

# **IV CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL**

## **COMPETÊNCIAS AMBIENTAIS E SEGURANÇA JURÍDICA**

**CAIO AUGUSTO SOUZA LARA**

**JOSÉ ADÉRCIO LEITE SAMPAIO**

**LUIZ GUSTAVO GONÇALVES RIBEIRO**

---

C737

Competências ambientais e segurança jurídica [Recurso eletrônico on-line] organização  
Escola Superior Dom Helder;

Coordenadores: Caio Augusto Souza Lara, José Adércio Leite Sampaio, Luiz Gustavo  
Gonçalves Ribeiro – Belo Horizonte: ESDH, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-276-7

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Sustentabilidade, Ambientalismo de Mercado e Geopolítica.

1. Direito – Estudo e ensino (Graduação e Pós-graduação) – Brasil – Congressos internacionais. 2. Competências ambientais. 3. Segurança Jurídica. I. Congresso Internacional de Direito Ambiental (4:2016 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34

---



Dom Helder

ESCOLA DE DIREITO

## IV CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL

### COMPETÊNCIAS AMBIENTAIS E SEGURANÇA JURÍDICA

---

#### **Apresentação**

O despertar da questão ambiental, sua importância, nuances e implicações, foi abordado, sob a égide das “Competências Ambientais e Segurança Jurídica”, por trabalhos ecléticos que revelaram o quão sublime é hoje o meio ambiente, assim considerado pelos mais diversos ramos do direito. O conteúdo interdisciplinar dos textos ora apresentados externa, nos limites do tema que deu título ao Grupo de Trabalho, aspectos penais, tributários, administrativos, civis e constitucionais correspondentes, a demonstrar que não apenas frutíferas, mas necessárias, são as implicações jurídicas ambientais no dia a dia de cada um e de todos. Trata-se de questão afeta, a um só tempo, ao público e ao privado, à vida e à organização social, ao direito ambiental e às demais áreas do direito. Alvissareira foi, portanto, a iniciativa dos autores que, com qualidade, expuseram a riqueza do tema, demonstrando não apenas compromisso com a pesquisa que desenvolveram, mas também que, nos mais diversos locais, o meio ambiente é hoje pautado como bem de primeira grandeza, embora ainda carente de práticas sociais que espelhem ainda mais essa importância. O conteúdo dos textos, é, pois, instrutivo e instigante, e não está circunscrito ao simplório. Por isso, a certeza de que a leitura deve ser feita não apenas por necessidade, mas também por deleite. Todos temos a ganhar com ela!

Belo Horizonte, setembro de 2016.

Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro

José Adércio Leite Sampaio

Caio Augusto Souza Lara

**A COMPETÊNCIA COMUM DOS ENTES FEDERATIVOS EM MATÉRIA AMBIENTAL E O PRINCÍPIO DO FEDERALISMO COOPERATIVO**

**THE COMMON COMPETENCE OF FEDERATIVE ENVIRONMENTAL MATTERS AND ON THE PRINCIPLE OF COOPERATIVE FEDERALISM**

**Patricia Leal Miranda De Aguiar  
Beatriz Souza Costa**

**Resumo**

O critério do interesse local é abordado como mecanismo utilizado pelos agentes públicos na solução de conflitos de competência, nesse diapasão, menciona-se que caso duas normas ambientais estejam em conflito prevalecerá a que for mais benéfica em relação à natureza, pois no Direito Ambiental vigora o princípio in dubio pro nature. A revisão da doutrina e jurisprudência demonstra que o entendimento majoritário é no sentido da manutenção da competência comum em matéria ambiental. Adotou-se o método comparativo de abordagem, a partir de aportes doutrinários e jurisprudenciais.

**Palavras-chave:** Constitucional, Ambiental, Competência comum, Federalismo cooperativo

**Abstract/Resumen/Résumé**

The criterion of local interest is addressed as a mechanism used by public officials in the solution of conflicts of jurisdiction, in this context, it is mentioned that if two environmental norms are in conflict, the most beneficial to nature will prevail, as in environmental law stands the principle in dubio pro nature. The revision of the doctrine and jurisprudence shows that the majority understanding is in the sense of the maintenance of common responsibility in environmental matters. The comparative method approach was adopted, from doctrinal and jurisprudential contributions.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Constitutional, Environmental, Common responsibility, Federalism cooperative

## 1 INTRODUÇÃO

O adequado exercício da competência legislativa pode ser inserido dentre os grandes desafios dos agentes públicos nas atividades de proteção ao meio ambiente. Da mesma forma, constitui tarefa importante e desafiadora aos particulares identificar quais são as normas a serem seguidas e a legitimidade das obrigações e proibições que impõem, tendo em vista a fértil produção legislativa disciplinando condutas relacionadas ao meio ambiente.

As dificuldades de agentes públicos e particulares na criação, interpretação e aplicação das normas ambientais são compreensíveis, na medida em que a temática ambiental ganhou contornos de destaque do ponto de vista jurídico e recebeu atenção especial e pioneira a partir, notadamente, da Constituição Federal de 1988, que reservou um capítulo exclusivo ao tema. Além disso, a Constituição tratou de disciplinar a atuação da União, Estados, Municípios e Distrito Federal na defesa ambiental, impondo-lhes o dever de tutela aos bens ambientais.

A Constituição Federal estabelece em seus artigos 22, 23 e 24 espécies de competências, entre elas, as relativas à matéria de direito ambiental: privativa, comum e concorrente respectivamente. A Lei Complementar Federal nº 140/11 veio regulamentar o artigo 23 da Carta Magna em seus incisos III, VI e VII, e parágrafo único:

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

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

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

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

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.

Não obstante o cuidado do legislador constitucional, não só o crescimento da preocupação com a temática ambiental bem como as diversas peculiaridades que envolvem o meio ambiente, somados aos reflexos sociais, culturais e econômicos oriundos do assunto demonstram que, na prática, a delimitação da competência legislativa e a adequada produção de normas constituem tarefa árdua.

A competência pode ser conceituada como a capacidade jurídica de agir em uma esfera determinada (FERREIRA, 1989, p. 491), ou ainda, como sendo os poderes que a

lei confere para que cada órgão público possa desempenhar suas atribuições específicas (BASTOS, 2001, p. 107).

Pelo fato, de se tratar de uma complexidade tão abrangente, deve-se levar em consideração o princípio da predominância dos interesses, assegurado na Constituição Federal, para ser aplicado na repartição das competências, como defende Fiorillo (2004, p.67):

Na repartição de competências legislativas aplica-se o princípio da predominância dos interesses, de modo que à União caberão as matérias de interesse nacional, aos Estados, as de interesse regional, enquanto aos municípios tocarão as competências legislativas de interesse local. Essa é a regra norteadora da repartição de competências. Todavia, em algumas matérias, em especial no direito ambiental, questões poderão existir não só de interesse local, mas também regional ou, até mesmo nacional.

A competência em comento está inserida indiretamente no artigo 225 da Carta Magna, que versa sobre matéria ambiental, quando elenca incumbências ao “Poder Público” em seu caput, § 1º. O Poder Público é, neste caso, a representação dos Estados, Municípios, Distrito Federal e União (BELTRÃO, 2003, p. 9).

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.

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

Nesse sentido, a partir de um modelo federativo, descentralizou as atribuições e repartiu os poderes de execução de tais entes, indicando os temas ambientais acerca dos quais poderiam legislar e nesse contexto, inevitavelmente, surgem conflitos e dúvidas acerca da norma a ser seguida, especialmente quando mandamentos contrários emanam de entes federativos diversos.

O presente estudo, propõe uma análise sistemática dos ditames constitucionais que versam sobre as competências legislativas e administrativas dos entes federativos, levando-se em consideração o princípio do federalismo cooperativo e percorrendo a doutrina especializada e a jurisprudência, discorrendo sobre as competências em matéria ambiental e eventuais conflitos advindos da legislação emanada das esferas de poder que formam nosso país.

## **2 O PRINCÍPIO DO FEDERALISMO COOPERATIVO**

Conforme salienta José Afonso da Silva, a Constituição, ao adotar o princípio do federalismo cooperativo na técnica de repartição de competências, que é complexa, busca realizar o que chama de equilíbrio federativo, por meio de uma repartição de competências que se fundamenta na técnica de enumeração dos poderes da União experimentada pelos Estados Unidos. (SILVA, 1992, p.419)

O Federalismo cooperativo surge durante o século XX em meio as ideias do Estado de Bem-Estar-Social, caracterizando-se por uma interação na repartição de competências. A partir disso, foi possível contemplar competências comuns com a colaboração recíproca entre os entes da federação. (SILVA NETO, 2006, p.191)

Para tanto, conforme analisa Manoel Jorge e Silva Neto, esse é o modelo de federação atualmente seguido pela maioria dos Estados federais que após a crise de 1929 e “a subsequente intervenção do Estado no domínio econômico, Franklin Roosevelt, adotou o planejamento econômico chamado New Deal, limitando fortemente a autonomia das unidades parciais”. (SILVA NETO, 2006, p.191)

Na atualidade, segundo Rogério Santos Rammê, praticamente todas as democracias de grande extensão territorial e com grandes populações são federações. Apesar disso, as federações apresentam diferenças significativas quanto à composição social, econômica e institucional. (RAMMÊS, 2013. P. 145-161)

Rammê ainda afirma que, os arranjos institucionais internos das federações também variam, pois, algumas destas são altamente centralizadas, concentrando o poder no nível federal de governo, enquanto outras se baseiam em modelos mais descentralizados, conferindo significativa parcelas de poder às unidades federativas. (RAMMÊS, 2013. P. 145-161)

Contudo, uma característica essencial é comum em todos os Estados federalistas: a existência de no mínimo dois níveis de governo constitucionalmente instituídos, cada qual dotado de genuína autonomia uma em relação à outra e responsáveis perante os respectivos eleitores. (RAMMÊS, 2013. P. 145-161)

Gilberto Bercovici afirma que a Constituição de 1988 instituiu o federalismo cooperativo no Brasil, em seu art. 23, ao elencar as competências comuns entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, de forma que todos os entes da Federação devem colaborar para a execução das tarefas determinadas pela Constituição. Na cooperação, há dois momentos de decisão: o primeiro, em nível federal (com a participação de todos os entes da federação), quando as medidas a serem adotadas são determinadas,

uniformizando a ação de todos os poderes competentes; o segundo se dá em nível estadual ou municipal, quando o ente federado adapta a decisão tomada em conjunto à sua realidade. (BERCOVICI, 2004, p.50)

Bonavides descreve duas formas de federalismo cooperativo: o autoritário e o democrático. O primeiro caracteriza-se por ser de “índole centralizadora e compressiva das autonomias estaduais, vulnera o princípio democrático e ignora as Casas do Congresso e as Assembleias dos Estados-Membros como instituições do poder, com as quais o cidadão mais de perto se sente identificado e sobre as quais deposita a mais alta parcela de confiança”. A cooperação, neste caso, é desigual. O federalismo cooperativo democrático, segundo o mesmo autor, é consentido e não imposto, e coloca o poder diretamente lidado aos valores democráticos de governo. O relacionamento entre o poder federal e os poderes estaduais se dá sob a proteção da Constituição Federal, de forma a eliminar o autoritarismo e promover a confiança e a solidez do sistema perante os governados: “Não há, portanto, federalismo cooperativo sem o primado da Constituição”. (BONAVIDES, 2004, p.526)

Bercovici justifica a necessidade do federalismo cooperativo quando se está sob um Estado intervencionista e voltado para a implementação de políticas públicas, como é o caso da organização do Estado brasileiro sob a atual Constituição. Segundo o autor, questões de âmbito nacional requerem um tratamento uniforme e exigem uma unidade de planejamento e direção, uma coordenação que busca um resultado comum e do interesse de todos e esclarece: “A decisão comum, tomada em escala federal, é adaptada e executada autonomamente por cada ente federado, adaptando-a às suas peculiaridades e necessidades”. (BERCOVICI, 2004, p.56)

Valeriano Costa coloca que as competências comuns e concorrentes, definidas pela atual Constituição, seriam, a princípio, uma boa forma para desenvolver a cooperação entre os entes da Federação, nas áreas de saúde, meio ambiente, educação e assistência social. No entanto, esta cooperação fica restrita pelo conteúdo do art. 24, § 4º: “A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário”. Afirma o autor, que esta restrição promove o controle centralizado da legislação concorrente. (COSTA, 2004, p.178)

De fato, da inexistência de supremacia política entre os membros federados e da necessidade de encontrar resposta a problemas comuns resulta uma responsabilidade política comum de todos aqueles, pois sobre todos eles recai o custo político destas decisões. Assim, as competências comuns estão em grau mais elevado na escala da

cooperação federativa: enquanto as competências concorrentes compartimentam parcelas de decisão dos entes políticos, as comuns conjugam as capacidades normatizantes deles, fazendo incidir, portanto, num mesmo substrato fático, decisões conjuntas dos membros da federação.

O Brasil constitui uma Federação com tendências marcadamente centrípetas. Surgindo como Estado unitário, somente se organizou federativamente quando da Proclamação da República, alternando, desde então, períodos de maior e menor autonomia dos entes subnacionais. Comparativamente ao regime que lhe precedeu, a Constituição de 1988 ampliou as competências legislativas dos Estados. A União, contudo, continua detentora de amplos poderes legislativos, exclusivos ou em concorrência com os Estados. (TAVARES, 2010, p.163)

A organização administrativa do Estado brasileiro está diretamente relacionada à distribuição dessas competências. O Brasil adotou o federalismo, que é a forma de Estado que atribui a cada ente federativo uma determinada autonomia política, ou seja, é a forma de Estado em que há distribuição geográfica do poder político em função do território, na qual um ente é dotado de soberania e os outros entes de autonomia.

### **3 A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO BRASILEIRO E A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS**

A autonomia administrativa dos entes federativos pressupõe a divisão de competências entre o poder central e os poderes regionais e locais, por tanto, a adoção do Estado Federal pressupõe a decisão do legislador constituinte por meio da edição de uma Constituição que cria a Federação e a União, porém com cada ente mantendo relativamente a sua autonomia e as suas competências administrativas, legislativas e tributárias. (FERREIRA FILHO, 1999, p. 51)

Importante caracterizar, mesmo que de forma resumida, a forma do federalismo nacional, trazendo à tona algumas de suas nuances com o propósito de facilitar a compreensão do tema proposto, conhecendo a fonte motriz e, por que não, única, de todo o regramento que dá origem à competência, em todas as suas formas.

A Constituição Federal tratou de repartir as competências entre todos os entes da federação brasileira. Quanto ao critério de relação entre os entes federativos, o

modelo adotado no Brasil é denominado federalismo cooperativo, por haver relação de coordenação entre a União e os demais entes.

Os Estados Unidos da América foram os primeiros a colocarem em prática um estado federalista. Este modelo de estado norte-americano, se mostrou extremamente limitador, já que à União e aos Estados-Membros cabiam tão-somente as competências expressas e taxativamente enumeradas na regra motriz, sendo que o âmbito de atuação de um, e de outro, não se interligavam e, sobretudo, não se completavam em nenhum aspecto. (BERCOVICI, 2004, p. 12)

No Brasil, tal sistema político, introduzido com a Proclamação da República (1889) vem passando por profundas transformações. Na Primeira República (1889-1930) o que mais se destacou foi o amplo domínio das oligarquias, o que revelou o auge do federalismo em sua concepção de origem. (BERCOVICI, 2004, p. 50).

A Revolução de 1930, liderada por Getúlio Vargas, pôs fim ao regime instituído pela Constituição de 1891, processo que se completou com a Constituição de 1934. A forma federativa de Estado foi mantida, embora tenha havido mudanças em relação ao modelo vigente na Primeira República. Com efeito, atento ao novo momento histórico, o constituinte de 1934 ampliou a cooperação entre os entes federativos, dando uma maior ênfase à solidariedade entre a União e os Estados membros (BERCOVICI, 2004, p. 50).

Ainda segundo Gilberto Bercovici, em 1937, com o advento do Estado Novo, há nova mudança de Constituição. Ainda que, formalmente, tenha sido mantida a forma federativa de Estado, o fato é que, na prática, o Brasil transformou-se em um Estado unitário, de sorte que os Estados membros tornaram-se meras subdivisões administrativas da União.

O fim do Estado Novo deu ensejo à promulgação de uma nova Constituição em 1946. No que concerne ao tema do federalismo, adotou-se o tipo cooperativo, confirmando a tendência estabelecida pela Constituição de 1934. O problema das desigualdades regionais passou a ser enfrentado de forma mais efetiva:

A Constituição de 1946 consolidou a estrutura cooperativa no federalismo brasileiro, prevista já em 1934, com grande ênfase na redução dos desequilíbrios regionais, favorecendo, apesar do reforço do poder federal, a cooperação e integração nacional. Foi sob a vigência desta Constituição, na década de 1950, que a Questão Regional ganhou importância no debate político nacional, com a concepção de que a atuação estatal e o planejamento eram elementos essenciais para o desenvolvimento, de acordo com as diretrizes elaboradas pela recém-criada CEPAL. Desde então, todas as constituições brasileiras têm a preocupação de tentar consagrar instrumentos para a superação das desigualdades regionais. (BERCOVICI, 2004, p. 52)

Após o regime ditatorial, os Estados voltaram a contar com a autonomia, porém, esta era exercida de forma tímida, não podendo compará-la à época da Primeira República, tanto que o país mergulhou no regime militar (1964-1985), no qual o poder central, exercido pelo Governo Federal, voltou à tona com toda a sua força. (BERCOVICI, 2004, p. 51)

Com o progressivo enfraquecimento do governo militar, abriu-se caminho para a redemocratização no Brasil, durante a década de 1980. O processo de abertura política culminou com a promulgação da Constituição de 1988, a qual reestabeleceu o pacto federativo brasileiro.

Por fim, depois do término do sobredito regime, com a promulgação da CF/88 as competências dos Estados-Membros foram ampliadas, além do que os próprios Municípios ganharam papel de destaque, sem contar que o Distrito Federal passou a ter autonomia equiparável à dos Estados-Membros. (BERCOVICI, 2004, p. 52)

Assim, é a CF/88 a responsável por atribuir as competências às partes integrantes da Federação.

Dessa feita, o federalismo brasileiro, diferentemente do norte-americano, é marcado por um grau elevado de centralização, o que influi, por óbvio, na repartição de competências.

#### **4 A COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERATIVOS EM SEDE DE MATÉRIA AMBIENTAL E O CRITÉRIO DA PREDOMINÂNCIA DE INTERESSES**

Na competência comum entre os entes federativos, como regra, foi adotado o critério da predominância do interesse para implementar a repartição de competências entre os entes federativos. As matérias pertinentes ao interesse nacional serão atribuídas ao ente federal, ao passo que aos entes estaduais e municipais serão deixadas as matérias relacionadas aos interesses estaduais ou locais.

No entendimento de Alexandre de Moraes, a predominância do interesse é o princípio que direciona a repartição de competência entre os entes federativos. Segundo esse princípio, cabem à União as matérias de interesse predominantemente geral, aos Estados as matérias de interesse predominantemente regional e aos Municípios as matérias de interesse predominantemente local, cabendo destacar que o Distrito Federal acumula as competências de âmbito estadual e municipal. (MORAES, 2009, pp.297-298)

Muitos doutrinadores são uníssonos em reconhecerem a complexidade do tema, dentre eles, Paulo de Bessa Antunes que, com evidente autoridade, aduz o seguinte:

[...] um adequado equacionamento das dificuldades geradas pela repartição de competências em matéria ambiental é fundamental para que a proteção do meio ambiente possa, verdadeiramente, acontecer de forma efetiva e dentro dos limites da ordem jurídica democrática. É relevante consignar que a proteção ao meio ambiente, considerada em si mesma, não é necessariamente democrática, ainda que o Direito Ambiental, tal como concebido modernamente, tenha uma origem democrática. (ANTUNES, 2010, p. 80)

Nesse diapasão, Vladimir Passos de Freitas, em uma de suas obras relacionadas ao direito ambiental, pontificou, lá pelos idos da década de 90, menção aos interesses nacional, regional e local:

[...] em que pesem as dificuldades para discernir o que é interesse nacional, regional ou local, assunto ainda pouco enfrentado pela doutrina e pelos tribunais, o certo é que a repartição de poderes atende mais aos interesses da coletividade. Evidentemente, só com o tempo as dúvidas serão aclaradas. (FREITAS, 1993, p. 31-32)

Também Leonardo Greco, faz menção ao tema em comento:

[...] as normas constitucionais que interessam ao Direito Ambiental são abundantes no texto constitucional de 1988, atribuindo competências legislativas e administrativas privativas, comuns e concorrentes aos diversos entes territoriais, sem que o legislador constituinte tenha tido a preocupação de delimitar com precisão onde começa e onde termina a competência de cada um. Ademais, em certos dispositivos, a Constituição atribui competência em matéria ambiental ao Poder Público ou à lei, sem especificar se se trata de competência federal, estadual ou municipal. (GRECO, 2011, p. 1.263)

Nos ensinamentos de Paulo Afonso Leme Machado “a constituição não quer que o meio ambiente seja administrado de forma separada pela União, Estados, Distrito Federal Municípios. É razoável entender-se que, na competência comum, os entes devam agir conjuntamente”. Portanto, na competência comum a atuação dos entes é conjunta sem que o exercício de uma venha excluir a do outro. (MACHADO, 2009, p. 362)

O professor José Afonso da Silva ensina que “competência comum significa que a prestação do serviço por uma entidade não exclui igual competência de outra – até porque aqui se está no campo da competência-dever, porque se trata de cumprir a função pública de prestação de serviços à população”. (SILVA, 1992, p.72)

Em síntese, no quesito tangente à competência comum dos ententes federativos tocante à proteção do meio ambiente, há que se ter presente que a CRFB/88 estabelece

que é da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, assim como preservar as florestas, a fauna e a flora (art. 23, VI e VII).

As competências ambientais podem ser classificadas em duas espécies: quanto a natureza e extensão (FERREIRA SILVINI, 2007, p. 206).

A classificação quanto à natureza das competências ambientais se divide em competências administrativa (ou executiva) e legislativa. A primeira se manifesta através da execução de ações administrativas por parte dos entes federativos em matéria ambiental, como, por exemplo, o exercício do poder de polícia ambiental perante situações de agressão à natureza, bem como na realização de práticas administrativas relacionadas com a implementação de Políticas Ambientais, como é o caso de exercer a cobrança pelo uso d'água, instrumento próprio da Política de Recursos Hídricos (art. 5º, inciso IV, da Lei 9.433/97).

Por outro lado, a competência legislativa se refere à capacidade do ente federativo de criar normas ambientais, como, por exemplo, é o caso da Lei 12.300/2006, que estabelece a Política Estadual dos Resíduos Sólidos, instituída pelo Estado de São Paulo, definindo princípios, diretrizes, objetivos, instrumentos para a gestão integrada e compartilhada de resíduos sólidos.

Ainda segundo Ferreira Silvini, com relação à extensão as normas podem ser classificadas em exclusivas, privativas, comuns, concorrentes e suplementares.

Numa síntese rápida de cada espécie para uma posterior análise aplicada, tem-se a competência exclusiva, como aquela que impossibilita o exercício pelos demais entes federativos.

A privativa, apesar de ser específica de determinado ente da Federação, a que possibilita a delegação ou complementaridade. Já a competência comum a que possibilita o exercício por parte de todos os entes federativos.

A concorrente a que estabelece a primazia da União para legislar sobre normas gerais, possibilitando também a complementação da matéria pelos demais entes federativos e mesmo a criação de normas gerais enquanto houver omissão por parte da União.

E, por fim, a suplementar que possibilita o detalhamento das normas gerais existentes, sendo vedada a inovação legislativa de assuntos.

A distribuição de competências entre os entes federativos em matéria ambiental segue os mesmos parâmetros adotados pela Constituição Federal em relação à repartição de competências das outras matérias (SILVA, 2003, p. 71-72).

Nesse sentido, a competência administrativa é a atribuição que o Poder Executivo tem de proteger o meio ambiente, enquanto a competência legislativa é a atribuição que o Poder Legislativo tem para legislar a respeito de temas ligados ao meio ambiente.

A competência legislativa, segundo Fiorillo, se subdivide em exclusiva, privativa, concorrente e suplementar:

A competência legislativa subdivide-se em:

a) exclusiva: é a atribuída a um ente com a exclusão dos demais, sendo certo que esta competência é indelegável. É prevista no art. 25, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal;

b) privativa: é a enumerada como própria de uma entidade, todavia passível de delegação e suplementação da competência. É prevista pelo art. 22 e parágrafo único da Constituição Federal;

c) concorrente: é a competência prevista no art. 24 da Constituição Federal, a qual se caracteriza pela possibilidade de União, Estados, e Distrito Federal disporem sobre o mesmo assunto ou matéria, sendo que à União caberá legislar sobre normas gerais;

d) suplementar: correlata à concorrente, é a que atribui competência a Estados, Distrito Federal (art. 24, § 2º) e Municípios (art. 30, II) para legislarem sobre normas que suplementem o conteúdo de princípios e normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas. (FIORILLO, 2012, p.80)

Na concepção de Paulo Affonso Leme Machado, a competência legislativa se divide em privativa ou concorrente. A primeira quando cabe apenas à União legislar sobre a matéria, salvo hipótese de delegação, já a concorrente se verifica através da atuação de mais de um ente da federação, sendo que há a prevalência da União para a fixação de normas gerais sobre o assunto. (MACHADO, 2009, p. 362)

A Constituição Federal de 1988, segundo o autor supra, não obstante tenha dados passos significativos em matéria ambiental, no sentido de colocá-la, na sua maioria, no campo da competência concorrente, guardou, ainda, para a União, o monopólio de legislar em alguns setores como água, energia, jazidas, minas, outros recursos minerais, atividades nucleares de qualquer natureza (art. 22 da CF). (MACHADO, 2009, p. 362)

Acerca dessa competência legislativa, Raul Machado Horta entende que:

A competência de legislação privativa é, por sua natureza, monopolística e concentrada no titular dessa competência. Desfazendo a rigidez inerente à competência privativa, a Constituição Federal de 1988 prevê, no parágrafo

único do art. 22, após a enumeração das matérias incluídas na privatividade legislativa da Federação, que lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas relacionadas na competência na competência privativa. Essa forma de delegação legislativa da União aos Estados, no nível dos ordenamentos constitutivos da República Federal, exige lei complementar (...) Flexibilizando a rigidez inerente à competência privativa, a Carta Magna vigente previu a possibilidade de lei complementar autorizar aos Estados a legislar sobre questões específicas relacionadas ao assunto reservado à competência privativa. Atente-se que essa competência delegada depende da autorização de lei complementar. (HORTA 2003, p. 353)

Outra subdivisão da competência legislativa é a suplementar; diz o art.24, § 2º CF: A “competência da União para legislar sobre normas gerais, não exclui a competência suplementar dos Estados”.

Sobre essa espécie de competência reservada aos Estados, leciona Paulo Affonso Leme Machado:

Portanto, quando a competência da pessoa de direito público interno for somente suplementar a legislação de outro ente, se inexistirem normas, não existirá o poder supletório. Não se suplementa uma regra jurídica simplesmente pela vontade de os Estados inovarem diante da legislação federal. A capacidade supletiva está condicionada à necessidade de aperfeiçoar a legislação federal ou diante da constatação de lacunas ou de imperfeições da norma geral federal. (...) Ressalte-se que não se pode suplementar um texto legal para descumprilo ou para deturpar sua intenção, isto é, para desviar-se da “mens legis” ambiental federal. (MACHADO, 2009, p.1)

Dessa feita, de maneira sintética, a competência privativa diz respeito à União sendo aquela que, embora seja própria de uma entidade, pode ser delegada ou suplementada desde que respeitados os requisitos legais, estando prevista no art. 22 da CRFB/88 e a competência concorrente, é aquela reservada à União, aos Estados e ao Distrito Federal, cabendo à União a primazia de legislar sobre normas gerais, estando prevista no art. 24 da CRFB/88. A competência suplementar é aquela que atribui aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a faculdade de complementar os princípios e normas gerais ou de suprir a omissão destes, sendo prevista nos §§ 2º e 3º do art. 24 e no inciso II do art. 30 da Constituição Federal.

Na prática, o que predomina em relação à competência legislativa em matéria ambiental é a competência concorrente entre a União e os Estados e o Distrito Federal, cabendo à União a competência para legislar sobre normas gerais, e aos Estados e ao Distrito Federal a competência para suplementar as normas gerais editadas pela União.

No caso de vácuo legislativo por parte da União, os Estados e o Distrito Federal podem editar as normas gerais. Os Municípios podem legislar sobre os temas ambientais de interesse predominantemente local, desde que respeitando as normas gerais que tiverem sido editadas pela União ou pelo Estado.

Segundo Paulo Affonso Leme Machado, a Constituição Brasileira não conceitua norma geral. Resta à doutrina e à jurisprudência essa tarefa. A norma geral visa a aplicação da mesma regra em um determinado espaço territorial. A norma geral federal ambiental, ou em outra matéria de competência concorrente, não precisa necessariamente abranger todo o território brasileiro. (MACHADO, 2009, p.3)

MACHADO sustenta ainda que, uma norma geral ambiental federal poderá dispor, por exemplo, sobre as áreas previstas no art. 225, § 4º - Floresta Amazônica Brasileira, Serra do Mar, Mata Atlântica, Pantanal Mato-Grossense e Zona Costeira. A norma geral pode abranger somente um ecossistema, uma bacia hidrográfica ou somente uma espécie vegetal ou animal. (MACHADO, 2009, p.3)

A União está obrigada a inserir na norma geral o conteúdo dos acordos, tratados ou convenções internacionais já ratificados, depositados e promulgados pelo Brasil, como evidentemente guardar fidelidade à Constituição em vigor. (MACHADO, 2009, p.3)

Nas hipóteses em que as noções de norma geral e especial não sejam claras o suficiente para a solução de conflitos envolvendo a aplicação de normas da União e dos Estados, tem-se sustentado deva prevalecer, no caso concreto, a norma que melhor garanta a efetividade do direito fundamental tutelado, dando-se preferência àquela mais restritiva sob a ótica da preservação da qualidade ambiental.

Nesse sentido, esclarece Paulo José de Farias Leite:

Pelos já citados §§ 1º e 4º do art. 24, pelo art. 225 da Constituição, bem como pela indefinição do que seja norma especial, deve-se, *fortiori ratione*, fixar como diretriz exegética que os eventuais conflitos, nos quais a noção de norma geral e especial não seja suficiente, devem ser resolvidos pela prevalência da norma que melhor defenda o direito fundamental tutelado, por tratar-se de preceito constitucional (lei nacional) que se impõe à ordem jurídica central ou regional (*in dubio pro natura*). Assim, o princípio *in dubio pro natura* deve constituir um princípio inspirador da interpretação. Isto significa que, nos casos em que não for possível uma interpretação unívoca, a escolha deve recair sobre a interpretação mais favorável ao meio ambiente. Fica assim solucionado o conflito em função da maior restritividade da legislação federal ou estadual, caso não se possa distinguir com clareza que se trata de normas específicas ou gerais (...). Assim, teleologicamente, assegura-se a possibilidade de norma estadual estabelecer proibições, onde a lei federal permita, bem como que a lei federal estabeleça patamares mínimos de proteção ambiental a serem observados em todo o País, dando-se efetividade à proteção ambiental e ao desenvolvimento autossustentável. (FARIAS, 1999, p. 356)

Nessa ordem de ideias, é preciso destacar que caso duas normas em matéria ambiental estejam em conflito prevalecerá a que for mais benéfica em relação à natureza, posto que no Direito Ambiental vigora o princípio *in dubio pro nature*.

Nesse diapasão, é possível dizer que o princípio em comento é a regra mais importante da hermenêutica jurídico-ambiental, consistente no desdobramento do princípio da precaução no campo da hermenêutica jurídica em matéria ambiental.

Decisão do STF, de relatoria do Min. Sepúlveda Pertence no bojo da ADI nº 2.544, em expressa menção à regulamentação do parágrafo único do art. 23, assinala que a proteção do meio ambiente cultural exige cooperação racional entre os órgãos federativos, não podendo, entretanto, tal implicar em negativa total de colaboração entre os entes federativos, *verbis*:

Federação: competência comum: proteção do patrimônio comum, incluído o dos sítios de valor arqueológico (CF, arts. 23, III, e 216, V): encargo que não comporta demissão unilateral. Lei estadual 11.380, de 1999, do Estado do Rio Grande do Sul, confere aos Municípios em que se localizam a proteção, a guarda e a responsabilidade pelos sítios arqueológicos e seus acervos, no Estado, o que vale por excluir, a propósito de tais bens do patrimônio cultural brasileiro (CF, art. 216, V), o dever de proteção e guarda e a consequente responsabilidade não apenas do Estado, mas também da própria União, incluídas na competência comum dos entes da Federação, que substantiva incumbência de natureza qualificadamente irrenunciável. A inclusão de determinada função administrativa no âmbito da competência comum não impõe que cada tarefa compreendida no seu domínio, por menos expressiva que seja, haja de ser objeto de ações simultâneas das três entidades federativas: donde, a previsão, no parágrafo único do art. 23, CF, de lei complementar que fixe normas de cooperação (v., sobre monumentos arqueológicos e pré-históricos, a Lei 3.924/1961), cuja edição, porém, é da competência da União e, de qualquer modo, não abrange o poder de demitirem-se a União ou os Estados dos encargos constitucionais de proteção dos bens de valor arqueológico para descarregá-los ilimitadamente sobre os Municípios. (STF, ADI nº 2.544)

Nesse aspecto, a Lei Complementar nº 140/2011 estabelece, em seu art. 4º, que os entes federativos podem estabelecer cooperação institucional por diferentes instrumentos, tais como: consórcios públicos, convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público; por meio de comissões tripartites nacional, estaduais e municipais, formadas, paritariamente, por representantes de todos os entes federativos; por meio de fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos; e, por fim, por meio da delegação de atribuições e de ações administrativas de um ente federativo a outro.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Conclui-se que competência é a atribuição que os entes e órgãos públicos possuem junto à coletividade, ou seja, é a faculdade juridicamente atribuída a uma

entidade, órgão ou agente de Poder Público para emitir decisões; ou ainda, que as competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções.

No âmago do conceito de federalismo está a repartição de competências entre os entes federativos, pois não pode existir autonomia administrativa se um dos entes federativos for responsável pelo estabelecimento da competência dos demais, o que deve ser feito necessariamente pela Constituição Federal.

A Constituição Federal dispõe basicamente sobre dois tipos de competência: a competência administrativa e a competência legislativa. A primeira cabe ao Poder Executivo e diz respeito à faculdade para atuar com base no poder de polícia, ao passo que a segunda cabe ao Poder Legislativo e diz respeito à faculdade para legislar a respeito dos temas de interesse da coletividade. Nesse sentido, a competência administrativa é a atribuição que o Poder Executivo tem de proteger o meio ambiente, enquanto a competência legislativa é a atribuição que o Poder Legislativo tem para legislar a respeito de temas ligados ao meio ambiente.

Tanto o interesse local quanto o interesse regional e nacional convergem para o mesmo sentido, buscando promover a defesa do meio ambiente, apenas devendo ser respeitadas as peculiaridades de cada âmbito de atuação. Nessa ordem de idéias, é preciso destacar que caso duas normas em matéria ambiental estejam em conflito prevalecerá a que for mais benéfica em relação à natureza, posto que no Direito Ambiental vigora o princípio *in dubio pro nature*.

Pelo que foi até aqui exposto, pode-se concluir que o pacto federativo brasileiro instituído em 1988, indo além de uma simples autonomia dos entes federados, adotou o modelo cooperativo, de modo que todos os componentes da federação, isto é, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, devem atuar, no contexto da atividade ambiental, de forma conjunta e integrada, visando garantir o disposto no art. 225 da CRFB/88.

A nova constituição brasileira atendeu à sugestão da doutrina tangente à matéria ambiental, no que diz respeito ao modo mais eficiente de traçar a repartição da competência comum, atribuindo à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a competência para atuar em sede de matéria ambiental.

## 6 REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro. Lume Juris, 2010, p.80.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2001, p.107.

BELTRÃO, Antônio Figueiredo Guerra. **A competência dos Estados federados em meio ambiente a partir da ordem constitucional de 1988**. Revista de Informação Legislativa. Brasília, n. 40, 159 jul./set., 2003.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição e superação das desigualdades regionais. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Org.). **Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 12 e pp. 50-52.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2004, p. 56 e p.104.

BONAVIDES, Paulo. **A Constituição Aberta – Temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das regiões**. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p.526.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituição/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituição/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 22 setembro 2015.

BRASIL. **Lei 6.938/81**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm). Acesso em: 22 setembro 2015.

BRASIL. **Lei 7.804/89**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7807/89](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7807/89). Acesso em: 22 setembro 2015.

BRASIL. **Lei Complementar 140/11**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm)>. Acesso em: 22 setembro 2015.

COSTA, Valeriano. Federalismo. In: AVELAR, Lúcia & CINTRA, Antônio Octávio (Org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-AdenauerStiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004. p.178.

FARIAS, Paulo José Leite. **Competência Federativa e Proteção Ambiental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999, p. 356.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p.51.

FERREIRA, Luís Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1989, p.491, v.1.

FERREIRA, Heline Silvini. **Competências Ambientais**. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 206.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, pp. 67-68 e 80.

FREITAS, Vladimir Passo de. **Direito Administrativo e Meio Ambiente**. Curitiba. Juruá, 1993, pp.. 31-32.

GRECO, Leonardo. **Direito Ambiental: Fundamentos do Direito Ambiental**. São Paulo. RT, 2011 (Coleção Doutrinas Essenciais), p. 1.263.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 4.ed. rev. atual. Belo Horizonte. Del Rey, 2003, p.353.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 17. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 362.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Advocacia Ambiental: Segurança Jurídica para Empreender**. Coordenadores; Edson de Oliverira Filho, Flávio Ahmed, Luiz Carlos Aceti Jr., Samir Jorge Murad e Werner Grau Neto. Rio de Janeiro: Lúmen Juris Editora, 2009, pp.1-3.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2009, pp. 297-298.

MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

MUKAI, Toshio. **Direito Administrativo Sistematizado**. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 210.

MUKAI, Toshio. **A lei complementar 140, 8 de dezembro de 2011, que fixa diretrizes para a cooperação entre os entes federativos em matéria ambiental**. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/sindical-juridica/pdf/artigo%20%20prof.%20toshio%20mukai.doc.pdf>>. Acesso em: 08 setembro 2015.

PETERS, Edson Luiz; PIRES, Paulo de Tarso de Lara. **Manual de Direito Ambiental: Doutrina, Legislação Atualizada, Vocabulário Ambiental**. Curitiba: Juruá, 2001, p. 34.

RAMMÊ, Rogério Santos. **Federalismo Ambiental Cooperativo e Mínimo Existencial Socioambiental**. Revista Veredas, v. 10, nº 20, jul/dez 2013, p. 145-161.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p.71-72.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1992, p.419.

SILVA NETO, Manoel Jorge. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006, p 191.

TAVARES, André Ramos. Aporias acerca do condomínio legislativo no Brasil. In: TAVARES, André Ramos; LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang [Orgs.]. **Estado Constitucional e Organização do Poder**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 163.