

A Competência Legislativa e Executiva do Município em Matéria Ambiental*

(A nova organização federal e as atribuições do Município na proteção, conservação e melhoria do meio ambiente)

Diogo de Figueiredo Moreira Neto

Professor e autor de Direito Público,
pioneiro do Direito Ambiental no Brasil,
Procurador do Estado do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

DOCTRINA — 1. O método. 2. A competência. 3. Critérios, técnicas e sistemas da partilha de competência federativa. 4. Critérios substantivos. 5. Critérios formais — **APLICAÇÃO** — 6. A competência municipal no sistema federativo brasileiro. 7. A competência municipal em matéria ambiental. 8. A competência legislativa municipal em matéria ambiental. 9. A competência administrativa municipal em matéria ambiental. 10. Conclusões.

DOCTRINA

1. O MÉTODO

O tema aqui versado é, fundamentalmente, o de competência constitucional, que no dizer preciso de JOSÉ AFONSO DA SILVA vem a ser "o núcleo do conceito do Estado federal"(1). Mais detalhadamente, o que se pretende é delimitar o campo de competência municipal para, nele, enfim, identificar-se o que lhe tocou em matéria ambiental.

Aí está, portanto, debuxado, o método desta exposição. Começa-se pelo estudo da partilha de competência federativa, analisando os critérios e técnicas que serviram ao legislador constitucional de 1988 para armar o sistema em vigor: esta é a parte *doutrinária* da exposição. Segue-se o estudo do sistema positivo de partilha federativa, dando-se destaque à competência municipal para, nela, identificar-se, especificamente, a competência em matéria ambiental: esta é a parte *aplicativa* desta exposição.

(*) Exposição no Seminário "O Município e o Direito Ambiental", promovido pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais e ANAMA — Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente, em Belo Horizonte, 1º de abril de 1991.

A parte doutrinária contém 5 itens, coroados pela enumeração dos critérios substantivos e formais da repartição de competência federativa e, a aplicativa, também com 5 itens, conflui para o exame descritivo de competência municipal em matéria ambiental, que plenifica o escopo de toda a exposição, seguido de breves conclusões pessoais do autor sobre o Direito Ambiental constitucional.

Procurou-se, enfim, e oxalá se tenha logrado, produzir uma resenha ordenada, simples, clara e, sobretudo, *didática*, que possa ser útil não só aos especialistas como aos inúmeros leigos que, por suas atividades profissionais e, até, por seu interesse cívico, são levados ao estudo desse complexo esvã do direito que acabou se tornando a competência em matéria ambiental.

2. A COMPETÊNCIA

O entendimento do conceito de competência parte obrigatoriamente do conceito de *poder*. O poder é o fenômeno básico da Antropologia Social, da Sociologia, da Ciência Política e do Direito. Cada uma dessas Ciências estuda-o sob um ângulo e para determinadas finalidades. O Direito, em particular, tem no poder a *energia social*(2) que, difusa na sociedade e concentrada nas instituições, a move no sentido da vontade dos que a detêm.

Mas é aquela parcela de poder emanado da sociedade e maciçamente concentrado institucionalmente no Estado que passa a ter a expressão, a importância e, sobretudo, a responsabilidade de ordenar e, em certos casos, de mover a sociedade: é o *poder político*.

Todavia, o poder político concentrado em grande parte no Estado, denominado, por isso, de *poder estatal*, não é exercido por um único órgão. O desenvolvimento das instituições políticas legou-nos duas ordens de descentralização do poder estatal: a descentralização *espacial*, estabelecendo âmbitos geográficos de atuação, e a descentralização *funcional*, estabelecendo setores substantivos de atuação.

Nos dois casos, a delimitação espacial ou funcional do poder do Estado leva à idéia de *competência* como quantidade ou qualidade do poder que a lei atribui às entidades, órgãos ou agentes públicos para manifestar a vontade estatal(3).

No Estado de Direito, esta vontade estatal, exceto a do legislador constituinte, deve conformar-se à lei preexistente.

No Estado Democrático, esta vontade estatal, mesmo a do legislador constituinte, deve conformar-se ao consenso político dominante(4).

Sem descer às teorias do poder no Estado Federado, pode-se, em resumo, dizer que predomina hoje a corrente que reconhece um *poliocentrismo cratológico institucionalizado*. A *Soberania*, qualidade do poder in-submetido, concentra sua expressão *externa*, aquela que diz respeito às relações internacionais, na União, mas sua expressão *interna*, a que diz respeito às relações do poder estatal institucionalizado com as demais expressões do poder coexistentes na sociedade civil, individuais, coletivas e difusas, reparte-se entre *todas as entidades* federadas: União, Estados, Distrito Federal e Municípios(5).

Por esse motivo, são todas essas entidades, *autônomas* no exercício das expressões da soberania estatal que lhes cabe na partilha constitucional espacial e substantiva básicas (ver nota 3).

Em suma: *autonomia* federativa é a medida constitucional do exercício da soberania e *competência* federativa, a expressão positiva dessa partilha.

Ora, se a *competência* é a quantidade e qualidade do poder estatal que é atribuído a um ente, órgão ou agente, no plano federativo, devemos nos cingir ao estudo da que toca às entidades políticas federadas mencionadas.

São, como se sabe, distintíssimas as opções constitucionais das várias federações, a começar dos modelos norte-americano e helvético, existindo, por conseguinte, vários *sistemas* federativos de partilha de competência.

Em comum, todavia, a todos esses sistemas, estão as *técnicas* e os *critérios de partilha*, a partir dos quais, são estruturados, os modelos existentes.

3. CRITÉRIOS, TÉCNICAS E SISTEMAS DE PARTILHA DE COMPETÊNCIA FEDERATIVA

Através de *critérios*, classificam-se os tipos de competência(6). Através de *técnicas*, agrupam-se os tipos de competência e se os distribuem entre as entidades federadas. O resultado é o sistema adotado, que na sua totalidade atende ao conceito kelseniano da Constituição total (*Gesamtverfassung*), mas que, desdobrado em subsistemas, nos dará o subsistema

federal (competência da União), o estadual (competência dos Estados) e mais os subsistemas que decorrem da peculiaridade brasileira, o distrital-federal e o municipal.

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, que se tem como fundamento classificatório, indaga-se o como se partilha e, a partir daí, identificam-se os *critérios formais*.

O Direito Constitucional, na evolução centenária do sistema axiomático-dedutivo para o sistema axiológico-teleológico de interpretação, cambiou também sua ênfase do primeiro dos critérios formais para os critérios substantivos, daí a razão de a modernidade constitucional cada vez mais deslocar-se para as expressões principiológicas de conteúdo total (*Gesamtverfassung*), abandonando as fórmulas geométricas de partilha de competência, como encontradas nos modelos clássicos(7).

Não é o caso aqui, de discorrer sobre as vantagens ou desvantagens do sistema axiológico-teleológico(8) mas de, identificada a tendência, procurar entender por que, em benefício do fundo (o atendimento substantivo), ganham terreno as modalidades cumulativas de partilha de competência, inclusive com tipos ainda pouco estudados entre nós, como o da *competência comum*.

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 cumulações, superposições, contradições e conflitos, que suscitem, paralelamente ao problema substantivo, não raro, intrincados problemas formais de definição de competência(9).

É preciso, portanto, para encerrar este exórdio doutrinário e, como se espera, auxiliar a armação e o entendimento do sistema, no que respeita ao Município e ao meio ambiente, examinar-se detidamente os critérios subs-

tantivo e formal de partilha de competência federativa e suas decorrentes classificações.

4. CRITÉRIOS SUBSTANTIVOS DE PARTILHA DE COMPETÊNCIA FEDERATIVA

Distinguem-se três critérios mais utilizados: o do conteúdo do interesse, a ser atendido pela competência, o do âmbito do interesse a ser coberto pelo exercício da competência e o do resultado jurídico pretendido com o exercício da competência.

4.1 — O Critério do Conteúdo do Interesse a ser Atendido pela Competência

A vida civilizada multiplica os interesses humanos e os diversifica infinitamente. Pode-se, não obstante, grupá-los em grandes campos ou setores de atividade social que deverá satisfazê-lo, surgindo daí, para o Estado, competências especiais: *Política, econômica, social, administrativa, tributária, financeira, cultural* etc. Entre esses campos estão a Ecologia e o Urbanismo, ciências e artes do ambiente(10), e, naturalmente, abrangendo todas ou quase todas as modalidades, a competência *geral*.

4.2 — O Critério do Âmbito do Interesse a ser Coberto pelo Exercício da Competência

A convivência humana e a expressão política de sua organização tendem a se organizar em espaços cada vez maiores. Não obstante continuarem a existir interesses grupais de pequena expressão espacial, a ciência e a tecnologia têm adensado a convivência em todos os níveis e, com isso, ampliado o âmbito de interesses a serem atendidos.

Pode-se, sem muito esforço, vislumbrar interesses de seis níveis de âmbito espacial decrescente: *internacionais, nacionais, multirregionais, regionais, sub-regionais e locais*.

4.3 — O Critério do Resultado Jurídico Obtido com o Exercício da Competência

Este critério, finalmente, atende a uma complexidade peculiar do Direito, resultante da diversificação de seu modo de atuação: a edição da norma

legal, a sua aplicação concreta pelo Estado para o atendimento de interesse que lhe foram cometidos e a sua aplicação concreta pelo Estado para impô-la como solução para os conflitos de interesses.

Como se observa, este critério conduz à classificação das competências segundo a alteração que se pretende introduzir no mundo jurídico: *legislativa, administrativa e jurisdicional*.

É bem verdade que muitos autores se referem ao campo político, ao resultado político ou à *competência política*, como uma quarta modalidade. Alinhamo-nos, todavia, entre aqueles, que não vêm no "político" senão uma qualidade dos demais, conforme haja ou não, em maior ou menor grau, um conteúdo político na competência outorgada(11). Em outras palavras: um aspecto da legitimidade antes que um aspecto de legalidade.

5. CRITÉRIOS FORMAIS DE PARTILHA DE COMPETÊNCIA FEDERATIVA

Não há homogeneidade, entre os autores, quanto à classificação da partilha de competência federativa, não obstante muitos pontos em comum. Em escala bem menor, grassa diversidade semelhante à que JOSÉ ALFREDO BARACHO encontrou quando se dispôs a enfrentar o terrível desafio doutrinário de sistematizar os regimes políticos(12).

Encontramos, todavia, seis critérios de maior importância nos textos dos constitucionalistas: o da *expressão*, o da *extensão*, o da *origem*, o da *oportunidade*, e da *cumulatividade* e o da *extensibilidade*.

5.1 — O Critério da Expressão

Há duas maneiras de expressão escrita de uma idéia: a *explícita*, quando se enuncia diretamente todos os seus elementos e a *implícita*, quando é possível inferi-los de enunciados indiretos. Há, portanto, *competências explícitas e implícitas*(13) numa Constituição, sendo que estas também se denominaram *imanentes e decorrentes*. Quanto à competência *explícita*, ora se apresenta detalhadamente exposta, e diz-se *enumerada*, ou *conferida*, como é o caso, por exemplo, das constantes do art. 21, da Constituição, ou ao contrário, não constará de lista detalhada mas de provisão abrangente, e diz-se *não enumerada*.

A não enumerada, por sua vez, pode ser *genérica*, quando, em vez de enunciar as espécies segundo seu conteúdo de interesse, se prefere enunciar um gênero abrangente de mais de uma espécie de interesses, como

é o caso do art. 30, I, da Constituição; pode ser reservada, ou remanescente, que é a que sobra para um nível federativo depois de enumerar a competência do outro, como é o caso do art. 25, § 1º, da Constituição; e pode ser residual, que é a deferida a uma entidade após a enumeração da competência de todas as demais, como, por exemplo, no art. 154, I, da Constituição.

5.2 — O Critério da Extensão

Por esse critério distingue-se a competência plena, que é cometida sem restrições quanto ao seu conteúdo, da competência limitada, que é restrita quanto a ele.

5.3 — O Critério da Origem

Se a competência é originalmente da entidade federada, diz-se competência originária; se ela é resultante de ato ou omissão de outra, diz-se decorrente. Assim é que tanto a delegação como a supletividade, são modalidades de decorrência; no primeiro caso, voluntária, e no segundo, automática.

5.4 — O Critério de Oportunidade

Se a entidade política pode exercer a competência sem observância de prazo ou submissão a condição, diz-se ordinária; se, ao contrário, só pode exercê-la nos prazos e condições constitucionalmente exigidos, a competência é extraordinária, como, por exemplo, no caso da decretação do estado de defesa, submetido a prazo no parágrafo segundo do art. 136, da Constituição, e na instituição de impostos extraordinários, submetidos à condição de iminência ou deflagração de guerra externa que envolva o País, conforme o art. 154, II, da Constituição.

5.5 — O Critério da Cumulatividade

Diz respeito à possibilidade de cumular-se a mesma competência para ser exercida simultânea ou sucessivamente por mais de uma entidade federada.

Em princípio, a competência é não-cumulativa, também chamada exclusiva, como é o caso das enumeradas no art. 21 da Constituição.

São dois os tipos de competência cumulativa: a privativa, em princípio própria de uma entidade, mas que pode ser transferida a outra, e a concorrente, que pode ser exercida por mais de uma entidade, dando ensejo, por isso, à chamada repartição vertical de competência.

A competência concorrente, por sua vez pode ser a clássica, caracterizada pela prevalência da legislação da entidade de maior abrangência sobre a entidade de menor abrangência (*Bundesrecht bricht Landesrecht*), a limitada, em que cada entidade tem seu campo de atuação próprio — normas gerais para uma delas e normas específicas para a outra, e a comum, que é quase uma variedade da concorrente, mas se caracteriza por ser uma repartição de competência administrativa, não permitindo que a entidade que a exercerá legisle sobre o conteúdo substantivo de sua atividade.

5.6 — O Critério da Extensibilidade

Quanto à extensibilidade distinguem-se a competência inextensível, que se confunde com a exclusiva, e a extensível, que pode ser de três tipos. A delegada, quando a entidade competente pode transferir a outra o exercício total ou parcial de sua competência. A supletiva, quando a entidade com competência concorrente tanto pode suprir a falta de norma que deveria ser baixada pela outra entidade originariamente competente, como dispor plenamente sobre o tema ainda não legislado e, ainda, apenas complementar as disposições já existentes. Finalmente, a competência complementar, que a Constituição também denomina de suplementar (artigos 24, § 2º e 30, III, como exemplos), é aquela atribuída a uma entidade federada para desdobrar disposições já baixadas pela outra entidade originariamente competente.

APLICAÇÃO

6. A COMPETÊNCIA MUNICIPAL NO SISTEMA FEDERATIVO BRASILEIRO

Pode-se agora intentar o enquadramento lógico-sistemático da competência municipal no sistema federativo brasileiro, bastando, para isso, aplicar os critérios classificatórios estudados.

6.1 — Classificação Substantiva

6.1.1 — Quanto ao conteúdo do interesse a ser atendido pelo Município; prevalece a competência geral, englo-

bando muitos campos e setores da atividade humana sempre que articulado com o critério seguinte, relativo ao âmbito em que se apresenta o interesse, existindo vários dispositivos sobre competências específicas.

- 6.1.2 — Quanto ao âmbito de interesse a ser atendido pelo Município: o local.
- 6.1.3 — Quanto ao resultado jurídico; obtido com o exercício da competência, a municipal é legislativa e administrativa. Essa categorização será examinada adiante, em conjunto com a aplicação do critério de cumulatividade (6.2.5).

6.2 — Classificação Formal

- 6.2.1 — Quanto à expressão, o Município tem competências enumeradas (30, II a IX; 23; 24 etc.).
 - genéricas (30, I e II)
 - implícitas (18).
- 6.2.2 — Quanto à extensão, o Município tem, em regra, competência plena (30, I, III e V)
 - competência concorrente limitada (30, II, IV, VI, VII, VIII e IX)
 - competência comum (23 e inúmeros outros dispositivos esparsos).
- 6.2.3 — Quanto à origem, o Município tem:
 - competência originária (ex. art. 30, I)
 - competência decorrente (ex. art. 30, II)(14).
- 6.2.4 — Quanto à oportunidade, o Município tem:
 - competência ordinária — regra
 - Competência extraordinária — apenas na hipótese, por alguns sustentada, que o Município só pode legislar suplementarmente, no caso do art. 30, II, se houver expressa anuência da União e dos Estados, nos termos da cláusula "no que couber". Para nós, trata-se de competência ordinária, que não depende, portanto, de nenhuma condição para ser exercitada, salvo a própria existência da legislação a ser integrada.
- 6.2.5 — Quanto à cumulatividade, critério que mais proximamente nos interessa neste estudo, em razão das im-

precisões do texto constitucional e vacilações da doutrina, o Município tem:

Competência exclusiva

Art. 18 — autonomia político-administrativa — legislativa e administrativa

Art. 29 — Lei Orgânica — legislativa

Art. 30, I — interesse local — legislativa

Art. 30, III — matéria tributária — legislativa

Art. 30, IV — distritos — legislativa e administrativa

Art. 30, VIII — urbanística — administrativa

Competência privativa

Art. 30, III — matéria tributária — administrativa

Art. 30, V — serviços públicos locais — administrativa

Competência concorrente clássica

Art. 30, II — interesse local — legislativa

Art. 30, VIII — urbanística — legislativa

Art. 30, IX — proteção do patrimônio histórico-cultural local — legislativa e administrativa

Art. 179 — incentivos às microempresas e empresas de pequeno porte — legislativa

Art. 180 — incentivo ao turismo — legislativa

Art. 216, §§ 1º e 2º — proteção do patrimônio público, legislativa

Art. 225, §§ 1º e 2º — meio ambiente — legislativa

Competência concorrente limitada

Art. 22, XXVII — licitação e contratos administrativos — legislativa e administrativa

Cabe aqui uma nota. À primeira vista poderia parecer que a extensibilidade feriria o art. 18 da Constituição, sacrificando a autonomia municipal. Isso, todavia, não ocorre porque, distintamente dos princípios, as normas gerais podem ser diretamente aplicadas aos casos concretos em seus comandos positivos.

Competência comum

Art. 23 — todos os casos enumerados — administrativa

Art. 30, VI — programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental — administrativa

Art. 30, VII — serviço de atendimento à saúde da população — administrativa
Art. 30, IX — proteção do patrimônio histórico-cultural local — administrativa
Art. 179 — incentivos às microempresas e empresas de pequeno porte — administrativa
Art. 180 — incentivo ao turismo — administrativa
Art. 195 — funcionamento da seguridade social — administrativa
Arts. 198 e 200 — participação no sistema único de saúde (hierarquizado) — administrativa
Art. 211 — colaboração em sistema de ensino — administrativa
Art. 216, §§ 1º e 2º — proteção do patrimônio público — administrativa
Art. 225, §§ 1º e 2º — meio ambiente — administrativa

6.2.6 — Quanto à *extensibilidade*, por fim, a competência municipal será:

Inextensível — no caso do art. 18(15); 29; 30, I; 30, III (legislativa); 30, IV e 30, V (administrativa).

Extensível — em todas as demais hipóteses de competências cumulativas, em qualquer de suas subespécies.

7. A COMPETÊNCIA MUNICIPAL EM MATÉRIA AMBIENTAL

Da análise procedida é fácil, agora, destacar-se, para um exame mais detido, a matéria jurídica ambiental.

Por matéria ambiental, em seus aspectos jurídicos ou, mais simplesmente, por *Direito Ambiental*, deve-se entender “o conjunto de princípios e regras disciplinadoras de atividades direta ou indiretamente relacionadas com os recursos naturais (ar, águas superficiais e subterrâneas, solo e subsolo, espécies animais e vegetais, alimentos em geral, luz, energia) e os bens culturais (de valor histórico, artístico, monumental, paisagístico, turístico, arqueológicos, paleontológicos, ecológico, científico), de conteúdo essencialmente preventivo, com a definição de normas repressivas a qualquer lesão ou ameaça a direito ao meio ambiente equilibrado, tendo por finalidade a defesa e a preservação da vida em geral, tanto a presente como a futura”(16).

O conceito, bastante analítico, serve perfeitamente aos propósitos deste trabalho, pelo que me dispense de cotejá-lo com outros e até com o meu próprio, ainda porque sou dos que incluem no Direito Ambiental, o Ecológico e o Urbanístico: este, tratando do equilíbrio ambiental das cidades e o outro, do equilíbrio ambiental em geral.

A Constituição de 1988 contém dezoito dispositivos expressamente dedicados ao direito ambiental, no sentido do conceito acima transcrito, neles incluído o art. 225, que está subdividido em seis parágrafos, sendo que o § 1º contém, por sua vez, sete incisos. Isso dá-nos um total de vinte e nove normas de conteúdo ambiental, material ou formal.

A elas podemos ainda acrescentar algumas outras normas que genérica ou indiretamente tocam ao meio ambiente: o art. 21, IX (ordenação do território); art. 22, I (legislar sobre direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho); art. 25, § 1º (competência reservada dos Estados) e art. 30, I (competência genérica municipal).

Com esses acréscimos chegamos a um total de trinta e três normas de interesse direto ou indireto do Direito Ambiental, insertos na Constituição.

Dessa normas, todavia, algumas tocam o Município:

Art. 23, III
Art. 23, VI
Art. 23, VII
Art. 30, I
Art. 30, II
Art. 30, VIII
Art. 225, §§ 1º e 3º

A esse rol acrescenta-se o art. 129, III, combinado com o seu parágrafo primeiro, que legitima o Município para promover a ação civil pública, específica para a defesa do meio ambiente, entre outros objetos.

Examinemos, pois, essas normas selecionadas, destacando suas características em termos de competência, segundo os critérios classificatórios expostos.

“Art. 23, 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.”

Competência especial paisagística, local, administrativa, enumerada, limitada, originária, ordinária, comum e suplementar.

“Art. 23, VI — Impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural.”

Competência especial, ambiental, local, administrativa, enumerada, limitada, originária, ordinária, comum e suplementar.

“Art. 23, VII — Preservar as florestas, a fauna e a flora.”

Competência especial ambiental, local, administrativa, enumerada, limitada, originária, ordinária, comum e suplementar.

“Art. 30, I — Legislar sobre assuntos de interesse local.”

Competência geral, local, legislativa, genérica, plena, originária, ordinária, exclusiva e inextensível.

“Art. 30, II — Suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.”

Competência geral, local, legislativa, genérica, limitada, decorrente, ordinária(17), concorrente, clássica e suplementar.

“Art. 30, VIII — Promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.”

Competência especial urbanística, legislativa e administrativa, limitada, originária, ordinária, exclusiva quanto à administração e concorrente clássica quanto à legislação, e supletiva.

“Art. 225, § 1º — Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público.” (Seguem-se doze incisos).

Competência especial ambiental, local (no que toca ao Município), administrativa, limitada, originária, ordinária, comum e suplementar.

“Art. 225, § 3º — As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.”

Competência especial ambiental, local (no que toca ao Município), administrativa, limitada, originária, ordinária, comum e suplementar.

8. A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL EM MATÉRIA AMBIENTAL

Com o método adotado torna-se muito fácil apontar os fundamentos constitucionais da competência legislativa municipal em matéria ambiental, precisando-lhe as respectivas características.

Em princípio, bastaria pinçar as hipóteses do elenco do item anterior. Há, porém, um aspecto a ser esclarecido, quanto à duplicidade tipológica da competência *legislativa* em relação ao critério do resultado jurídico pretendido(18), isto é, se se trata de legislação subordinativa ou de legislação coordenativa a que se pretende editar.

Como se sabe, a administração pública comporta relações de coordenação e de subordinação. As de *subordinação*, que contêm um comando externo, são as mais comuns e derivam do poder de *imperium* do Estado. As de coordenação contêm um comando interno à própria Administração Pública.

A legislação que institui as relações de subordinação está submetida às restrições constitucionais do art. 5º, quanto a seu alcance sobre os indivíduos e grupos da sociedade civil, notadamente os incisos XXXV, XXXVI e LIV. Essa legislação gera direito subjetivo público para o Estado e para os administrados.

A legislação que institui as relações de coordenação dizem respeito à organização e funcionamento interno do Estado e, no sistema federativo, devem respeitar as esferas de autonomia de cada entidade: entre nós, conforme a regra do art. 18. Essa legislação não gera direito subjetivo público para o Estado, embora possa fazê-lo reflexamente, para os administrados.

A competência legislativa de *subordinação* municipal em matéria ambiental está explícita nas seguintes normas constitucionais:

Art. 30, I

Art. 30, II

Art. 30, VIII

(*Concorrente*).

A competência legislativa de *coordenação* municipal em matéria ambiental está implícita nos seguintes dispositivos:

Art. 23, III

Art. 23, VI

Art. 23, VII
Art. 225, §§ 1º e 3º
(Comum).

9. A COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL EM MATÉRIA AMBIENTAL

Quanto à competência administrativa, inverte-se a explicitação: é na competência legislativa que estará implícita a administrativa.

A competência administrativa municipal em matéria ambiental está explícita nas seguintes normas constitucionais:

Art. 23, III
Art. 23, VI
Art. 23, VII
Art. 225, §§ 1º e 3º
(Comum).

A competência administrativa municipal em matéria ambiental está implícita nos seguintes dispositivos constitucionais:

Art. 30, I
Art. 30, II
Art. 30, VIII
(Concorrente).

10. CONCLUSÕES

Há pouco tempo, defendendo a edição de um Código Nacional do Meio Ambiente, fiz as seguintes considerações:

Quando, em quadra que já me parece tão remota, por certo pela efemeridade da vida humana, lancei, em 1975, a *Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico*, inaugurando essa específica literatura jurídica no Brasil, entre propósitos e sonhos que cultivava, estava o de reclamar, para as duas disciplinas, autonomia técnica e tratamento constitucional.

Em 14 anos, pude apreciar o amadurecimento dos propósitos e a realização dos sonhos: as vergôntees transformaram-se em esplêndidos ramos disciplinares, cultivados com rigor sistemático, como o *Direito urbanístico*, de José Afonso da Silva (1981), e o

Direito ambiental brasileiro, de Paulo Affonso Leme Machado (1982) bem como frutificaram na Constituição de 1988.

Hoje, o Brasil não está, como em 1975, na retaguarda da luta, que deve ser universal, por um ambiente melhor para a vida humana: a consciência ambientalista permeou a comunicação social, interessou a política e apaixonou segmentos ponderáveis da população. Nessa evolução, o papel do jurista, se não foi decisivo, foi fundamental: balizando, orientando, armando e travejando a construção das novas disciplinas.

Elevadas, agora, ao plano normativo constitucional, ganharam ambas — o direito urbanístico e o direito ecológico, que na nota explicativa da segunda edição de meu, já velho, livrinho, considerava esgalhamentos do direito ambiental — uma dimensão surpreendente: do laconismo de 1967, à eloquência normativa, até um pouco tumultuada e redundante, da Carta de 1988.

Com efeito, nada menos que 18 artigos têm referência direta com o direito ambiental (aqui, no sentido estrito, guardando sinonímia com o direito ecológico) e cinco outros, com o direito urbanístico, que ganhou, ademais, denominação constitucional (art. 24, I).

Com suas subdivisões em incisos, alíneas e parágrafos, esses 22 artigos contêm quase o dobro de preceitos normativos, dirigidos à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e à sociedade, para a realização de um futuro melhor(19).

Estou certo de que, no desempenho de sua competência constitucional, voltada aos princípios e normas gerais, a União poderia contribuir com uma moldura clara e segura para a atividade de todos os entes federativos, reduzindo as incertezas a que se referia VERGOTTINI.

Por outro lado, é inegável que com a Constituição de 1988 o Município teve seu papel realçado, principalmente na linha de valorização do homem e de seus pequenos problemas, tão distantes das unidades maiores. As próprias dimensões geográficas dos Estados e da União os tornam proclives à hipertrofia e os levam a atuações interventivas e paternalistas, quando pretendem solucionar os pequenos problemas.

O campo de atuação do Município é muito extenso(20) e, em matéria ambiental pode ser manejado com os instrumentos tradicionais, como, por exemplo, com a licença de localização.

Há, todavia, outras atividades, em matéria ambiental que talvez ficassem mais bem atendidas pelo Município, como o remanejamento ambiental. No caso de ambientes degradados, em que o remanejamento será recuperatório, ou de ambientes desfavoráveis, em que o remanejamento será aperfeiçoador, o Município pode desempenhar um importante papel, não só na definição como no emprego de meios.

Para encerrar, deixo à meditação de quem se deu ao trabalho de acompanhar esse exercício interpretativo, algumas considerações prospectivas.

Avizinha-se o momento da revisão da Constituição de 1988. Oxalá o seu resultado seja, numa palavra, o seu *aperfeiçoamento!*

No tema que aqui foi versado, esse aperfeiçoamento poderia resultar de alguns retoques relativamente fáceis de serem introduzidos, pois são pouco polêmicos.

Primeiro: numa estruturação do federalismo cooperativo adotado, caracterizado pelas competências acumulativas, com maior precisão substantiva.

Segundo: a previsão de um Código Nacional do Meio Ambiente que, em seu bojo, contivesse as regras básicas para evitar conflitos positivos ou negativos em matéria ambiental.

Terceiro: tal como há foi feito com o Direito Urbanístico, reunir-se os dispositivos relativos à preservação e recuperação do meio ambiente sob a denominação de Direito Ambiental.

Quarto: a reavaliação do papel do Município na administração de interesses públicos diretamente ligados ao homem, como tantas vezes o são os de natureza ambiental.

Afinal, obra humana alguma é perfeita e será sempre possível melhorá-la!

NOTAS

(1) — **Curso de Direito Constitucional Positivo**. Ed. R.T., São Paulo, 1990, 6ª ed., p. 427. Em Karl Löwenstein: "In der Verteilung der Zuständigkeiten liegt der Schlüssel zur föderativen Herrschaftsstruktur". (*Verfassungslehre*, J. C. B. Mohr, Tübingen, 1959, p. 298).

(2) — Conceito devido a Bertrand Russel

(3) — "Poder de ação e de atuação atribuído aos vários órgãos e agentes constitucionais" (in *Direito Constitucional*. J. Joaquim Gomes Canotilho, Almedina, Coimbra, 1986, p. 520).

(4) — Daí Norberto Bobbio destacar o consenso como técnica social imprescindível à dinâmica política que produz a legitimidade (cf. *Doutrina da Constituição, Perspectiva Histórica da Filosofia do Direito e Legalidade e Legitimidade*).

(5) — Segundo o estabelecido no artigo 18 da Constituição do Brasil.

(6) — Não existe uniformidade nem na designação do critério nem na classificação das competências.

(7) — Nesse sentido a observação de Giuseppe de Vergottini quanto ao moderno conceito de federalismo cooperativo (in *Diritto Costituzionale Comparato*, Cedam, Pádua, 1987, p. 283).

(8) — Para maior aprofundamento, consulte-se Paulo Bonavides (*Direito Constitucional*, Forense, 1988, 3ª ed., pp. 123 e ss.), correspondendo ao que Miguel Reale denominaria de terceira fase do direito moderno — jurisprudência dos valores.

(9) — Problemas que, para Vergottini, decorrem dessas modalidades cooperativas, destinadas a **operar com grande incerteza** (op. cit., p. 283).

(10) — Para nós, escrevemos alhures e há quatorze anos, "Situado no quadro disciplinar do Direito Administrativo, conformando parte substancial do Capítulo do Ordenamento Social, o conjunto de princípios e normas que regem, em nível jurídico, o comportamento do homem face ao meio ambiente, pode ser considerado destacadamente, com a vantagem para a pesquisa científica, como uma novidade didática que bem ficaria sob a denominação genérica, que ora se propõe, de *Direito Ambiental*" (*Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico*, Forense, Rio, 1977, Nota Explicativa à 2ª edição, p. 9).

(11) — A propósito a dissertação de Diógenes Gasparin, em seu *Direito Administrativo*, Ed. Saraiva, S. Paulo, 1989, p. 53, demonstrando a existência de um quarto gênero de atos do Poder Público, na vigência das Constituições de 1934 e 1937.

(12) — *V. Regimes Políticos*, Ed. Resenha Universitária, S. Paulo, 1977.

(13) — A origem da doutrina dos poderes implícitos, que é norte-americana, se triparte em subespécies que se desenvolveram separadamente na prática judicial daquele país: poderes decorrentes (*resulting powers*); poderes implícitos (*implied powers*), e poderes inerentes ou essenciais (*inherent or essential powers*) — (in Canotilho, op. cit., p. 524).

(14) — Só haverá competência delegada se o Estado a previr em sua Constituição, o que em matéria ambiental seria de grande valia.

(15) — Salvo as exceções previstas na própria Constituição.

(16) — Helita Barreira Custódio, *Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental*, Boletim de Direito Administrativo, SP, agosto de 1990, p. 450.

(17) — Se a competência, nesta hipótese, resultar de expresso cometimento ou autorização legal, a partir de interpretação restritiva da cláusula "no que couber", a sua natureza será **extraordinária**.

(18) — Examinado no item 4.3.

(19) — "Por um Código Nacional do Meio Ambiente", *Revista de Ciência Política*, Fundação Getúlio Vargas, nº 4, vol. 32, ago/out. 1989, p. 98.

(20) — Assim, nesta passagem: "Der Gemeindebezirk bleibt der Mittelpunkt des staatsbürgerlichen Lebens, und die kommunale Selbstverwaltung, die sich heutzutage Anforderungen und Belastungen wachsender Verantwortung gegenüber sieht ist so kraftvoll und gesund wie nur irgendwo sonst in der Welt." (Karl Löwenstein, op. cit., p. 308).