imprópria e a competência negativa. Cuida-se, pois, de um sistema por demais complexo. O elevado nível de complexidade do sistema pátrio, ao invés de alcançar o sentido de poder político compartilhado, acabou por gerar dificuldades para todos aqueles que necessitam proceder à identificação de competências, notadamente para os agentes públicos que, não raro, sequer conseguem identificar a própria atividade que devem, ou deveriam, desempenhar. Isso acaba por gerar a paralisia da Administração ou mesmo atritos, que, quase sempre, acabam sendo sindicados – com todos os percalços que a via judicial acarreta. Como

as demais competências distribuídas, a ambiental se insere nessa verdadeira teia normativa, fato que tornou sua imprescindível promoção extremamente dificultosa.

REFERÊNCIAS

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do estado*. 38. ed. São Paulo: Globo, 1998.

BASTOS, Celso Ribeiro (coord.) *Por uma nova federação*. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1995.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de teoria do estado e ciência política*. 5. ed. atual. e ampl. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002.

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco; trad. VARRIALE, Carmem C. et al. *Dicionário de política*. 13. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Direito constitucional ao alcance de todos*. São Paulo: Saraiva, 2009.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERQUEIRA, Marcello. *A constituição na história: origem e reforma: da revolução inglesa de 1640 à crise do leste europeu*. 2. ed. ver. e ampl. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2011.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 19. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 3. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

MIRANDA, Jorge. *Teoria geral do estado e da constituição*. 3. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

PADILHA, Rodrigo. *Direitos constitucional*. 4. Ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2014.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *Teoria geral do estado: do estado de direito ao estado democrático de direitos*. Barueri: Manole, 2013.