

**XXV ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI - BRASÍLIA/DF**

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA I

HORÁCIO WANDERLEI RODRIGUES

BEATRIZ VARGAS RAMOS G. DE REZENDE

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 Napolini 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

C758

Constituição e democracia I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/UDF;

Coordenadores: Beatriz Vargas Ramos G. De Rezende, Horácio Wanderlei Rodrigues – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-212-5

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

Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Constituição. 3. Democracia. I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34



CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA I

Apresentação

O Grupo de Trabalho (GT) Constituição e Democracia I, no XXV Encontro Nacional do CONPEDI, realizado nos dias 6 a 9 de julho de 2016, na Universidade de Brasília (UnB), contou com a presença de autores e autoras dos vinte e cinco textos que agora passam a integrar esta publicação, na qual figuram de acordo com a ordem alfabética de seus próprios títulos – ordem que, aliás, orientou sua apresentação e discussão no referido GT, por decisão dos participantes, quando da abertura das atividades.

De forma mais ou menos intensa, o conjunto dos textos reflete a preocupação com temas que ocupam o centro das discussões contemporâneas sobre jurisdição constitucional e democracia.

A questão do ativismo judicial é o foco central de vários dos artigos apresentados, além de merecer, em outros tantos, também alguma referência, ainda que secundária. Desde o debate filosófico-político animado por teóricos como Waldron, Vermeule, Tushnet e Habermas até as análises sobre objetos específicos – como a proposta de Emenda Constitucional n.º 33 /2011, a tese da mutação constitucional do artigo 52, inciso X, da Constituição Federal, ou a função normativa da Justiça Eleitoral – são problematizados os limites da ação do Poder Judiciário e sua necessária interseção com o princípio democrático, o princípio da separação dos poderes e o da inafastabilidade da função jurisdicional.

Constituição como centro do ordenamento jurídico, normatividade dos Direitos Humanos, constitucionalização “do Direito” e constitucionalização “de direitos”, nomeadamente os direitos de acesso à justiça e à informação, figuram entre os temas tradicionais do campo jurídico-constitucional que mereceram enfoque analítico, sob a perspectiva da efetividade da Constituição e seu impacto na realidade brasileira, no tocante à construção da cidadania e à consolidação da democracia no País.

Outro tema de que se ocupam alguns dos textos ora apresentados, e que também corresponde à tradição dos debates do mesmo campo jurídico, é o da interpretação e da hermenêutica constitucional.

Alinham-se ainda outros artigos na temática da exclusão, inclusive das chamadas “ondas neoliberais”, da questão da justiça social e das desigualdades, da dignidade da pessoa

humana e da participação da sociedade civil e dos movimentos sociais, sob a ótica jurídica e econômica.

Finalmente, integram esta publicação artigos que podem ser reunidos sob a ideia comum da aplicação dos princípios constitucionais, a despeito dos variados temas específicos de que se ocupam, desde o meio-ambiente e o federalismo até o poder investigatório do Congresso Nacional e suas limitações e a questão da democratização da informação como coisa distinta do espetáculo, na discussão sobre o Supremo Tribunal Federal e a mídia.

Toda apreciação que destaca os elementos gerais de análises distintas, apesar da identidade do campo de conhecimento em que estão situadas, corre o risco de uma simplificação. Nada substitui a atividade do leitor em contato direto com o texto, sem a intermediação de um intérprete. Por isso mesmo, a apresentação que ora se faz do conjunto dos artigos componentes do GT Constituição e Democracia I, tem o objetivo de uma provocação, tem a pretensão de funcionar como um convite à leitura.

Brasília, julho de 2016

Profa. Dra. Beatriz Vargas Ramos G. de Rezende (Universidade de Brasília - UnB)

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues (Faculdade Meridional)

O FEDERALISMO COOPERATIVO E A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS MUNICÍPIOS EM MATÉRIA AMBIENTAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

COOPERATIVE FEDERALISM AND THE LEGISLATIVE POWERS OF MUNICIPALITIES IN ENVIRONMENTAL MATTERS IN THE FEDERAL CONSTITUTION OF 1988

Andrea Paula Pontes dos Santos

Resumo

A Constituição Federal de 1988 adota o federalismo cooperativo, porém não estabelece com clareza como se dará cooperação entre os entes federados. É o que ocorre com relação à competência concorrente para legislar sobre meio ambiente, em especial quanto à atuação dos Municípios. Nesse sentido, no presente estudo, analisaremos os limites da competência municipal para legislar sobre a matéria ambiental, de forma a delimitar o que seria o interesse local apto a justificar o exercício da aludida competência e, ainda, verificar os requisitos para o referido ente suplementar a legislação federal e estadual.

Palavras-chave: Federalismo de cooperação, Constituição federal de 1988, Meio ambiente, Repartição de competências, Competência legislativa, Municípios

Abstract/Resumen/Résumé

The Federal Constitution of 1988 adopted cooperative federalism, but does not set out clearly how it will be the cooperation between federatives entities. This is what happens with respect to concurrent jurisdiction to legislate on the environment, in particular on the performance of municipalities. In this sense, in the present study, we analyze the limits of municipal competence to legislate about environmental issues in order to define what would be the local interest able to justify the exercise of the aforementioned powers, and also check the requirements for the said entity federative supplementar the federal and the state law.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Cooperative federalism, Federal constitution of 1988, Environment, Division of powers, Legislative authority, Municipalities

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 adota o federalismo cooperativo, pois prevê em diversos dispositivos a atuação conjunta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ao estabelecer competências comuns e concorrentes. No entanto, não há clareza no texto constitucional quanto à forma de cooperação entre os referidos entes federados, o que acarreta uma série de dúvidas, incertezas e instabilidades.

Com relação à matéria ambiental, a Carta Magna preconiza no art. 24, VI, VII, VIII que União, os Estados e Distrito Federal possuem competência legislativa concorrente para legislar sobre diversos temas relacionados ao meio ambiente. No âmbito desta repartição de competências, cabe à União legislar sobre normas gerais e aos demais entes estabelecer a legislação suplementar.

Apesar de os Municípios não estarem elencados no citado dispositivo, eles possuem competência para legislar sobre a matéria ambiental, com fundamento no art. 30, I e II, da CRFB, que prevê caber ao mencionado ente legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

Em que pese o sistema de repartição de competências legislativas não admitir superposições, já que um ente da federação é responsável pela edição de normas gerais, outro por complementá-las e assim por diante, o que se constata na prática é a existência de normas que se sobrepõem.

Em razão disso, no presente estudo, analisaremos os limites da competência dos Municípios para legislar sobre meio ambiente, de forma a delimitar o que seria o interesse local apto a justificar o exercício da aludida competência e, ainda, verificar os requisitos para o referido ente suplementar a legislação federal e estadual.

Para tanto, traremos à baila a doutrina sobre tema, bem como o entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF, através da análise de dois acórdãos que apreciaram a constitucionalidade de lei municipais sobre meio ambiente, a Lei Municipal nº 1.952/1995, do Município de Paulínia- SP, que versa sobre a queima da palha de cana-de-açúcar, e a Lei Municipal 14.223/2006 do Município de São Paulo-SP, denominada de “Lei Cidade Limpa”.

1 BREVES CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DO MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição Federal possui um capítulo próprio para cuidar do meio ambiente (Capítulo VI), além de tratar da matéria em diversos artigos espalhados em seu texto.

Bulos cita, além do art. 225, alguns dispositivos que fazem referência explícita ao meio ambiente na Carta Magna de 1988: art. 5º, LXXIII, 7, XXII, 20, 23, 24, 91, § 1, III, 129, III, 170, VI, 173, § 3º, 186, II, 200, VIII, 216, V, 220, § 3, II, 231, § 1º. Menciona também outros artigos que contêm indicações implícitas, e de maneira indireta, tratam do tema: arts. 20, III, V, VI VII IX, X, 21, XIX, XX, XXIII, XXIV, XXV, 22, IV, XII, XXVI, 23, III, IV, 24, II, VII, 26, I, 30, IX, 196 a 200¹.

O mencionado capítulo referente ao meio ambiente foi pouco alterado até a presente data, apesar do número significativo de emendas constitucionais, um total de 91. Apenas de forma tangencial houve modificações na matéria, conforme se constata das Emendas Constitucionais nº 42/2003² e 46/2005³.

O principal dispositivo sobre meio ambiente é o art. 225 que prevê, no *caput*:

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.

Explica Bulos que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito difuso, por não se fundar em um vínculo jurídico determinado, mas em dados genéricos, contingentes, acidentais e modificáveis. Não se trata de um direito subjetivo típico, divisível, que um indivíduo possa usufruir isoladamente⁴.

Além disso, o *caput* do art. 225 preconiza que o meio ambiente é “bem de uso comum do povo”, expressão que não deve ser interpretada de acordo com o direito privado. Afirma Bulos que a Constituição criou um *tertium genus*, pois não se cuida de um bem público, nem particular, mas sim de uma terceira espécie de bem, denominada bem ambiental.

¹ BULOS, Uadi Lammêgo. Constituição federal Anotada. 8ª ed. São Paulo, Saraiva, 2008, p. 1401.

² A Emenda Constitucional nº 42/2003 alterou o art. 170 da CRFB, para incluir entre os princípios da ordem econômica, a “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”.

³ A Emenda Constitucional nº 42/2003 alterou o art. 20 da CRFB para incluir entre os bens da União “as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II”.

⁴ BULOS. *op. cit.* p. 1403.

Cumpra mencionar, ainda, que não há uma definição no texto constitucional do que é meio ambiente e, portanto, trata-se de um conceito aberto⁵. Apenas diante de um caso concreto é possível chegar a um conceito juridicamente operacional.

Para Antunes o Constituinte almejava englobar no termo um conjunto de bens materiais e imateriais no qual o ser humano está incluído. Assim, o meio ambiente “seria tudo aquilo que envolve o indivíduo”⁶.

Segundo José Afonso da Silva, o capítulo do meio ambiente é um dos mais importantes e avançados da Constituição de 1988. Assim, ao se referir ao tratamento constitucional dado a matéria, ressalta que:

A Constituição, com isso, segue e até ultrapassa, as Constituições mais recentes (Bulgária, art. 31, ex-URSS, art.18, Portugal, art. 66, Espanha, art. 45) na proteção do meio ambiente. Toma consciência de que a qualidade do meio ambiente se transforma num bem, num patrimônio, num valor em si mesmo cuja preservação, recuperação e revitalização se tornaram num imperativo do Poder Público, para assegurar a saúde, o bem-estar do homem e as condições de seu desenvolvimento. Em verdade, para assegurar o direito fundamental à vida.⁷

Explica o autor, que as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente devem ser orientadas com base no direito à vida, matriz de todos os direitos fundamentais.

Com relação as competências constitucionais, Antunes, chama atenção para o fato de a Carta Magna utilizar o termo genérico meio ambiente, mas também tratar de alguns recursos naturais específicos. Para o professor, essa dicotomia pode ser entendida considerando-se dois momentos, o entorno do ser humano, e a apropriação de recursos naturais com objetivo de empregar na atividade econômica⁸.

Ressalta Antunes que, devido à ubiquidade ambiental da Carta Magna, há dificuldades na sua interpretação. Muitas vezes os entendimentos tem sido aplicados com um olhar para o passado, com base em esquemas interpretativos aplicados sob a égide das Constituições anteriores. Isso tem ocorrido em especial no que diz respeito à repartição de

⁵ O art. 3º, I, da lei n 6.938/81, que dispõe sobre Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), prevê o conceito de meio ambiente: “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. Paulo de Bessa alerta para o fato de o mencionado dispositivo ter sido elaborado na vigência da Constituição de 1967, art. 8º, inciso XVI, alíneas “c”, “h” e “i”. Para o professor, no contexto da referida ordem constitucional, legislar sobre meio ambiente era prever formas de apropriação e utilização dos recursos naturais com intuito de evitar ou minorar consequências negativas para a saúde humana. O mencionado dispositivo foi recepcionado pela Constituição de 1988. No entanto, o autor ressalta que a compreensão e a interpretação do conceito de meio ambiente foi alterado com o advento da mencionada carta. Isso porque o princípio da dignidade da pessoa humana, previsto no art. 1º e no art. 170 da CRFB, passou ser elemento central da ordem constitucional. ANTUNES. *op. cit.* p. 65.

⁶ ANTUNES. *op. cit.* p. 64.

⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 827.

⁸ ANTUNES. *op. cit.* p. 64.

competências ambientais, com a aplicação do federalismo cooperativo e a sua tendência centralizadora. Muitas vezes, em caso de dúvidas com relação ao ente competente para tratar de determinada matéria, tem prevalecido a competência federal⁹, não sendo utilizada a moderna tendência europeia de utilização do princípio da subsidiariedade, por exemplo.

2 O FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O federalismo moderno tem origem nos Estados Unidos da América, com a Constituição de 1787. Anteriormente, existia a Confederação dos Estados Americanos, firmada através dos Artigos de Confederação, que previa a possibilidade de denúncia do tratado a qualquer tempo pelos Estados Confederados. Contudo, em Filadélfia, foi vencedora a corrente que pregava a formação de uma federação. Assim, cada Estado cedeu parcela de sua soberania ao órgão central, porém resguardada sua autonomia, para integrar os Estados Unidos da América.

No federalismo, o Estado Federal possui personalidade jurídica de direito público internacional e é detentor de soberania, “considerada poder supremo consistente na capacidade de autodeterminação”.¹⁰ Já a União, formada pela reunião das partes componentes, possui personalidade jurídica de direito público interno, dispõe de autonomia e exerce as prerrogativas da soberania do Estado federal. Os Estados-membros compõem a federação, possuem personalidade jurídica de direito público interno e também detêm autonomia.

A autonomia federativa é “compreendida como governo próprio dentro do círculo de competências trançadas pela Constituição Federal”¹¹. Consiste na existência de órgãos governamentais e posse de competências exclusivas.

Explica Mattos Neto que uma das principais características do Estado federal é a descentralização política, de forma que há a distribuição de competências entre o poder central, denominado União, e as demais unidades regionais de poder, chamadas de Estados-membro ou Estados federados, bem como de províncias ou cantões. Na versão clássica o federalismo é dual, ou seja, há duas esferas de governo, o central e o regional¹².

⁹ Isso é comum ocorrer nas hipóteses de competências privativas da União que tangenciam de alguma forma a matéria ambiental elencada como competência concorrente, surgindo dúvidas com relação ao ente competente para tratar do tema.

¹⁰ SILVA. *op. cit.* p. 100.

¹¹ SILVA. *op. cit.* p. 100.

¹² MATTOS NETO, Antônio Jose de. Competência legislativa municipal sobre meio ambiente. Rio de Janeiro: *Revista de direito administrativo*, n 214, p. 131.

No Brasil, a forma federativa de estado foi adotada em 1889 com a Proclamação da República e permaneceu nas Constituições posteriores. No entanto, na Constituição de 1967 e na respectiva Emenda 1/69, o federalismo foi apenas nominal¹³.

Uma peculiaridade prevista na Constituição Federal de 1988, que distingue nossa federação das demais existentes, é a inserção dos Municípios na estrutura federal¹⁴.

Assim, a República Federativa do Brasil é composta pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal, constituindo-se em Estado Democrático de Direito, conforme art. 1º da CRFB. E, ainda, a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos, formam a República Federativa do Brasil, nos termos do art. 18 da Carta Magna de 1988.

Cabe mencionar que a forma federativa de Estado é cláusula pétrea e, portanto, não pode ser abolida por meio de emendas constitucionais, nos termos do art. 60, § 4º, I, da CRFB.

Quanto à repartição de competências entre os entes federados, o princípio da predominância do interesse é o seu norteador e preconiza que ficam a cargo da União as matérias de interesse nacional, dos Estados, as matérias de interesse regional, e dos Municípios, as de interesse local.

Contudo, há temáticas que envolvem tanto interesse nacional, como regional e local, o que é muito comum quando se trata de meio ambiente.

Segundo Fiorillo, a Constituição Federal adotou o sistema alemão de repartição de competências, em que há a previsão de competências exclusivas, bem como privativas passíveis de delegação e, ainda, concorrentes, estas caracterizadas pela existência de normas gerais, suplementares e residuais¹⁵.

A doutrina classifica o modelo brasileiro como um federalismo cooperativo, pois há previsão no texto constitucional de competências comuns e concorrentes, que fazem com que os entes federados atuem em conjunto. Contudo, há o risco desse modelo tornar-se excessivamente centralizador e a União vir a se sobrepor aos demais entes.

¹³ SILVA. *op. cit.* p. 99.

¹⁴ Antes da Constituição de 1988, os Municípios não eram entes federados, mas já possuíam governo próprio e competências exclusivas.

¹⁵ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 60.

3 COMPETÊNCIAS AMBIENTAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição Federal utiliza a técnica de repartição de competências que enumera os poderes da União, arts. 21 e 22, deixa para os Estados a competência remanescente, art. 25, §1º, e confere aos Municípios os poderes definidos de forma indicativa nos arts. 29 e 30. Ademais, a Carta estabelece áreas de atuação comum dos entes federados, art. 23, em que atuam de forma paralela, e, ainda, competências concorrentes, em que cabe à União a edição de normas gerais e aos Estados, Distrito Federal e Municípios a elaboração de leis suplementares, arts. 24 e 30.

As competências materiais podem ser exclusivas (União, art. 21; Estados, art. 25, §1º; Municípios, art. 30, III e VIII) e comuns, em que todos os entes atuam paralelamente (art. 23). Já as competências legislativas podem ser classificadas como privativas (União, art. 22; Estados, art. 25 §§1º 1 e 2º; e Municípios, art. 30, I) e concorrentes, como mencionado acima (arts. 24 e 30).

Explica Moreira Neto que:

Os critérios de partilha do poder estatal em manifestações de competência ou, abreviadamente, partilha de competência, ora podem dizer respeito ao conteúdo material da competência, ora dizer respeito aos aspectos formais da competência. No primeiro caso, se é o conteúdo da competência que se investiga, procura-se saber o que se partilha e, a partir disso, identificar-se-ão critérios substantivos. No segundo caso, se é a forma, o aspecto extrínseco da competência como fundamento classificatório, indaga-se o como se partilha e, a partir daí, identificam-se os critérios formais¹⁶.

Contudo, a repartição de competências em nosso sistema traz uma série de dúvidas, incertezas e instabilidades. Em especial, não há clareza quanto a forma de cooperação entre os entes. Isso gera uma série de problemas, como aumento dos custos econômicos, bem como elevação dos custos ambientais, pois a falta de definição a respeito dos controles acarreta na inexistência destes na prática¹⁷.

Alerta Antunes que “há uma repetição de esforços, com órgãos atuando de forma sobreposta, com intensa competição interadministrativa, duplicidade de gastos e resultados pouco efetivos para a proteção do meio ambiente”¹⁸.

No mesmo sentido, entende Moreira Neto que:

¹⁶ NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. *A competência legislativa e executiva do município em matéria ambiental*. Disponível em < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/175900>> Acesso em 30 de novembro de 2015, p. 4.

¹⁷ ANTUNES. *op. cit.* p. 66

¹⁸ ANTUNES. *op. cit.* p. 67.

Se, por um lado, pode-se destacar o cuidado sistemático em cercar um interesse relevante de toda sorte de competências, voltadas a seu atendimento, como é exatamente o caso que nos ocupa, da competência para o trato legislativo e administrativo da matéria ambiental, por outro lado, fácil é constatar-se que esse cuidado acaba conduzindo a acumulações, superposições, contradições e conflitos, que suscitam, paralelamente ao problema substantivo, não raro, intrincados problemas formais de competência¹⁹.

Cabe ressaltar que todos os entes da federação dispõem de competência legislativa com relação à matéria ambiental. Porém, em que pese a influência de um movimento descentralizador no texto constitucional, este não atingiu seus objetivos. Para Antunes, a repartição de competências ambientais na Constituição de 1988 é bastante confusa e centralizadora, o que ainda é acentuado pelas interpretações administrativas e judiciais.

Apesar de o sistema de repartição de competências legislativas não admitir superposição, já que um ente da federação é responsável pela edição de normas gerais, outro por complementá-las e assim por diante, o que se constata na prática é a existência de normas que se atropelam.

3.1 COMPETÊNCIA FEDERAL COM RELAÇÃO AO MEIO AMBIENTE

Compete à União a elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, art. 21, IX. Com base no referendo dispositivo, explica José Afonso da Silva, que há uma base sólida para a União estabelecer planos nacionais e regionais de proteção ambiental²⁰.

Também cabe à União a instituição do sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e a definição dos critérios de outorga de direitos de uso, art. 21, XIX.

Quanto a competência legislativa privativa, prevista no art. 22 da CRFB, compete à União legislar sobre águas, energia, jazidas, minas e outros recursos minerais, populações indígenas e atividades nucleares de qualquer natureza²¹. Essa competência privativa pode ser objeto de delegação através de Lei Complementar aos Estados, para que estes legislem sobre temas específicos referentes às matérias arroladas no aludido dispositivo, medida que, na prática, não é utilizada, pois implica a redução de poder federal²².

¹⁹ NETO. *op. cit.* p.4.

²⁰ SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 76.

²¹ Todos esses itens estão incluídos no conceito geral de meio ambiente.

²² ANTUNES. *op. cit.* p. 68.

Além disso, é competência comum dos entes federados a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas; a preservação das florestas, da fauna e da flora; bem como o registro, o acompanhamento e a fiscalização das concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios, art. 23, incisos VI, VII e XI.

Trata-se de competência administrativa, conferida simultaneamente a todos os entes federados, que devem atuar, em cooperação, para proteger os mencionados bens.

Com relação ao dispositivo em análise, Antunes explica que:

Existem, no mínimo, três interpretações possíveis para as norma: (i) o ente federativo dotado de competência para legislar sobre a matéria firma convênio com os demais para que eles possam atuar; ou (ii) entende-se que, se a constituição estabeleceu uma obrigação de cuidado, necessariamente autorizou a produção de normas para que o cuidado pudesse ser exercido; ou (iii) os estados e municípios atuam diretamente, sem convênio, aplicando a lei federal²³.

De acordo com o parágrafo único do art. 23, “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”. Nesse sentido, a Lei Complementar nº 140/2011 disciplina a competência comum dos entes federados em matéria ambiental e regulamenta principalmente o licenciamento ambiental.

O art. 24, VI, VII, VIII da CRFB dispõe sobre a competência legislativa concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico²⁴.

No âmbito da competência concorrente, compete à União legislar sobre normas gerais e aos demais entes estabelecer a legislação suplementar.

Segundo Fiorillo, cabe à União estabelecer pisos mínimos de proteção ao meio ambiente, enquanto aos Estados e Municípios, atendendo aos seus interesses regionais e locais, compete a adoção de um “teto” de proteção. Sendo assim, para o autor, os entes

²³ ANTUNES. *op. cit.* p. 68.

²⁴ Guerra e Guerra mencionam que na Carta Magna de 1981 até a Emenda Constitucional n 1/69, era exclusiva da União a competência para legislar sobre recursos naturais. GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio. *Curso de direito ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 17.

estaduais e municipais não podem prever em suas leis menor proteção do que a assegurada pela legislação federal²⁵.

Cabe destacar que várias matérias relativas à competência privativa da União estão também elencadas como competências comum e concorrente dos demais entes federados, o que demanda a formulação de soluções lógicas para harmonizar os dispositivos constitucionais. Explica Antunes que tem prevalecido o entendimento de que as competências privativas da União tem predominância sobre as demais quando estiverem envolvidos temas com interseções relevantes. Esclarece o professor que na prática a competência concorrente é esvaziada em prol da competência privativa da União e, com isso, as normas estaduais e municipais restam prejudicadas²⁶.

O fato de caber à União o estabelecimento de princípios gerais da legislação ambiental faz com que suas normas passem a ser referência para os Estados e Municípios. Em razão disso, esses entes muitas vezes deixam de exercer suas competências.

Como exemplo, destaca José Afonso da Silva que, em relação à competência concorrente para legislar sobre responsabilidade por danos ao meio ambiente, art. 24, VIII, há controvérsia a respeito do tema, tendo em vista a competência privativa da União para legislar sobre Direito Penal e Civil, art. 22, I²⁷. Porém, para o autor, seria uma hipótese de exceção à mencionada competência da União, de forma que, quando envolver dano ao meio ambiente, haverá competência legislativa concorrente dos entes federados. A responsabilidade administrativa também fica inserida na competência concorrente, de forma que poderá haver legislação federal geral e norma suplementar estadual. Sendo assim, a lei federal com previsão de sanções genéricas para infrações ambientais, na omissão da legislação estadual e municipal, poderá ser aplicada pelo respectivo Estado ou Município²⁸.

3.2 COMPETÊNCIA ESTADUAL COM RELAÇÃO AO MEIO AMBIENTE

Não há previsão de competência exclusiva dos Estados com relação ao meio ambiente na Constituição Federal.

O art. 23 da CRFB ao tratar da competência comum dos entes federados, prevê uma cooperação administrativa entre eles. Como visto acima, os incisos VI, VII, XI, tratam da matéria ambiental.

²⁵ FIORILLO. *op. cit.* p. 60.

²⁶ ANTUNES. *op. cit.* p. 68.

²⁷ SILVA. *op. cit.* p. 79.

²⁸ SILVA. *op. cit.* p. 300.

O art. 24 da CRFB dispõe sobre a competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre temas ambientais. No mencionado dispositivo, há menção a diversos setores relacionados ao meio ambiente, de forma que este não é tratado como algo uno, indivisível. No âmbito da competência concorrente, ao Estado cabe legislar para complementar as normas gerais estabelecidas pela União. Na ausência destas, o Estado dispõe de competência legislativa plena. Com o advento da lei federal sobre a matéria, a legislação estadual perde a eficácia no que for incompatível.

Assim, no âmbito da legislação concorrente, os Estados podem legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico, art. 23, VI e VII, da CRFB.

Ressalta Antunes que o exercício da competência concorrente pelos Estados é muito variado, sendo difícil estabelecer um padrão. Aos poucos os Estados vêm legislando mais sobre as matérias relativas à competência concorrente²⁹.

3.3 COMPETÊNCIA MUNICIPAL COM RELAÇÃO AO MEIO AMBIENTE

Com relação ao meio ambiente, aponta Antunes que “as competências ambientais dos municípios desafiam a necessária clareza que se espera de um texto constitucional”.

No âmbito da competência material comum prevista no art. 23 da CRFB, o Município deve proteger o meio ambiente e combater poluição, em cooperação com os demais entes federados.

Cumprir destacar que os Municípios não estão elencados no art. 24 da CRFB que trata da competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal. Assim, a competência municipal para legislar sobre a matéria ambiental é fundamentada no art. 30, I e II, da CRFB, que prevê caber ao mencionado ente legislar sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e a estadual no que couber.

Antunes ressalta que os Municípios possuem papel fundamental na complexa cadeia de proteção ambiental. Contudo pondera que

²⁹ Antunes mencionada como exemplo um dos primeiros casos de exercício da competência em análise, que diz respeito à Lei n 10.820/1992 do Estado de Minas Gerais que versava sobre a criação de condições para atender aos deficientes físicos no transporte público municipal. Na ADI 903MC/MG o STF entendeu que a referida lei é constitucional tendo em vista a competência legislativa concorrente. Com o advento da legislação editada sobre a matéria, Lei 10.098/2000, o STF entendeu que aquela lei estadual, apesar de constitucional, perderia força normativa no que contrariar com a lei federal. ANTUNES. *op. cit.* p. 71.

(...) há enorme disparidade entre os Municípios brasileiros em todos os aspectos, desde o institucional até o econômico, o que faz com que, em não raras vezes, a autoridade local, ante pressões orçamentárias e outras, adira ao discurso fácil da necessidade do desenvolvimento e malbarateie as relevantes tarefas de proteção ambiental. É através dos Municípios que se pode implementar o princípio ecológico de agir localmente, pensar globalmente³⁰.

No tópico a seguir analisaremos mais detalhadamente a competência municipal para legislar sobre meio ambiente.

4 A COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A competência legislativa municipal é de suma importância, pois é o mencionado ente que está mais próximo da população e conhece as peculiaridades locais, em especial com relação ao meio ambiente.

Quanto ao fato de o art. 24 da CRFB, que trata da competência concorrente, não arrolar os Municípios, é incorreto pensar que os mencionados entes federados não dispõem de competência legislativa em matéria ambiental, pois a própria Constituição prevê sua autonomia para cumprir os ditames constitucionais de proteção ao meio ambiente.

Cabe ressaltar que a competência legislativa dos Municípios com relação ao tema ambiental é fundamentada nos incisos I e II, do art. 30 da CRFB, que preveem que é competência municipal “legislar sobre assuntos de interesse local” e “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”.

Com relação, aos assuntos de interesse local, explica Mattos Neto que se trata de competência exclusiva municipal, pois apenas este ente pode dispor de seus próprios interesses locais³¹.

A definição do que é interesse local não é simples e muitas vezes só pode ser aferida diante de um caso concreto. Explica Hely Lopes Meirelles que:

Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e

³⁰ ANTUNES. *op. cit.* p. 77.

³¹ MATTOS NETO. *op. cit.* p. 138.

caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União³².

Quanto a suplementação municipal da legislação federal e estadual, Mattos Neto afirma tratar-se de competência suplementar. No entanto, apenas com relação à competência concorrente há essa possibilidade, não abrangendo as competências exclusivas e privativas dos demais entes federados³³.

Assim, o disposto nos parágrafos do art. 24, que trata da competência concorrente, também será aplicável aos Municípios. Dessa forma, o ente municipal poderá pormenorizar as normas gerais federais e as estaduais e, ainda, legislar sobre a matéria ambiental na omissão da União e dos Estados, para atender as suas necessidades. Neste caso, com o advento da lei federal ou estadual sobre os temas, a norma municipal perderá a eficácia no que for incompatível. Nesse sentido, ressalta Mattos Neto que a lei municipal não pode dispor de maneira contrária à prevista nas normas estaduais de complementação da norma geral federal³⁴.

Explica Delgado que, com relação a legislação concorrente (ou vertical), a lei federal geral prevalece sobre a estadual e municipal, e a estadual sobre a municipal. Porém, não pode a lei federal afetar a autonomia do Município, como por exemplo, determinar sua abstenção ou atuação em certo sentido³⁵.

Ao Município, portanto, será possível a edição de normas gerais, quando estas não tiverem sido editadas pela União ou Estados, e de normas suplementares para esmiuçar o conteúdo da legislação federal e estadual, para adequar as disposições as suas peculiaridades locais.

Além disso, o Município também poderá fazer a suplementação das leis estaduais, editadas em virtude de sua competência residual, prevista no art. 25, §1º, da CRFB, que prevê que são reservadas aos Estados as competências sem vedação constitucional. Nessa hipótese, o ente municipal poderá atuar desde que haja interesse local³⁶.

Para Mattos Neto, é requisito para o Município exercer a competência suplementar a existência de seu peculiar interesse. Assim, para o autor, o art. 30, II, da CRFB deve ser combinado com o fator interesse local, para que o referido ente não exorbite os limites de sua competência. O entendimento é reforçado a partir da análise do dispositivo em questão que se

³² MEIRELLES, Hely Lopes; REIS, Márcio Schneider; SILVA, Edgard Neves da. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 111.

³³ MATTOS NETO. *op. cit.* p. 138.

³⁴ MATTOS NETO. *op. cit.* p. 140.

³⁵ DELGADO, Jose Augusto. Direito ambiental e competência municipal. *Revista Forense*, v.88, n.317, p. 158.

³⁶ MATTOS NETO. *op. cit.* p. 140.

refere à suplementação das normas pelo Município “no que couber”. Nesse sentido, para o referido autor:

Entendemos que a terminologia pressupõe que a municipalidade irá legislar sobre assuntos que tenham pertinência, afetando diretamente a população local, e que seja de particular interesse à comunidade, porquanto o disposto em lei federal ou estadual é omissivo ou incipiente para regular aquela situação particular³⁷.

Guerra e Guerra mencionam que a possibilidade de os Municípios suplementarem as normas federais e estaduais já era prevista na Lei 6.938/81³⁸, recepcionada pela Constituição de 1988. De acordo com o art. 2º da referida lei, os Municípios podem elaborar normas supletivas e complementares, bem como padrões relacionados ao meio ambiente, observadas a legislação federal e estadual³⁹.

Ressalta o professor Paulo de Bessa Antunes que a prática demonstra que os Municípios tem estabelecido normas ambientais próprias, pois a aplicação dos complexos instrumentos normativos estaduais e federais por vezes é difícil e nem sempre atendem às necessidades locais⁴⁰.

5 A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF SOBRE A COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE MEIO AMBIENTE

Selecionamos dois julgados do STF para análise que tratam da competência dos Municípios para legislar sobre a matéria ambiental. No primeiro, o STF pronunciou-se pela inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.952/1995, do Município de Paulínia, reconhecendo, que o Município é competente para legislar sobre meio ambiente, desde que não contrarie a legislação estadual sobre a matéria, nos termos do art. 24, inciso VI, c/c 30, incisos I e II, da CRFB. No segundo julgamento, o STF declarou a constitucionalidade da Lei Municipal 14.223/2006, do Município de São Paulo, denominada Lei Cidade Limpa, sob o fundamento de que o Município é competente para legislar sobre interesse local e ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana, nos termos do art. 30, incisos I, II e VIII, da CRFB.

A seguir, analisaremos de forma mais detalhada os mencionados julgados.

³⁷ MATTOS NETO. *op. cit.* p. 140.

³⁸ Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

³⁹ GUERRA e GUERRA. *op. cit.* p. 179.

⁴⁰ ANTUNES. *op. cit.*

5.1 A LEI MUNICIPAL DE PAULINA- SP SOBRE A QUEIMA DA PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR E O ENTENDIMENTO DO STF (RE 586224 / SP)

No caso em comento, o Supremo Tribunal Federal – STF julgou o Recurso Extraordinário, interposto pelo Estado de São Paulo, com fundamento no art. 102, III, “a” da CRFB, em face da decisão proferida pelo o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado São Paulo, no julgamento da Representação de Inconstitucionalidade que questionava a constitucionalidade Lei Municipal nº 1.952, de 20 de dezembro de 1995, do Município de Paulínia- SP.

A mencionada Representação de Inconstitucionalidade foi ajuizada pelo Sindicato da Indústria da Fabricação do Álcool do Estado de São Paulo – SIFAESP e pelo Sindicato da Indústria de Açúcar no Estado de São Paulo - SIAESP, sob o fundamento de que a citada lei municipal, que proibiu totalmente a queima da palha de cana-de-açúcar em seu território, afrontava o art. 23, *caput* e p. u., art. 14, art.192, § 1º, e art. 193, incisos XX e XXI, todos da Constituição do Estado de São Paulo.

O Tribunal de Justiça de São Paulo julgou improcedente a referida ação e, assim, firmou o entendimento de que o Município é competente para tratar da matéria, pois aumentou a proteção ao meio ambiente estabelecida na Lei Federal nº 6.766/79.

No julgamento do Recurso Extraordinário interposto em face da decisão mencionada acima, o STF declarou a inconstitucionalidade da Lei nº 1.952/95, do Município de Paulínia/SP, vencida a Ministra Rosa Weber.

Dentre os fundamentos adotados pelo relator Ministro Luiz Fux em seu voto, destacamos os argumentos referentes à análise da Lei Municipal atacada, frente ao disposto nos arts. 24, VI e 30, I e II da CRFB.

Menciona o relator que a legislação federal dispõe sobre a necessidade da elaboração de um planejamento com objetivo de extinguir gradativamente o uso do fogo como método despalhador e facilitador para o corte da cana, conforme disposto no art. 40 Lei nº 12.651/12 (Código Florestal) e art. 16 do Decreto nº 2.661/98, que regulamenta o emprego de fogo em práticas agropecuárias e florestais. Nesse mesmo sentido é a Lei Estadual nº 11.241/02, do Estado de São Paulo-SP, que também prevê a eliminação progressiva do uso do fogo como método despalhador e facilitador do corte da cana-de-açúcar. Já a lei municipal em tela proíbe totalmente a queima da palha de cana-de-açúcar em seu território.

Nesse diapasão, menciona o Ministro Luiz Fux que, quando se trata de competência concorrente, com a edição da lei federal de caráter geral, a eficácia de norma estadual anterior

fica suspensa no que contrariar àquela. Segundo o Ministro, o mesmo entendimento deve ser adotado no caso em análise, para a lei do Município.

Explica Fux que a lei municipal em questão foi editada muito antes da lei estadual. Como na época não existia uma política pública planejada para tratar do tema, não havia óbices à existência da lei municipal a respeito da matéria.

No entanto, com o advento da lei estadual de São Paulo, o Ministro aponta que há necessidade de averiguar se existe uma lacuna a possibilitar a manutenção da vigência da lei do Município. Contudo, ressalta Fux que o tratamento conferido pela norma municipal contraria o sistema estruturado de maneira harmônica entre as esferas federal e estadual. Assim, o Ministro conheceu e deu provimento ao Recurso Extraordinário, em análise, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.952, de 20 de dezembro de 1995, do Município de Paulínia, conforme trecho abaixo transcrito.

Ambos os diplomas legislativos têm o fito de resolver a mesma necessidade social, que é a manutenção de um meio ambiente equilibrado e, portanto, deve-se utilizar o mesmo raciocínio em face da ausência de lei federal genérica prévia à edição de lei estadual que regulamente determinada matéria, hipótese esta em que se suspende a eficácia da lei estadual no que contrariar a norma genérica federal.

Sendo assim, é nítido que solução semelhante deve ser adotada no presente caso, com a ressalva de que, como o município de Paulínia passa a atuar no âmbito de competência do Estado de São Paulo, contrariando-o de sobremodo, acaba por afrontar a respectiva constituição estadual.

Cabe ressaltar, ainda, que no julgamento em análise, por se tratar de repercussão geral, nos termos do art. 543-A do CPC, § 7º, o STF firmou a seguinte tese, de forma unânime:

o município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, inciso VI, c/c 30, incisos I e II, da Constituição Federal).

Assim, o STF fixou o entendimento no sentido de que o Município possui competência para legislar sobre meio ambiente, porém, a lei municipal não pode contrariar os termos da legislação estadual e federal sobre a matéria.

5.2 A LEI CIDADE LIMPA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO - SP E O ENTENDIMENTO DO STF (AI 799690 AGR / SP - SÃO PAULO)

No julgamento em análise, foi apreciado o Agravo Regimental interposto pela Supertaxi Propaganda S/A em face da decisão proferida pela Ministra Rosa Weber que negou seguimento a seu Agravo de Instrumento.

Em seu voto, a relatora Ministra Rosa Weber, além de entender que não houve prequestionamento dos arts. 1º, IV, 5º, XIII, 22, XXIX, 87, IV, e 173, da Constituição Federal, menciona que o STF já se pronunciou, em casos semelhantes, em que a controvérsia envolve competência do Município para legislar sobre interesse local e ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana, em especial a respeito da Lei Municipal 14.233/2006 (SL161/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, Vice-Presidente, no exercício da Presidência, DJ 07.5.2007, AI 788.488/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 05.11.2013, com trânsito em julgado e, DJ 27.8.2013, com trânsito em julgado).

A relatora transcreve trecho da decisão proferida pelo Ministro Gilmar Mendes, AI 732.901/SP, que entendeu, no caso, que a chamada Lei Cidade Limpa (Lei Municipal Paulista 14.223/2006), que trata da ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana do Município de São Paulo, visíveis a partir de logradouro público, é constitucional.

Segundo o Ministro Gilmar Mendes a mencionada lei municipal não configura usurpação da competência da União para legislar sobre o âmbito econômico da publicidade e da propaganda. Esclarece que a lei em análise não afronta a livre iniciativa ao versar sobre meio ambiente e urbanismo, matérias sobre as quais o município possui competência legislativa, conforme art. 30, incisos I, II e VIII, da Constituição Federal.

Também destacou Gilmar Mendes que a norma em análise, não afronta a livre iniciativa, ao ordenar a utilização de logradouros públicos, com o intuito de diminuir a poluição visual. Além disso, a norma em questão deve ser cumprida por todos que exerçam atividade econômica, portanto, não ofende à livre concorrência, nem à isonomia e à proporcionalidade.

CONCLUSÃO

Conforme vimos no presente trabalho, nossa Constituição adota o federalismo de cooperação, estabelecendo competências comuns e concorrentes aos entes federados, inclusive em matéria ambiental. Ocorre que, em muitas hipóteses, não fica claro qual ente é

competente para atuar em determinados temas, havendo uma certa tendência de centralização das atribuições na União.

Com relação à competência concorrente, apesar de o art. 24 da Constituição mencionar apenas a União, Estados e o Distrito Federal, a competência dos Municípios para legislar sobre meio ambiente é fundamentada no art. 30, I e II, da CRFB.

Assim, nos casos de interesse local, em que há predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União, compete ao primeiro legislar sobre o tema. Dessa forma a legislação federal e estadual não pode adentrar na matéria, sob pena de usurpar a competência municipal. Nesse sentido foi o entendimento do STF, que entendeu ser constitucional a “Lei Cidade Limpa”, que trata da ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana do Município de São Paulo, visíveis a partir de logradouro público.

Além disso, é possível ao Município suplementar à lei federal e estadual, no que couber. Entendemos que a melhor interpretação para a expressão “no que couber” é a existência de interesse local na hipótese.

Ademais, no âmbito da competência suplementar dos Municípios, deve ser aplicado o disposto nos parágrafos do art. 24, da CRFB. Assim, em relação à temática elencada no mencionado dispositivo, cabe à União legislar sobre normas gerais, aos Estados sobre normas suplementares e Municípios sobre normas atinentes aos seus interesses específicos.

E, ainda, na omissão da legislação federal e estadual, é possível aos Municípios legislar sobre a matéria para atender às suas necessidades peculiares. Contudo, com o advento de lei federal ou estadual, a norma municipal perde a eficácia no que for incompatível.

Vimos que esse entendimento foi adotado no voto do relator Ministro Luiz Fux, no julgamento do RE 586224 / SP, em que a Lei Municipal nº 1.952 /1995, do Município de Paulínia-SP, foi declarada inconstitucional, pois conferia tratamento incompatível com a legislação estadual, editada posteriormente.

Outrossim, tendo em vista que os Municípios brasileiros são muito diferentes entre si, as normas gerais, editadas pela União, muito provavelmente não serão capazes de atender às respectivas peculiaridades municipais.

Assim, verificamos que, apesar de todos os entes federados possuírem competência para legislar sobre meio ambiente, a atuação dos Municípios é relevante para adequar a legislação a sua realidade local e atender a as suas necessidades específicas em matéria ambiental.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Federalismo e competências ambientais no brasil*. 2^a ed. São Paulo, Atlas, 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *AI 799690 AgR / SP - SÃO PAULO*. Disponível em < <http://www.stf.gov.br>> Acesso em 30 de novembro de 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. *RE 586224 / SP*. Disponível em < <http://www.stf.gov.br>> Acesso em 30 de novembro de 2015.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição federal Anotada*. 8^a ed. São Paulo, Saraiva, 2008.

DELGADO, Jose Augusto. Direito ambiental e competência municipal. *Revista Forense*, v.88, n.317, 1992, p. 151-159.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio. *Curso de direito ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MATTOS NETO, Antonio Jose de. Competência legislativa municipal sobre meio ambiente. Rio de Janeiro: *Revista de direito administrativo*, n 214, p. 121-144.

MEIRELLES, Hely Lopes; REIS, Márcio Schneider; SILVA, Edgard Neves da. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. *A competência legislativa e executiva do município em matéria ambiental*. Disponível em < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/175900>> Acesso em 30 de novembro de 2015.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23^a ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. *Direito ambiental constitucional*. 5^a ed. São Paulo: Malheiros, 2004.