

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS**  
**Programa de Pós-Graduação em Direito**

**COMPETÊNCIA EM MATÉRIA AMBIENTAL NO FEDERALISMO  
BRASILEIRO:**  
**Apontamentos sobre a Competência Municipal no Meio Ambiente**

**Rodrigo Dantas Dias**

**Belo Horizonte**  
**2011**

**RODRIGO DANTAS DIAS**

**COMPETÊNCIA EM MATÉRIA AMBIENTAL NO FEDERALISMO  
BRASILEIRO:  
Apontamentos sobre a Competência Municipal no Meio Ambiente**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Giovani Clark

**Belo Horizonte  
2011**

## FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

D541c Dias, Rodrigo Dantas  
Competência em matéria ambiental no federalismo brasileiro: apontamentos sobre a competência municipal no meio ambiente / Rodrigo Dantas Dias. Belo Horizonte, 2011.  
129f. .

Orientador: Giovani Clark  
Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Direito.

1. Direito ambiental. 2. Administração municipal. 3. Meio ambiente. 4. Federalismo. I. Clark, Giovani. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

CDU: 351.777

Rodrigo Dantas Dias

**COMPETÊNCIA EM MATÉRIA AMBIENTAL NO FEDERALISMO  
BRASILEIRO:  
Apontamentos sobre a Competência Municipal no Meio Ambiente**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

---

**Dr. Giovane Clark (Orientador) – PUC Minas**

---

**Dr. kiwonghi Bizawu - ESDHC**

---

**Dr. Eduardo Machado Tupinambá - UNIMONTES**

---

**Dr. Edimur Ferreira de Faria – PUC Minas  
Membro 3**

**Belo Horizonte, 01 de setembro de 2011**

*À Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES,  
especialmente aos colegas e professores do Curso de Direito,  
pelo incentivo e colaboração.*

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, por me presentear a cada dia com muito mais do que mereço.

À minha família, exemplo de determinação e superações.

Ao meu orientador, professor Giovani Clark, pela garantia do incentivo e liberdade, compreensão, dedicação, fundamentais para encorajar na realização deste trabalho.

Aos meus professores da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e colegas de classe, pelo incentivo, companheirismo, críticas e troca de experiências.

A todos os colegas e professores da Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes, em especial aos professores e amigos: Eduardo Machado Tupinambá, Luiz Alberto Mendes Dias, Lúcia Teixeira de Souza, Paulo César Mendes Barbosa, Leonardo Linhares Machado Drumond.

Aos colegas e parceiros do escritório Dantas Advogados Associados, pelo apoio incondicional.

A todos que, de alguma forma, contribuíram para esta construção.

“(...) no fundo, o meio ambiente é um conceito que desconhece os fenômenos das fronteiras, realidades essas que foram determinadas por critérios históricos e políticos, e que se expressam em definições jurídicas de delimitações dos espaços do universo, denominadas fronteiras. Na verdade, ventos e correntes marítimas não respeitam linhas divisórias fixadas em terra ou nos espaços aéreos, por critérios humanos, nem as aves migratórias ou os habitantes dos mares e oceanos necessitam de passaportes para atravessar fronteiras, as quais foram delimitadas, em função dos homens”

Guido Fernandes Silva Soares, 2001.

## RESUMO

Esta dissertação apresenta uma análise da repartição de competências em matéria ambiental no federalismo brasileiro, enfocando como a atual Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 repartiu tais competências entre todos os entes da federação. Abordamos os problemas gerados pelo atual sistema federalista no que se refere à proteção do meio ambiente e demonstramos o entrelaçamento entre o Direito Constitucional, Direito Ambiental e Direito Econômico, no que se refere à proteção do meio Ambiente. Em seguida, arrolamos as competências de cada ente da federação brasileira, as quais, de alguma forma, estão relacionadas ao meio ambiente, enfocando prioritariamente a situação dos municípios, tendo-se em vista que, doutrinariamente, sua capacidade legislativa no que se refere ao meio ambiente ainda não é pacífica. O presente trabalho visa suscitar a complexidade do sistema da repartição de competências em matéria ambiental na Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 1988. Tal estudo apresenta importantes debates doutrinários, no que se refere à interpretação das normas constitucionais em matéria ambiental. Visamos, ainda, contribuir para o estudo de novos paradigmas do federalismo e para compreensão da evolução do federalismo ambiental pátrio.

Palavras-chave: Competência, matéria ambiental, União, Estados, Distrito Federal, Municípios, Direito Constitucional, Direito Ambiental, Constituição da República Federativa do Brasil, federalismo, administração pública.

## **ABSTRACT**

This study presents an analysis of competence distribution on the environmental matter at Brazilian federalism, focusing on how the 1988 constitution distributed those competences among all federation entities. We studied the problems generated by the current federal system in what comes to environment protection and we showed the intertwinement between constitutional law, environment law and economic law on environmental protection matters. Following, we enlisted the competences of each entity from the Brazilian federation that somehow is related to environment, focusing mainly on the situation of municipalities, keeping in mind that doctrinally its legislative capability, in what comes to environment, is still not conciliatory. This study aims to evoke the complexity of the competence distribution system on environmental matters in the 1988 Brazilian constitution. Here we presented important doctrinaire debates in what comes to interpretation of constitutional norms on the environmental matter. Besides, here we aim to contribute to the study of new paradigms of federalism and to the understanding of the evolution of environmental federalism in Brazil.

Keywords: competence, environmental matters, states, federal district, municipalities, environmental – economic constitutional law, Brazilian constitution, federalism, law, administration.

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

**Art. – Artigo**

**Arts.- Artigos**

**Ex. – Exemplo**

**Ed. – Editora**

**Org. – Organizador**

## **LISTA DE SIGLAS**

**CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**

**CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente**

**STF – Supremo Tribunal Federal**

**STJ – Superior Tribunal de Justiça**

**ZEE – Zoneamento Ecológico Econômico**

**SEMMA – Secretaria Municipal de Meio Ambiente**

**CODEMA – Conselho Municipal de Defesa e Conservação do Meio Ambiente.**

**SUDENE – Superintendência de desenvolvimento do nordeste**

**SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente**

**SISMUMA – Sistema Municipal do Meio Ambiente**

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>2 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE O SISTEMA FEDERALISTA E OS ASPECTOS DA SUA EVOLUÇÃO NO BRASIL.....</b>	<b>16</b>
2.1 Estado: considerações iniciais.....	16
2.1.1 <i>Estado simples ou unitário.....</i>	<i>30</i>
2.1.2 <i>Estado composto ou complexo.....</i>	<i>32</i>
2.1.3 <i>O federalismo.....</i>	<i>33</i>
2.2 Aspectos da evolução histórica do sistema federalista no Estado brasileiro.....	36
2.3 O pacto federativo brasileiro.....	52
2.3.1 <i>Principais aspectos.....</i>	<i>58</i>
2.4 Federalismo e meio ambiente nas constituições brasileiras.....	60
2.4.1 <i>Constituição de 1824.....</i>	<i>60</i>
2.4.2 <i>Constituição de 1891.....</i>	<i>61</i>
2.4.3 <i>Constituição de 1934.....</i>	<i>61</i>
2.4.4 <i>Constituição de 1937.....</i>	<i>63</i>
2.4.5 <i>Constituição de 1946.....</i>	<i>64</i>
2.4.6 <i>Regime de 1964.....</i>	<i>65</i>
2.4.7 <i>A Constituição de 1988.....</i>	<i>66</i>
2.4.7.1 <u><i>Direito fundamental ao meio ambiente e os aspectos gerais da constituição de 1988.....</i></u>	<u><i>67</i></u>
<b>3 A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS PREVISTA PELA CRFB/88.....</b>	<b>76</b>
3.1 A competência segundo o corte horizontal.....	77
3.2 A competência segundo o corte vertical.....	82
3.3 A competência em matéria ambiental e os aspectos gerais da constituição de 1988.....	87
3.3.1 <i>Competência da União.....</i>	<i>90</i>
3.3.2 <i>Competência dos Estados.....</i>	<i>93</i>
3.3.3 <i>Competência municipal.....</i>	<i>94</i>
3.3.4.1 <u><i>Políticas de competência legislativa ambiental municipal em Montes Claros – MG.....</i></u>	<u><i>95</i></u>
3.4 Conflitos de competências em matéria ambiental.....	99
3.4.1 <i>Conflitos de competências e os tribunais.....</i>	<i>102</i>
<b>4 QUESTÕES ECONÔMICAS E MEIO AMBIENTE NO FEDERALISMO BRASILEIRO.....</b>	<b>106</b>
4.1 Desenvolvimento econômico e meio ambiente.....	109
4.1.1 <i>Previsão do meio ambiente na ordem social e econômica da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.....</i>	<i>112</i>
4.2 Políticas Públicas e o Zoneamento Ecológico-Econômico.....	114
4.2.1 Competência para elaboração do ZEE.....	115
4.2.2 Pressupostos do ZEE.....	116
4.2.3 Conteúdo do ZEE.....	116

<b>4.2.4 Aprovação e vigência do ZEE.....</b>	<b>117</b>
<b>4.3 A Intervenção do Estado no domínio Econômico.....</b>	<b>118</b>
<b>4.4 O papel dos municípios na Constituição Econômica e a proteção do meio ambiente.....</b>	<b>120</b>
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>123</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>127</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição do Brasil impõe o regime federativo, mas o Estado federal brasileiro não possui as características de uma federação clássica pois diversas são as suas particularidades e peculiaridades. Mesmo estando implantado o Estado federal há mais de um século em nossa Nação, ainda é um desafio o funcionamento daquela, merecendo destaque no que se refere ao meio ambiente.

A repartição de competências legislativas e administrativas, dispostas na Constituição da República Federativa do Brasil, no que se refere ao meio ambiente, tem demonstrado o gigantismo do poder central da União face aos demais entes federativos, especialmente no que se refere aos Municípios, onde a União encontra-se rodeada de prerrogativas, as quais, em determinadas situações, tendem a inibir ou anular o exercício da competência local.

O presente trabalho versa sobre um tema atual do Direito Ambiental Brasileiro, no que se refere a repartição de competências em matéria ambiental, enfocando a situação dos municípios no que se refere ao exercício de suas atribuições administrativas e legislativas, relacionadas a proteção e defesa do meio ambiente. Nele abordaremos diversos aspectos do Estado brasileiro, tais como: a estrutura do sistema federalista brasileiro, a repartição das competências ambientais previstas pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, apresentando suas peculiaridades e desdobramentos. Nele, procuramos demonstrar e responder, sob o ângulo do federalismo instituído: como se dá as repartições de competências no cenário ambiental brasileiro? Como são solucionados os conflitos delas decorrentes? Podem os municípios exercer competência legislativa em matéria ambiental? Qual o papel do Direito Econômico como interventor no desenvolvimento sustentável? E, ainda, se a Constituição brasileira traça um modelo que privilegia a cooperação entres os entes federados, ou assegura a independência e colaboração entre eles com o modelo instaurado?

A pesquisa efetuada permitirá verificar se a Constituição brasileira teve como objetivo assegurar ou não um federalismo ambiental de competição cooperativa, adequado ou não a realidade brasileira, tendo em vista que se trata de um problema complexo, em que os componentes ambientais, econômicos, políticos, sociológicos e jurídicos são inseparáveis, demonstrando que a abordagem multidisciplinar no

presente trabalho é imprescindível para que possamos entender o fenômeno federativo instaurado no Brasil.

Será indispensável que a nossa interpretação leve a conclusão lógica e inafastável de que o meio ambiente será defendido e preservado, na forma como determinado pelo nosso Texto Constitucional, dentro da chamada competência concorrente ressaltando os conflitos e o poder/dever dos entes federativos, principalmente no que se refere a situação dos municípios, tendo em vista que sua atuação na maioria das vezes se torna tímida em virtude da ampla concentração de poderes da União.

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, na qual teve como marcos teóricos as seguintes obras: Federalismo e Competências Ambientais no Brasil; Competência Ambiental; Direito Ambiental Econômico e O Município em Face do Direito Econômico. Elas são dos seguintes autores: Paulo de Bessa Antunes, Patrícia Azevedo da Silveira, Cristiane Derani e Giovani Clark.

No capítulo 2 do presente trabalho, erigido sob o título: considerações iniciais sobre o sistema federalista e aspectos da sua evolução no Brasil, abordamos as concepções de Estado, sua evolução, tipos de Estado. Neste capítulo daremos maior ênfase ao sistema federalista e os aspectos da sua evolução histórica no Brasil, abordando o pacto federativo brasileiro e a forma como eram tratadas as questões ambientais nas Constituições de 1824 até 1988. Analisaremos o fenômeno da federação, e sobretudo o federalismo ambiental brasileiro, e como este vem se desenvolvendo em nossa realidade, se vem alcançando os resultados apontados pela teoria e, se não, por quais motivos.

No capítulo 3, apresentamos uma análise sobre a repartição de competências prevista pela atual Constituição da República Federativa do Brasil, enfocando principalmente a repartição de competências em matéria ambiental, enfatizando as atribuições de cada ente da federação, abordando os conflitos decorrentes do exercício dessas competências no que se refere ao Direito Ambiental.

Já no capítulo 4, apresentamos uma breve análise envolvendo questões econômicas e meio ambiente, sob o ângulo do federalismo brasileiro, demonstrando a relação existente entre o Direito Econômico e Ambiental, suas principais interfases e relações, abordando questões referentes a crescimento econômico e meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas que podem ser desempenhadas no âmbito econômico, que sejam benéficas ao meio ambiente e

vice-versa. Abordaremos, ainda, sobre a intervenção estatal na economia, buscando desenvolvimento sustentável.

Em seguida passaremos para a conclusão onde abordaremos as considerações finais sobre a presente pesquisa. Importante frisar que o núcleo temático deste trabalho é a abordagem analítica dos conflitos de competência em matéria ambiental, frisando as relações entre o modelo federativo brasileiro e a proteção jurídica do meio ambiente.

No presente trabalho não temos nenhuma pretensão em esgotar um tema tão complexo, mas apenas atestar a relevância, considerando inclusive o viés oferecido a ele, devido ao Direito Econômico, como instrumento que desperta o leitor para o desenvolvimento sustentável, através de políticas públicas econômico-ambientais.

## 2 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE O SISTEMA FEDERALISTA E ASPECTOS DA SUA EVOLUÇÃO NO BRASIL

### 2.1 Estado: Considerações Iniciais

Para uma abordagem teórica do Estado, faz-se necessário o estudo do pensamento de autores considerados clássicos, pela permanência de suas ideias nos dias atuais, dentre eles: Nicolau Maquiavel, Jean Bodin, Thomas Hobbes, John Locke, Jean-Jaques Rousseau e Karl Marx.

De acordo com Dalmo de Abreu Dallari (1988), em sua obra *Elementos de Teoria Geral do Estado*, a denominação “Estado” (do latim “status”, estar firme), situação permanente de convivência e ligada à sociedade política, aparece pela primeira vez no “O Príncipe” de Maquiavel, escrito em 1513, mas, de qualquer forma, é certo que o nome Estado, indicando uma sociedade política, só aparece no século XVI, e este é um dos argumentos. Para alguns dos autores, que não admitem a existência do Estado antes do século XVII. Para eles, entretanto, sua tese, não se reduz a uma questão de nome, sendo mais importante o argumento de que o nome Estado só pode ser aplicado com propriedade à sociedade ora denominada Estado é, na sua essência, igual à que existiu anteriormente, embora com nomes diversos, dá essa designação a todas as sociedade políticas que, com autoridade superior fixaram as regras de convivência de seus membros.

Maria Tereza Sadek (1995) menciona Maquiavel, “o cidadão sem fortuna, o intelectual de virtú”, é considerado o primeiro a refletir sobre o Estado, sendo também o primeiro a utilizar o termo “Estado”, quando em sua obra “O Príncipe” afirma: “Todos os Estados, todos os domínios que existiram ou existem e possuem império sobre os homens, foram ou são repúblicas ou principados”(MAQUIAVEL, 1992, p. 31).

Maquiavel trata o Estado como um valor absoluto , cuja finalidade concentra-se na própria continuação e prosperidade, mas é nos *Discursos* e não na obra “O Príncipe” que o autor consagra , de forma mais clara , tal ideia:

Quando é necessário deliberar sobre uma decisão da qual depende a salvação do Estado, não se deve deixar de agir por considerações de justiça e injustiça, humanidade ou crueldade, devendo-se apenas visar à glória ou salvação do Estado e à manutenção da sua liberdade, rejeitando-se tudo mais (MAQUIAVEL, 1982, p. 419).

De acordo com Mário Lúcio Quintão Soares,

Maquiavel deve ser analisado em seu contexto histórico, pois foi fiel a sua época e à sua classe, justificando a organização das monarquias nacionais absolutas como forma política do Estado moderno que permitiria e facilitaria um ulterior desenvolvimento das forças produtivas do capitalismo (SOARES, 2001, p. 87).

Nota-se que, para Maquiavel, o Estado não tem nenhuma identificação com o povo ou com a sociedade, sendo a dominação sobre os homens sua principal característica.

Como afirma Luciano Gruppi (1980, p. 12), “Maquiavel, ao refletir sobre a realidade de sua época, elaborou não uma teoria do Estado moderno, mas sim uma teoria de como se formam os Estados, de como na verdade se constitui o Estado moderno.”

E continua:

O Estado, para Maquiavel, não tem mais a função de assegurar a felicidade e a virtude, segundo afirmava Aristóteles. Também não é mais – como para os pensadores da idade média – uma preparação dos homens ao Reino de Deus. Para Maquiavel o Estado passa a ter suas próprias características, faz política, segue sua técnica e suas próprias leis (GRUPPI, 1980, p. 12).

GRUPPI (1980) menciona que Jean Bodin numa reflexão sobre o Estado moderno, em 1576, considera o Estado como um governo embasado nas leis da natureza e considera a soberania como base da estrutura do Estado. Para Bodin, a pedra angular da estrutura do Estado é a soberania que, segundo ele, é a única que transforma num só corpo perfeito as famílias, os indivíduos e os grupos separados, considera como coesão dos elementos da sociedade, poder absoluto.

De acordo com SOARES (2001), foi Jean Bodin que lapidou o conceito de soberania, como cerne do Estado moderno, considerando-o como o teórico mais importante dentre os *politiques*, sendo ele o responsável pelo princípio de legitimação da soberania como fundamentação filosófica clássica do Estado Moderno e da razão política. O poder soberano, denominado *summa potestas*, para Bodin, era perpétuo, inalienável e imprescritível. E continua:

Bodin desenvolveu o princípio de legitimação da soberania como fundamentação filosófica clássica do Estado moderno e da razão política: *majestas est summa in cives ac súditos legibusque soluta protesta* (SOARES, 2001, p. 89).

Nesse sentido, a soberania, segundo Bodin, deveria ser compreendida como valor supremo, juridicamente ilimitado sobre os cidadãos e os súditos sobre esse aspecto, SOARES (2001) afirma que Bodin pregava que o Estado se baseava no reconhecimento da hierarquia entre os súditos e o monarca, tendo-se em vista a necessidade da conservação da vida de forma pacífica e a alimentação dos governados em detrimento a guerra.

Thomas Hobbes (1988), em seu livro *Leviatã*, considerando que o homem, antes da formação do Estado vivia em guerra e disputa, destacou que o poder estatal é resultante do acordo de vontades de homens que, cansados de viver em estado de guerra e selvageria, denominado estado de natureza, decidiram unir forças e constituir um poder capaz de garantir melhores condições de sobrevivência para toda a coletividade, em que cada indivíduo se submete aos ditames desse poder superior que é o Estado. Assim foi criado o Estado – organização política – que concentra poder e força, e submete todas as vontades dos indivíduos a um novo modelo de sociedade regida por leis, que visam garantir a convivência harmônica entre todos os indivíduos.

Para Hobbes, Estado é sinônimo de poder absoluto e deve ser absoluto. Conforme Malmesbury:

O maior dos poderes humanos é aquele que é composto pelos poderes de vários homens, unidos por consentimento numa só pessoa, natural ou civil, que tem o uso de todos os seus poderes na dependência de sua vontade: é o caso do poder de um Estado (MALMESBURY, 1988, p. 53).

Hobbes, afirma ainda que, onde não há Estado “nada pode ser injusto” e não há propriedade:

Portanto, para que as palavras “justo” e “injusto” possam ter lugar, é necessária alguma espécie de poder coercitivo, capaz de obrigar igualmente os homens ao cumprimento de seus pactos, mediante o terror de algum castigo que seja superior ao benefício que esperam tirar do rompimento do pacto, e capaz de fortalecer aquela propriedade que os homens adquirem por contrato mútuo, como recompensa do direito universal a que renunciaram. E não pode haver tal poder antes de erigir-se um Estado. (...) De modo que a natureza da justiça consiste no cumprimento dos pactos válidos, mas a validade dos pactos só começa com a instituição de um poder civil suficiente para obrigar os homens a cumpri-

los e é também só aí que começa a haver propriedade (MALMESBURY, 1988, p. 86).

Contudo, é na segunda parte de sua obra que Hobbes aborda sua definição de Estado:

A única maneira de instituir um tal poder comum, capaz de defendê-los das invasões dos estrangeiros e das injúrias uns dos outros, garantindo-lhes assim uma segurança suficiente para que, mediante seu próprio labor e graças aos frutos da terra, possam alimentar-se e viver satisfeitos, é conferir toda sua força e poder a um homem, ou a uma assembléia de homens, que possa reduzir suas diversas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade. (...) Feito isto, à multidão assim unida numa só pessoa se chama Estado, em latim civitas. É esta a geração daquela grande Leviatã, ou antes (para falar em termos mais reverentes) daquele Deus Mortal, ao qual devemos, abaixo do Deus Imortal, nossa paz e defesa (MAMESBURY, 1988, p. 105-106).

Sobre o pensamento de Hobbes, Luciano Gruppi afirma que “os pactos, sem espadas, não passam de palavras sem força; por isso o pacto social, a fim de permitir aos homens e a vida em sociedade e a superação de seus egoísmos, deve produzir um Estado absoluto, duríssimo em seu poder” (GRUPPI, 1980, p. 13).

Já John Locke (1991), em sua obra Segundo Tratado sobre Governo, considera o estado de natureza como regime de total liberdade e igualdade:

O estado de natureza tem uma lei para governá-lo, que a todos obriga; e a razão, que é essa lei, ensina a todos os homens que tão-só a consultem, sendo todos iguais e independentes, que nenhum deles deve prejudicar a outrem na vida, na saúde, na liberdade ou nas posses (LOKCE, 1991, p. 218).

John Locke afirma que o contrato deu origem ao Estado nascendo da necessidade de garantia do exercício para a segurança da propriedade. Estado é a organização política à qual os indivíduos ficam subordinados, mas a legitimidade do Estado está na vontade desses mesmos indivíduos, que podem modificar ou revogar o pacto feito. O Estado, para Locke, regula os atos dos homens, impõe regras de conduta, assegura o exercício e a segurança da propriedade, o bem público, e deve, também, se defender dos inimigos externos.

Contudo, como qualquer sociedade política não pode existir nem subsistir sem ter em si o poder de preservar a propriedade e, para isso, castigar as ofensas de todos os membros dessa sociedade, haverá sociedade política somente quando cada um dos membros renunciar ao próprio poder natural, passando-o às mãos da comunidade em todos os casos que não lhe impeçam de recorrer à proteção das leis por ela estabelecidas (LOKCE, 1991, p. 249).

Bobbio afirma que, “Para Locke, o fim do governo civil é a garantia da propriedade que é um direito individual, cuja formação precede ao nascimento do Estado” (BOBBIO, 1999, p.64).

Segundo Luciano Gruppi (1980), Locke afirma que a união política entre os homens, com a conseqüente submissão dos mesmos a um governo, tem por finalidade a conservação de suas propriedades. O estado natural, isto é, a falta de um Estado, não garante a propriedade. É necessário constituir um Estado que garanta o exercício da propriedade, a segurança da propriedade. Nesse sentido, estabelece-se entre os homens um contrato que origina a sociedade e o Estado, ficando evidente a base burguesa dessa concepção.

Para Rousseau (1987-88), na obra “Discurso Sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens”, os homens, após o estado primitivo, estado de natureza, que difere um pouco daquele abordado por Hobbes, vez que neste possuíam o livre arbítrio, vivendo conforme suas necessidades inatas, passam a viver em competição. O desequilíbrio causado pela destruição do estado de natureza leva os homens a unir forças, tendo como instrumento de preservação a força e a liberdade de cada um.

Buscou-se, então, uma forma de associação para defender com toda força tanto as pessoas quanto seus bens, sem que perdessem a obediência a si mesmos e conservando a liberdade. Trata-se, segundo Rousseau, de um contrato tácito, o contrato social.

Para Milton Meira Nascimento (1995), tal associação, de acordo com Rousseau, produziu um corpo moral e coletivo traduzida numa unidade. Nasce uma pessoa pública, formada pela união de todas as outras, que na antiguidade recebeu o nome de “cidade,” hoje denominado “República”, chamada por seus membros de “Estado”, quando passivo, ”soberano”, quando ativo, e, quando comparado a seus semelhantes, recebe o nome de “potência”. Quanto àqueles que se associaram para formar o Estado, recebem o nome de “Povo” e são chamados, em particular, de “cidadãos,” enquanto partícipes da autoridade soberana, ou, ainda, de “súditos” quando submetidos às leis do Estado.

Para Rousseau, “O verdadeiro fundador da sociedade civil foi o primeiro que, tendo cercado um terreno, lembrou-se de dizer isto é meu, e encontrou pessoas suficientemente simples para acreditá-lo”(ROSSEAU, 1987-88, p. 63).

Segundo Gruppi (1980), para Rousseau também existe uma condição natural dos homens, sendo esta uma condição de felicidade, de virtude e de liberdade, que é destruída e apagada pela civilização. É a concepção oposta àquela de Hobbes.

Gruppi afirma ainda que,

Para Rousseau, os homens não podem renunciar a esses bens essenciais de condição natural: a liberdade e a igualdade. Eles devem constituir-se em sociedade. Também para Rousseau a sociedade nasce de um contrato, ele apresenta a mesma mentalidade comercial e o mesmo individualismo burguês. O indivíduo é preexistente e funda a sociedade através de um acordo, de um contrato (GRUPPI, 1980, p. 18).

Verifica-se que, apesar das transformações sociais, econômicas e políticas ocorridas ao longo do tempo, as posições apresentadas, pertencentes aos autores clássicos chamados “contratualistas” por partirem do princípio de que o Estado nasceu de um pacto social ou de um contrato, e cuja abordagem se justifica por sua relação com o tema do presente trabalho, retratam a realidade atual segundo a visão de alguns juristas. Vale dizer que as raízes das ideias atualmente adotadas pela sociedade moderna estão nos pensamentos dos autores aqui abordados, ou seja, Jean Bodin, Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jaques Rousseau.

Uma interessante abordagem sobre os posicionamentos tratados até aqui é feita por Norberto Bobbio, ao afirmar que,

Certo, com o autor do Príncipe o termo “Estado” vai pouco a pouco substituindo, embora através de um longo percurso, os termos tradicionais com que fora designada até então a máxima organização de um grupo de indivíduos sobre um território em virtude de um poder de comando: *civitas*, que traduzia o grego polis, e res publica, com o qual os escritores romanos que designavam o conjunto das instituições políticas de Roma, justamente da *civitas*. O longo percurso é demonstrado pelo fato de que ainda no final do Quinhentos Jean Bodin intitularia seu tratado político de Da República [1576], dedicado a todas as formas de Estado e não só às repúblicas em sentido restrito; o Seiscentos, Hobbes usará predominantemente os termos *civitas* nas obras latinas e common wealth nas obras inglesas, com todas as acepções em que hoje se usa “Estado”. (...) Daí a fortuna do termo “Estado” que, através de modificações ainda não bem esclarecidas passou de um significado genérico de situação para um significado específico de condição de posse permanente e exclusiva de um território e de comando sobre os seus respectivos habitantes, como aparece no próprio trecho de Maquiavel, no qual o termo “Estado”, apenas introduzido, é imediatamente assimilado ao termo “domínio” (BOBBIO, 1999, p. 66-67).

Deve-se considerar o pensamento de alguns autores da atualidade, além de Bobbio, como Dalmo de Abreu Dallari e Canotilho, que vêm confirmar a permanência da ideia de Estado apresentada pelos “contratualistas”.

Atualmente, pode-se observar o conceito de Estado, segundo Dallari, que o considera como uma ordem jurídica soberana com um fim geral a ser atingido, cujo objetivo principal é o bem comum, o que torna necessário uma delimitação espacial, o território, onde está o povo. Ainda segundo Dallari, “Estado é uma ordem jurídica soberana, que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território” (DALLARI, 1980, p.56).

Outrossim, também merece destaque o pensamento de Canotilho:

O estado é, assim, uma forma histórica de organização jurídica do poder dotado de qualidades que a distinguem de outros “poderes” e organizações de poder. Quais são essas qualidades? Em primeiro lugar, a qualidade de poder soberano. A soberania, em termos gerais e no sentido moderno, traduz-se num poder supremo no plano interno e num poder independente no plano internacional. Se articularmos a dimensão constitucional interna com a dimensão internacional do Estado poderemos recortar os elementos constitutivos deste: (1) poder político de comando, (2) que tem como destinatários os cidadãos nacionais (povo = sujeitos do soberano e destinatários da soberania); (3) reunidos num determinado território (CANOTILHO, 1999, p. 86).

Observa-se que Canotilho aborda os elementos com base na doutrina de direito internacional, e demonstra a igualdade soberana dos Estados, bem como a inexistência de poder superior “acima deles”.

De acordo com Mário Lúcio Quintão Soares, “para se construir com fidelidade o conceito de Estado, deve-se observar a mudança dos paradigmas no decorrer do processo histórico, considerando-se os direitos fundamentais, assim como seus elementos constitutivos, conceitos, dentre outros” (SOARES, 2001, p. 120).

Não podemos deixar de mencionar ainda a visão de Karl Marx, a partir da análise de SOARES (2001), ao discorrer sobre a concepção sociológica de Estado. Segundo Marx, a teoria do Estado encontra-se estritamente ligada à Teoria geral da sociedade e da história, sobretudo, considerando estudos da economia política, que tenha como Estado Político. Vejamos:

O Estado Político é a vida genérica do homem em oposição à sua vida material. O Estado em si consiste na sociedade em ação, e só pode ser compreendido, em sua estrutura essencial, partindo-se do conceito de organização, quando se determina sua função social como garantia da convivência e cooperação entre os homens. (SOARES, 2001, p. 37).

Segundo Soares (2001), Marx assinala que os homens, como sociedade humana, diferenciam-se dos animais não pela racionalidade, muito menos por serem animais políticos, e sim por terem capacidade de produzir as condições de sua existência. Tais condições são estabelecidas de acordo com as peculiaridades das relações econômicas antagônicas entre os agentes de produção, o conflito de classes, iniciado na família pela separação de tarefas e dos instrumentos aptos à sua execução, que se manifesta na forma desigual de distribuição das riquezas. Estes são os principais fatores responsáveis pela configuração das instituições sociais e políticas.

Nesse sentido manifesta:

Na concepção marxiana, o verdadeiro significado do direito, colocado na superestrutura social, depende, portanto, da infra-estrutura econômica. O Estado e o direito burgueses são os produtos ou as superestruturas de uma sociedade capitalista fundada sobre a exploração sistemática do proletariado pela classe burguesa dominante. (SOAREAS, 2001, p. 72).

De acordo com Marx(1999), “A história de todas as sociedades que existiram até nossos dias tem sido a história das lutas de classes” (MARX, 1999, p. 7). Segundo ele, todos os homens, vivem em constantes guerras, as quais terminam sempre por transformação revolucionária, da sociedade inteira, ou pela destruição das duas classes em luta.

Segundo Marx (1999), durante a história é verificada a divisão da sociedade em classes distintas, graduada de acordo com as condições sociais. Cada etapa da evolução percorrida pela burguesia e acompanhada do correspondente progresso político, considerando-se o governo moderno uma forma de gerir os negócios comuns voltados à classe burguesa. Para ele, “a burguesia só pode existir com a condição de revolucionar incessantemente os instrumentos de produção, por conseguinte, as relações de produção e, como isso, todas as relações sociais” (MARX, 1999, p. 12). E continua, mencionando que a burguesia imprime um caráter cosmopolita à produção e ao consumo em todos os países.

A burguesia, na visão marxista, submeteu o campo à cidade, criou centros urbanos, contribuindo para o aumento populacional. Esta por sua vez, é responsável pela aglomeração populacional, pela centralização dos meios de produção e pela concentração da propriedade em poucas mãos, trazendo como consequência desse fenômeno a centralização política. Províncias independentes, ligadas por frágeis

laços federativos, com interesses, leis, governos e tarifas aduaneiras diferentes, as quais foram reunidas em uma só nação, com um só governo, uma só lei, um só interesse nacional de classe, uma só barreira alfandegária.

A burguesia vive em guerra perpétua; primeiro, contra a aristocracia; depois, contra as frações da própria burguesia cujos interesses se encontram em conflito com os progressos da indústria; e sempre contra a burguesia dos países estrangeiros. Em todas as lutas vê-se forçada a apelar para o proletariado, reclamar seu concurso e arrastá-lo assim para o movimento político, de modo que a burguesia fornece aos proletários os elementos de sua própria educação política, isto é, armas contra ela própria (MARX, 1999, 23).

Para Marx, tanto a família quanto a propriedade privada e o Estado se desenvolvem em virtude de intensas lutas, existentes entre as classes sociais e revestidas de formas diferentes nas diferentes épocas, para ele, o Estado não é um ideal de moral ou de razão, mas uma força externa da sociedade que se põem acima dela para conciliar interesses, fazendo dessa com que seja garantida a dominação em virtude da manutenção da propriedade.

Engels (1995), em sua obra *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*, esclarece que o Estado surgiu juntamente com a propriedade privada, com o objetivo de protegê-la, enfatizando que seu real objetivo é dirimir os conflitos existentes entre as classes sociais situados em torno da estrutura da propriedade privada, impedindo que os membros da sociedade se devorassem.

Para Engels (1995), a classe economicamente dominante criou o Estado, forma pela qual mantém o exercício do poder. Nesse sentido afirma que por mais democrático que seja o Estado, todo Estado é uma ditadura da burguesia proprietária dos bens de produção.

De acordo com a visão de Marx e Engels (1995) as principais características do Estado são: a burocracia, a divisão dos súditos por território e uma força militar, ou seja, um exército permanente. Sob esses aspectos menciona que o Estado se caracteriza, pelo agrupamento dos seus súditos de acordo com uma divisão territorial; é a instituição de uma força pública que não se identifica com o povo, e que pode ser exercida contra o povo.

Engels (1995), ressalta ainda que, para o sustento do próprio Estado são exigidas contribuições por parte dos cidadãos, estes, encontram-se divididos em classes e pressionam o poder público em nome dos próprios interesses (dialética).

Todavia o Estado nasceu da necessidade de se conter e administrar os conflitos de classes proprietárias e não proprietárias dos bens de produção, configurando-se como um ente protetor das classes mais poderosas economicamente.

Na atualidade, Paulo Bonavides (2000), em sua obra *Ciência Política*, ensina que o Estado como ordem política da Sociedade é conhecido desde a antigüidade aos nossos dias. Porém, nem sempre teve a mesma denominação, nem tampouco apresentou a mesma realidade. Nesse sentido manifesta: “A polis dos gregos ou a civitas e a respublica dos romanos eram vozes que traduziam a idéia de Estado, principalmente pelo aspecto de personificação do vínculo comunitário, de aderência imediata à ordem política e de cidadania” (BONAVIDES, 2000, p. 73).

E continua,

No Império Romano, durante o apogeu da expansão, e mais tarde entre os germânicos invasores, os vocábulos *Imperium* e *Regnum*, então de uso corrente, passaram a exprimir a idéia de Estado, nomeadamente como organização de domínio e poder. Daí se chega à Idade Média, que, empregando o termo *Laender* (“Países”) traz na idéia de Estado sobretudo a reminiscência do território (BONAVIDES, 2000, p. 73).

Para Bonavides (2001), há pensadores que intentam caracterizar o Estado segundo posição predominantemente filosófica; outros realçam o lado jurídico e, por último, não faltam aqueles que levam mais em conta a formulação sociológica de seu conceito.

Sobre a evolução do conceito de Estado, José Luiz Quadros de Magalhães (2008), acompanhando a mesma linha de Bonavides (2000), ressalta:

O Estado Constitucional moderno compreende um processo de transformação que pode ser dividido em seis fases distintas e três tipos de Estado: o Estado Liberal, o Estado Social e o Estado Socialista, representando os três grandes tipos de Estado que, entretanto, apresentam, cada um, uma enorme variante, segundo o lugar e a época (MAGALHÃES, 2008, p. 36).

Para Magalhães (2008), embora as fases evolutivas tenham ocorrido em ordem cronológica, cada Estado vivenciou a experiência de maneira diversa, em épocas por vezes diferentes, com intensidade diferente, sendo que nem todos experimentaram todas as fases, e, principalmente, houve uma grande diferença na realização dos modelos constitucionais correspondentes a cada tipo de Estado, segundo o grau de desenvolvimento econômico de cada país, além da sua realidade cultural.

Sobre o Estado liberal, Magalhães (2008) enfatiza que o mesmo se caracteriza pela omissão deste em relação aos problemas sociais e econômicos, além da regra básica da não-intervenção no domínio econômico. As constituições liberais declaram os direitos individuais, protegendo estes contra o Estado, e o limite destes direitos é o direito do outro. Asseguram ainda os direitos políticos, sendo estes variáveis de Estado para Estado, assim como o tratamento que estes direitos recebem é diverso no tempo e no espaço.

A primeira fase do estado liberal é caracterizada pela vitória da proposta econômica liberal, aparecendo teoricamente os direitos individuais como grupo de direitos que se fundamentam na propriedade privada, principalmente na propriedade privada dos meios de produção (MAGALHÃES, 2008, p. 37).

O alicerce teórico para Magalhães (2008) é a propriedade, e os cidadãos são aqueles que participam da ordem econômica em caráter produtivo, enquanto os direitos políticos são restritos, pois somente poderiam votar e serem votados proprietários que detinham renda anual acima de determinado valor.

A segunda fase do Estado liberal é marcada pela evolução do conceito de cidadania, resgatando-se a ideia de igualdade jurídica como fruto das lutas sociais, deixando-se de lado o antigo alicerce da propriedade privada, desaparecendo assim a diferenciação existente em razão do poder econômico para ter acesso ao voto, porém, permanece a diferenciação em razão do sexo, esta somente desaparece, na maioria dos casos, no século XX.

O liberalismo fez com que houvesse enorme concentração de riquezas, acarretando a eliminação da livre concorrência e da livre iniciativa. Durante o liberalismo evidenciaram-se ainda o aumento da miséria, criminalidade, marginalidade, revoltas sociais, dentre outras formas de exclusão social. Nesse sentido, o Estado Liberal passou a admitir algumas mudanças de postura no que se refere às questões econômicas, garantindo a prevalência de alguns direitos sociais, tais como a limitação da jornada de trabalho, a regulamentação do trabalho do menor, a previdência social, dentre outros.

Para Magalhães (2008), a terceira fase do Estado Liberal se refere justamente ao momento da sua transição para o Estado Social, que nasceria com o advento da Primeira Guerra Mundial.

No Estado Social, foi notória a mudança de comportamento do Estado perante as questões sociais econômicas, em virtude de motivações oriundas dos movimentos sociais, a própria pressão dos liberais no intuito de preservarem a concorrência comprometida pela concentração econômica, crises sociais, ameaça socialista aos interesses do capital, dentre outros fatores.

Porém, a intervenção do Estado Social, de certa forma, evita a continuidade do processo de concentração, mas, por outro lado, preserva o modelo de repartição econômica de riquezas, mantendo-se dessa forma, os privilégios econômicos anteriormente construídos, fazendo-se com que o Estado Socialista ganhasse espaço para que respondesse de forma rápida à crise social e econômica, fazendo-se com que o mundo assistisse ao nascimento e ao crescimento dos movimentos nacionalistas na Europa, Ásia e América, como o fascismo e o nazismo, marcando-se o apogeu do Estado Social nesse período.

Nesse aspecto, podemos verificar que o Estado social representa efetivamente uma transformação na estrutura do Estado liberal. O Estado socialista surge com o objetivo de superar a contradição entre a igualdade política e a desigualdade social. A liberdade política como liberdade restrita era inoperante. O velho liberalismo não dava nenhuma solução às contradições sociais, mormente das pessoas à margem da vida, desapossadas de quase todos os bens.

De acordo com Magalhães (2008), as Constituições socialistas consagram uma economia socialista, ao garantir a propriedade coletiva e estatal, abolindo a propriedade privada dos meios de produção. Alargam-se nesse período os direitos econômicos e sociais em detrimento dos direitos individuais, uma vez que o exercício desses direitos no Estado Socialista está condicionado à evolução do Estado e da sociedade socialista, que devem ser capazes de educar e preparar o cidadão para viver no futuro em uma sociedade completamente livre, onde não haja Estado, poder ou hierarquia: a sociedade comunista.

Nesse sentido, manifesta-se Magalhães,

Por essa característica do Estado Socialista não podemos classificá-lo simplesmente como uma espécie de Estado Social. Sua realidade histórica e sua proposta teórica, sua finalidade e seus fundamentos não nos permitem confundi-lo com o Estado social (democrático) ou com o Estado social (nazifascista) (MAGALHÃES, 2008, p. 41).

E continua:

Com o período pós-guerra, renasce o Estado Social, alicerçado em idéias da democracia representativa, assim como a expansão do Estado Socialista. “Enquanto este representa uma ruptura com a economia liberal e o capitalismo, aquele representa um novo paradigma, sem, entretanto, promover uma ruptura com o capitalismo e vários princípios liberais” (MAGALHAES, 2008, p. 41)

Após a segunda guerra mundial, retomamos o que podemos denominar quarta fase do Estado Constitucional (Magalhães, 2008). Esse Estado Social é marcado por posturas assistencialistas e intervencionistas, privilegiando os direitos sociais e econômicos em nível constitucional, ampliando dessa forma os direitos fundamentais, somando-se estes ao núcleo liberal dos direitos individuais e políticos.

Do ponto de vista teórico, para Magalhães (2008), isso representa a consagração da tese da indivisibilidade dos direitos fundamentais, nesta quinta fase evolutiva do Estado. A liberdade passa a existir a partir da atuação do Estado perante os direitos individuais, oferecendo condições para que os indivíduos sejam livres. Nesse aspecto podemos mencionar o direito à vida, liberdade de expressão, saúde, educação, meio ambiente, direitos econômicos, dentre outros.

Tal modelo de Estado entra em crise em virtude da dificuldade desses modelos de Estado resistirem a crises econômicas, fazendo com que se diminua a arrecadação, penetrando-se a ideia neoliberal reguladora já presente como uma crítica ao Estado Social desde o pós-guerra.

Importante frisar, de acordo com Magalhães (2008), que todos os tipos de Estado apresentados, em suas variadas formas e distintas fases, tem como ponto fundamental estabelecer na Constituição um modelo de sociedade e de economia, seja o Liberal, o Social ou o Socialista. Todas essas formas variam de acordo com a finalidade, quer seja de reagir ou de conservar, mesmo em se tratando do sistema globalizado atual, e, no lugar do Estado reacionário, devemos propor um Estado democrático, onde a Constituição nacional garanta os processos democráticos de constante mudança da sociedade, com respeito aos direitos humanos universais.

Na concepção de José Afonso da Silva (1997), em sua obra Direito Constitucional Positivo, as características básicas do Estado liberal, nos moldes já abordados, enfocando-se ainda a submissão ao império da Lei, a divisão dos poderes, considerando-se ainda a garantia dos direitos individuais, tais exigências

continuam a ser postulados básicos do Estado de Direito, que configura uma grande conquista da civilização liberal.

De acordo com Silva (1997), as considerações abordadas anteriormente, mostram que o Estado de Direito, quer como Estado Liberal de Direito, quer como Estado Social de Direito, nem sempre caracteriza Estado Democrático. Este é baseado na ideia da soberania popular, com a participação efetiva do povo na coisa pública, com o objetivo de alcançar a garantia geral dos direitos fundamentais da pessoa humana. Vejamos:

O Estado de Direito é uma criação do liberalismo. Por isso a doutrina clássica repousa na concepção do Direito natural, imutável e universal, daí decorre que a lei, que realiza o princípio da legalidade, essência do conceito de Estado de Direito, é concebida como norma jurídica geral e abstrata. A generalidade da lei constituía o fulcro do Estado de Direito. (SILVA, 1997, p. 118).

De acordo com Silva (1997), Estado Democrático de Direito, não significa apenas unir formalmente os conceitos de Estado Democrático e Estado de Direito. Sobre a concepção de Estado Democrático de Direito, menciona:

Consiste, na verdade, na criação de um conceito novo, que leva em conta os conceitos dos elementos componentes, mas os supera na medida em que incorpora um componente revolucionário de transformação do *status quo*. E aí se entremostra a extrema importância do art. 1º da Constituição de 1988, quando afirma que a República Federativa do Brasil se constitui em *Estado Democrático de Direito*, não como mera promessa de organizar tal Estado, pois a Constituição aí já o está proclamando e fundando. (SILVA, 1997, p. 119).

A democracia no Estado Democrático de Direito, segundo Silva (1997), se realiza através de um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária, nos termos do artigo 3º, I, da CRFB/88, em que o poder emana do povo, e deve ser exercido em proveito do povo de forma direta ou por seus representantes eleitos. É ainda participativa, uma vez que envolve a participação crescente do povo nos processos decisórios; pluralista, ao respeitar a pluralidade das ideias, culturas e etnias, dentre outros aspectos. É um tipo de Estado que visa promover justiça social, privilegiando a legalidade, a segurança jurídica, igualdade, os direitos fundamentais, justiça social, a divisão de poderes, dentre outros.

Nesse sentido: “A tarefa fundamental do Estado Democrático de Direito consiste em superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social” (SILVA, 1997, p.123).

Na visão de Clark (2008) nos dias atuais, o Estado Democrático de Direito influencia diretamente na vida econômica, através da política econômica de regulação, diferentemente do que ocorria no período do Estado Social do século XX, no entanto, segundo ele, o Estado sempre agiu na vida econômica de diferentes formas e intensidade, inclusive no Estado Liberal e no Estado Social. Vejamos:

Na verdade, o Brasil e os Estados em desenvolvimento possuem uma realidade socioeconômica caótica e perversa à maioria do tecido social, promovidas pelas políticas econômicas genocidas, orquestradas pelas elites nacionais e estrangeiras, em nome da ditadura do mercado e da democracia do dinheiro. As políticas econômicas de regulação são distanciadas dos compromissos sociais e econômicos fixados pelas Constituições Econômicas, além de reforçarem, em bases pós-modernas o antigo colonialismo (CLARK, 2008, p. 80).

Assim, apesar das muitas divergências em relação ao conceito de Estado, verificamos que o poder soberano está nas mãos do Estado. Então o Estado é poder. Manifesta e expressa concretamente o poder, e age em nome de cidadãos. E no exercício desse poder, faculta-lhe estruturar-se como lhe aprouver.

Na evolução do Estado, o Direito público, seguindo a doutrina tradicional, consagra que as várias formas de Estado podem ser sintetizadas em duas fundamentais, sendo elas: Estado simples ou unitário e Estado composto ou complexo.

### **2.1.1 Estado simples ou unitário**

É chamado de Estado Simples ou Unitário aquele que não é dividido internamente em Estados-membros, onde existem os três poderes centralizados (legislativo, executivo e judiciário) com sede na capital. Existe apenas um governo estatal que dirige toda a vida administrativa e política. Assim, o Estado unitário é caracterizado por um grau menor de descentralização e autonomia das unidades político-administrativas. Sintetizando, nas palavras de Mário Lúcio Quintão Soares, “o Estado simples ou unitário é aquele no qual há um poder soberano sobre um único povo e determinado território, nele existe uma única autoridade política em todo território nacional” (SOARES, 2001, p. 392).

Nesse mesmo entendimento manifesta-se Paulo de Bessa Antunes:

O Estado Unitário acha-se submetido a um processo de renovação estrutural, que decorre da ampliação do grau de descentralização regional, como ele se encontra organizado na Constituição da República Italiana de 1947, e na Constituição da Espanha Monárquica de 1978, representa o ensaio da nova forma estatal – O Estado Regional -, tipo intermediário, que se localiza nas fronteiras do Estado Unitário e do Estado Federal (ANTUNES, 2007, p. 11).

O Estado Unitário se caracteriza pelo fato de a repartição do poder ser exclusivamente delimitada pelo poder central. Pode-se dar em maior ou em menor medida e pode ser alterada a qualquer tempo, normalmente em consonância com um procedimento legislativo. O fator “medida” definirá se o Estado Unitário é centralizado ou descentralizado. Havendo efetivamente descentralização política, enquadrar-se-á no Estado Unitário descentralizado. Por outro lado, podemos definir o conceito de Estado Unitário centralizado pelo conceito negativo: inexistindo descentralização política, haverá a centralização. Nesse sentido, nas classificações tradicionais, os Estados são considerados unitários quando têm um poder central que é a cúpula e o núcleo do poder político. E são federais quando conjugam vários centros de poder político autônomo.

Segundo Darcy Azambuja (1995), os Estados simples descentralizados são divididos em partes, que se denominam municípios, comunas, departamentos, províncias, dentre outros, nas quais há geralmente uma autoridade executiva eleita por habitantes dessas regiões e também conselhos, câmaras etc., que são pequenos poderes legislativos com a função de elaborar certas leis de aplicação local.

No Estado Unitário descentralizado verifica-se uma certa descentralização política, na qual o suporte das autoridades locais ou regionais é delegado pelo poder central através de legislação ordinárias, ou seja, não reside em si mesmo. Nesse caso, o poder central transfere parte de sua competência para aquelas autoridades regionais, o que pode, a qualquer tempo, ser revogado pelo poder central que reassume as funções anteriormente distribuídas. Esta característica justifica a denominação “Estado Unitário descentralizado”.

Nesse entendimento, manifesta-se Giovanni Clark:

Nos dias atuais, os Estados unitários modernos também vêm descentralizando o poder político, criando outros centros de poder, possibilitando às regiões autônomas, por exemplo, legislar em certas matérias, escolher seus governantes, administrar-se (CLARK, 2001, p. 62).

É justamente a descentralização do poder político existente apenas no Estado Unitário descentralizado que o distingue do Estado unitário, no qual o foco político é um só, como afirma Celso Ribeiro Bastos:

“Estado Unitário é aquele em que a constituição prevê um único núcleo galvanizador do poder político, e a descentralização que nele ocorre é meramente administrativa. Estado Unitário descentralizado é o mesmo Estado Unitário, quando nele se verifica, além da descentralização administrativa, a política”(BASTOS, 1982, p.97).

No período da monarquia, o Brasil apresentava a forma de Estado unitário, considerando-se que havia um só governo autônomo, com centralização política e administrativa mitigada. Tem-se, atualmente, Portugal, como exemplo de Estado tido como unitário descentralizado.

### **2.1.2 Estado composto ou complexo**

De acordo com Mário Lúcio Quintão Soares, “o Estado federado é formado pela conjunção de vários Estados, dotado de estrutura complexa, onde a centralização do poder não é tão acentuada. Caracterizam por serem compostos por coordenação e subordinação”(SOARES, 2001, p.392).

Quanto aos Estados compostos, diz-se da união de dois ou mais Estados. Como assinala Darcy Azambuja:

A união de dois ou mais Estados tem causas e objetivos muito diversos. Podem ser transitórios e superficiais, simples aliança ou relações de dependência e proteção, que não atingem a estrutura interna do Estado, sua fisionomia jurídica; tais são geralmente as de Direito internacional. Motivadas quase sempre pelo interesse de defesa ou de agressão, duram enquanto subsistem esses interesses e se desfazem, sem que antes ou depois a Constituição do Estado tenha sofrido uma influência necessária dessa união.

Outras uniões têm caráter mais jurídico, influem diretamente na estrutura do Estado, se bem que em graus variáveis. E podem revestir uma forma definitiva, indissolúvel, dando ao conjunto dos Estados que a constituem uma aparência de Estado simples. Entre aquelas está a *união pessoal*, como a mais transitória, a que quase não atinge a estrutura dos Estados-membros; no extremo da escala está a Federação, a mais íntima e perfeita uniões. (AZAMBUJA, 1995, p.366).

Tem-se, assim, a união pessoal que ocorre apenas nas monarquias em caso de sucessão hereditária, casamento entre membros de dinastias, ou, ainda, em caso

de um monarca ocupar o trono de dois ou mais Estados usando da violência. A união pessoal tem como características ser temporárias, dependendo sua duração das leis de sucessão do Estado; e o respeito à independência de cada Estado que mantém sua organização jurídica e política, bem como na vida internacional sua individualidade, sendo o soberano o único elo de união. Tal união desapareceu por contrariar os sentimentos de patriotismo do povo.

Quanto à união real, pode-se dizer que também só é possível entre Estados monárquicos. Difere da união pessoal por ser de caráter permanente, considerando que as leis sucessórias são unificadas. Esta forma de Estado somente é possível em circunstâncias transitórias.

Outra forma de Estado composto é a união incorporada, que se dá com a fusão de dois ou mais Estados independentes. Segundo Darcy Azambuja (1995), a Grã-Bretanha é exemplo de monarquia formada pela incorporação dos antigos reinos da Irlanda, Inglaterra e Escócia.

### **2.1.3 O federalismo**

Tem-se, ainda, a Confederação e a Federação, e, por ser esta a forma de Estado adotada no Brasil, será mais profundamente analisada no presente trabalho, motivo pelo qual far-se-á uma exposição preliminar de alguns conceitos e formas sob os quais se apresentam, essenciais para seu desenvolvimento.

O termo “federação” origina-se do vocábulo latino “foedus-eris”, que traduz a ideia de “pacto”, “aliança”, “união”. Assim, etimologicamente, federação e confederação têm a mesma origem. Apesar de não serem equivalentes, exprimem o mesmo sentido.

No entanto, confederação caracteriza-se pela individualidade dos Estados soberanos, que se unem, mediante contrato, apenas para gerenciar interesses comuns, sendo ressaltada a pluralidade, o que pressupõe associativo constitucional, sendo suprimida a soberania das unidades integrantes do Estado Federal, originando-se uma entidade jurídico-política superior. Ressalta-se, aqui, a unidade.

Sobre a distinção que se faz entre federação e federalismo, tem-se a opinião de José Alfredo de Oliveira Baracho, que aborda com clareza o tema, ao afirmar:

Tem-se distinguido federalismo e federação, apesar de certa parte da doutrina entender que essa distinção constitui dois aspectos diferentes do mesmo fenômeno. O termo federalismo, em uma primeira perspectiva, vincula-se às idéias, valores e concepções do mundo, que exprime filosofia compreensiva da adversidade na unidade. A federação é entendida como forma de aplicação concreta do federalismo, objetivando incorporar as unidades autônomas ao exercício de um governo central, sob bases constitucionais rigorosas. Vincula-se também, o federalismo ao pluralismo, bem como à idéia de descentralização (BARACHO, 1995, p. 122).

Giovani Clark (2001) entende o termo “federalismo” da seguinte forma:

O termo federalismo significa uma aliança, pacto escrito dentro dos limites constitucionais, onde se fragmenta ou descentraliza o poder político, através de mais de um centro de poder (central e periféricos). Dessa forma, existe um poder central soberano, a União, e os poderes periféricos, entes federados, com sua autonomia (CLARK, 2001, p.63/64).

A História revela que a distribuição do poder central existente nas comunidades politicamente organizadas determina a forma de Estado, sendo uma das características do federalismo a descentralização ou a existência de vários centros decisórios.

Assim, o federalismo é um sistema de organização do Estado, onde coexistem duas esferas de poder, quais sejam: a soberania da União e a autonomia dos Estados-membros (unidades federadas), assunto este que será tratado futuramente.

Índio Jorge Zavarizi afirma que “Federação pressupõe a reunião de vários Estados, sob égide da União, não soberanos, apenas autônomos, cada qual com suas características peculiares (ZAVARIZI, 1986, p.76).”

Embora não haja uma definição universal para o federalismo, considerando a diversidade das propostas federativas, segundo José Alfredo de Oliveira Baracho, “o federalismo assenta-se, originariamente, sobre a repartição dualista de competência e poder” (BARACHO, 1995, p.121).

Para Paulo Bonavides, “Do ponto de vista interno, o federalismo não é apenas técnica que contrai o poder central a fronteiras intransponíveis e invulneráveis, ante as quais esbarra a autoridade do Estado Federal” (BONAVIDES, 1999, p.83).

Considera-se, então, que a essência do federalismo é o respeito recíproco às esferas de cada competência tanto da união quanto dos Estados-membros. E observa-se que a união tem seus poderes limitados, enunciados, para garantir que não haja um engrandecimento exagerado do Estado central.

Seguindo o mesmo raciocínio, o Estado Federal é aquele que detém entre a soberania e tem o poder emanado dos Estados-membros, ligados numa unidade estatal.

Observa-se, no Estado Federal, uma convivência pacífica entre os entes políticos autônomos e o poder central, onde a unidade de personalidade da Nação, de nacionalidade e de território é assegurada pelo Estado Uno, pessoa jurídica de direito internacional. No plano interno, a coexistência dos diversos ordenamentos jurídicos estaduais, com um ordenamento jurídico válido nacionalmente, é também garantida pelo elemento unitário. Assim, é na integração e no equilíbrio dos fatores apresentados além da garantia de autonomia dos entes políticos, que reside o núcleo do federalismo.

Considerando o Estado Federal como uma união de direito constitucional, Paulo Bonavides afirma:

No estado federal deparam-se vários Estados que se associam com vistas a uma integração harmônica de seus destinos. Não possuem esses Estados soberania externas e do ponto de vista da soberania interna, se acham em parte sujeitos a um poder único, que é o poder federal, e em parte conservam sua independência, movendo-se livremente na esfera da competência constitucional que lhes for atribuída para efeito de auto-organização (BONAVIDES, 1999, p. 181).

Mais adiante, Paulo Bonavides (1999) lembra que essa capacidade de auto-organização faz com que os Estados-membros possa dentro de suas atribuições, exigir do Estado Federal o cumprimento de determinadas obrigações, convertendo em organizações políticas incontestavelmente portadoras de caráter estatal.

A federação é pactuada por meio da Constituição como uma associação de Estados, permitindo a conjugação das vantagens da autonomia política com aquelas defluentes da existência de um poder central. Logo, a Constituição é a base do Estado Federal, por ser também a sede das normas centrais que definem o modelo federalista adotado.

Federalismo significa a relação entre as diversas unidades da federação, tanto entre si, quanto com o Governo Federal. Trata-se de um sistema político em que municípios, estados e distrito federal, sendo independentes um do outro, formam um todo que valida um governo central e federal, que governa sobre todos os membros ora citados.

O debate em torno do federalismo tem sido questão proeminente em sede doutrinária, sobretudo no cenário político nacional. É habitual uma análise global do federalismo pela perspectiva histórica e legislativa sem adentrar-mos em pontos específicos nesse momento.

Para que se tenha uma noção de pacto, e, principalmente, Pacto Federativo, faz-se necessário conhecer o seu verdadeiro sentido. Assim, considerando que pacto é o mesmo que acordo, convenção entre Estados ou particulares, diz-se que pacto federativo é convenção, ajuste, contrato entre Estados, é constituição política pela qual se regem províncias ou Estados Federados.

Na terminologia jurídica, pacto é o acordo, formalizado em documento, entre as partes interessadas. Sobre pacto, Raul Machado Horta afirma que,

Em antagonismo às Cartas outorgadas, a Constituição pactuada inaugurou fome de organização política, fundada no acordo entre o soberano, que admitia limitações ao seu poder, e os representantes reunidos nas assembléias políticas do Século XIX. (HORTA, 1999, p. 63).

Nesse sentido, trata-se de um ajuste de interesses, resultante da manifestação e acordo de vontade entre as partes. No domínio da atividade política, a palavra pacto conserva o sentido de acordo e de ajuste, celebrado para solenizar entre as partes as intenções dos pactuantes de celebrarem um compromisso voluntário.

## **2.2 Aspectos da Evolução do Sistema Federalista no Estado Brasileiro**

É irrelevante saber se a “descoberta do Brasil” foi proposital ou acidental, o que importa é que sua história tem início em 1500, com a chegada da expedição dirigida por Pedro Álvares Cabral em Porto Seguro, hoje Santa Cruz de Cabrália, na Bahia.

Cristóvão Jaques e Martim Afonso de Souza idealizaram uma administração descentralizada, mas só em 1534 foi colocado em prática, por Dom João III, o sistema das capitanias hereditárias. As terras do Brasil foram divididas em lotes de 50(cinquenta) léguas, sendo que alguns situados mais ao sul eram menores por estar a linha demarcatória mais próxima ao litoral. Cada lote foi doado a um Capitão-

mor(donatário), que passou a ser responsável por todos os negócios da capitania e detinha grande poder, apesar de parte das arrecadações pertencerem ao poder real. De acordo com Francisco Iglésias (1993), registra-se, nesse período, a primeira forma administrativa de forma descentralizada.

A experiência política descentralizada durou até 1548, quando o Rei Dom João III criou o governo geral, atendendo a um pedido de socorro dos próprios donatários, com o qual se deu a centralização.

O rei nomeou Tomé de Souza o primeiro governador do Brasil, quando foi fundada a cidade de Salvador, sede do governo e capital da colônia, na primeira capitania real, a Bahia.

No final do século XVI, Portugal perde a independência, quando vence a disputa pelo trono o Rei Felipe II da Espanha. Inicia-se o chamado período Filipino, marcado principalmente pela ocupação do Maranhão pela França e, sobretudo, pelas guerras com os holandeses, a Guerra do Açúcar. Os holandeses fincam raízes no nordeste por alguns anos, período que vai de 1624 a 1654, até serem expulsos em 26 de janeiro de 1654.

De acordo com Francisco Iglésias (1993), em 1661 a Holanda assina tratado de paz, reconhecendo que perdera a guerra, e passa a cobrar pela restituição de armas, liberdade religiosa e favores a seu comércio, a elevada indenização de 04 milhões de cruzados, paga em prestações de 250 mil cruzados, dos quais o Brasil participava com 120 mil cruzados.

Posteriormente, com uma certa autonomia conferida à colônia em relação à Metrópole, quando D. João VI veio ao Brasil em 1807, que passou a ser sede do governo, nota-se um avanço para a independência, mas, apesar da “descentralização administrativa”, pode-se observar a centralização política durante o período em que o Brasil esteve sob o domínio de Portugal.

Após luta entre brasileiros e as Cortes de Lisboa, num processo liderado pelas províncias do Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo, e que contou com a colaboração das demais, apesar da resistência da Bahia, Piauí, Maranhão, Pará e Cisplatina, em 7 de setembro de 1822, Dom Pedro I proclama a independência do Brasil.

Em 12 de outubro de 1822, Dom Pedro I, é coroado como “Imperador Constitucional e Defensor Perpétuo do Brasil”, iniciando a história do Brasil como

Nação “livre”, sob forma de Monarquia, governo de um só, uma experiência importante e válida que durou 67 anos.

Tão logo se emancipou, o Brasil cuidou de elaborar sua Carta. Após o primeiro projeto de “Constituição”, devidamente discutido / aprovado pela Assembleia, ter sido rejeitado por D. Pedro I, posteriormente foi apresentada à Nação a Carta de 25 de março de 1824, uma Constituição outorgada sem a participação do povo.

A chamada Constituição, unitária e centralizadora, considerava, além dos três poderes, o Poder Moderador, que era exercido pelo Imperador. Teve longa vigência (67 anos) e sofreu uma única reforma em 1834, quando algumas conquistas foram obtidas nos códigos e leis ordinárias.

Após 1834, problemas locais passaram a receber soluções locais, com a autonomia administrativa e competência legislativa concedidas às províncias por Ato Adicional, votado em 12 de agosto de 1834, um texto de 25 artigos que criou as Assembleias Legislativas Provinciais que substituíram os Conselhos Gerais. As prerrogativas mais importantes, contudo, continuaram com o poder central.

Em 12 de maio de 1840 foi feita a reforma do Ato Adicional. Com o Decreto 207, de 19 de setembro de 1840, os vice presidentes passaram a ser nomeados pelo governo central e a Lei 234, de 23 de novembro de 1841, cria o chamado “Conselho de Estado”, o que reforça a centralização imposta pela Constituição.

O Brasil passou por um período de sedições populares, movimentos reivindicatórios, como a Balaiada, do Maranhão, em 1841, a Revolução Farroupilha, de 1835, a Praieira que durou de 1848 a 1850. Após essas revoltas, experimentou-se um período de relativa paz, quando se observa o início de grandes realizações econômicas, como o impulso à industrialização.

Tavares Bastos, considerado “o expoente da pregação descentralizada” e apaixonada pelo Federalismo ganha aliados para aquele tipo de Estado, como Joaquim Nabuco, antes monarquista e Rui Barbosa, além dos positivistas.

Com o término da escravidão no Brasil, em 1888, e a perda do apoio dos latifundiários, a Monarquia teve suas bases abaladas. Esta é derrubada em 1889 e toda a América passa a ser Republicana.

Interessante observar o pensamento de José Murilo de Carvalho, que afirma: “O povo assistiu bestializado à proclamação da República (...)” (CARVALHO, 1987, p.140). Para ele, o povo brasileiro, mais especificamente o povo do Rio de Janeiro,

assistiu à Proclamação da República sem compreender o que realmente acontecia, considerando que não houve nenhum tipo de reação da população, o que só aconteceu depois, com passeatas, greves operárias e quebra-quebras.

Com a proclamação da República, o Estado Federal foi implantado, sendo Rui Barbosa considerado o pai do federalismo no Brasil, ele que, ainda na Monarquia, defendia o sistema federativo, que desde os primórdios sofreu críticas em virtude das diferenças que nossa estrutura de poder guardava em relação aos Estados Unidos da América, país do qual importou-se o federalismo.

Em Maio de 1888, em discurso proferido na Bahia, Rui Barbosa (1965) referiu-se ao Brasil como “ a Federação dos Estados Unidos Brasileiros”. Nesse mesmo ano, afirmou ter se afastado do Partido Liberal não como republicano, mas como federalista. Na iminência da República, em junho de 1889, expressou seu pensamento em defesa do sistema federativo, apontando em seguida os motivos e os fundamentos políticos sobre os quais se instituía a federação.

Proclamada a República, o Governo Provisório nomeou uma comissão de juristas, denominada “Comissão dos Cinco”, para elaboração de um projeto de Constituição que seria levado a debate.

Em 24 de maio de 1890, tal projeto, cujos artigos foram revistos pelos Ministros e redigidos por Rui Barbosa, foi submetido à apreciação do Governo. O projeto definitivo foi adotado pelo Governo através do Decreto n.510, de 22 de junho de 1890, alterado pelo Decreto n. 914-A, de 23 de outubro de 1890, e posteriormente submetido ao Congresso Constituinte.

Nota-se que Rui Barbosa, já naquela época, possuía uma visão clara da estrutura e funcionamento da federação, vendo a União e os Estados-membros como forças interdependentes, defendendo que a flexibilidade e capacidade de conciliar a soberania da União e a autonomia dos Estados-membros assegurariam o equilíbrio político, econômico e social do Brasil.

No congresso Constituinte, declarou; “Eu era, senhores, federalista, antes de ser republicano. Não me fiz republicano, senão quando a evidência irrefragável dos acontecimentos me convenceu de que a monarquia se incrustara irredutivelmente na resistência à federação”(BARBOSA, 1965, p.140).

Como afirma Josaphat Marinho:

Rui Barbosa, sem ter sido administrador público antes do Governo Provisório, revelou excepcional poder criativo e de execução das medidas

necessárias na transição do Império unitário para a República federativa. (MARINHO, 1966, p. 9).

Pode-se dizer que Rui Barbosa foi o construtor do federalismo no Brasil, sendo o responsável pela introdução das práticas e mecanismos indispensáveis ao funcionamento do sistema renovador, flexível e conciliador da soberania da União e a autonomia dos Estados-membros.

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, traz no seu artigo, 1º a ideia de Rui Barbosa:

A Nação Brasileira adota como forma de governo, sob regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil (BRASIL, 1981, p.1).

Considerando a necessidade de periodização da história da República, diz-se que são duas as fases: República Velha ou Primeira República e a Nova República. Segundo Iglésias:

De 1889 a 1894, a República dos Marechais; 2) de 1894 a 1930, da convencional retomada do poder pelas oligarquias ao início de ruptura, de 1922 à chamada Revolução de 1930; 3) de 1930 a 1937, uma grande virada, com o governo Vargas, primeiro como ditadura, depois constitucional, com a pregação como ditadura, depois constitucional, com a pregação das ideologias de direita e esquerda; 4) de 1937 a 1945, o Estado Novo, com o corporativismo de Vargas; 5) de 1945 a 1964. O período pode ser subdividido: 1) de 1945 a 1954, com o interregno presidencial de 1846 a 1950, concluído com a volta de Vargas à Presidência, agora eleito; 2) de 1955 a 1964, com a chamada Era JK, de 1956 a 1961, completada com a instabilidade e a crise de 1961 a 1964, quando a chefia do Estado se conduz com insegurança e termina com o golpe militar de 1964, que depõe o governo e instaura outra ordem, na alegada revolução regeneradora dos militares (IGLÉSIAS, 1992, p. 193-194).

As antigas províncias passaram a Estados-Membros. O Brasil passou de Estado simples, unitários, monárquicos, que foi por mais de dois terços do século, para o sistema composto, considerado o mais descentralizado de todos, o Estado Federal, sob a forma de presidencialismo.

Destaca-se que o Estado Federal implantado no Brasil com a proclamação da República teve sua estruturação baseada no modelo estadunidense, apesar das diferenças que marcavam os dois países. Tais diferenças tinham que ser preservadas na adequação ao caso brasileiro, para que os Estados-membros fossem protegidos contra a absorção central.

## Sobre a instituição do federalismo no Brasil manifesta Giovanni Clark:

No Brasil, o federalismo nasceu em 1889, com a proclamação da República, saímos de um Estado unitário, centralizado, para um federal, com entes autônomos. Por isso, temos um federalismo por “segregação”, diferentemente do modelo americano, que tem um federalismo por “agregação”, em que existem os Estados soberanos confederados que optaram por uma federação (CLARK, 2001, p.68).

Para Nina Ranieri (1994), na Constituição de 1891 o federalismo foi dualista, pois atribui competências legislativas e tributárias à União e aos Estados, foi, segregador, não contemplando nenhuma forma de cooperação entre os Estados, o que reforça as disparidades econômicas.

Segundo Baracho, “Desde a Constituição de 1891, nossas sucessivas Leis fundamentalistas têm sido marcadas pela Federação, mas o seu funcionamento está a merecer sempre constantes reparos(...)” (BARACHO, 1986, p.187).

Ao discorrer sobre as perspectivas do Federalismo, Baracho afirma:

Entendido como processo de viabilizar a autonomia democrática, constitucional, legislativa, administrativa e judicial, através de maior participação das entidades componentes, na expressão da vontade nacional, o sistema federal é tido como uma das mais fluidas formas de Estado (BARACHO, 1986, p 315).

Paulo Bonavides (1999), em sua obra Ciência Política, enumera três épocas distintas que assinalam a organização do Estado federal, sendo a primeira fase correspondente à adoção do princípio de dois postulados que regem a federação, quais sejam, a autonomia e a participação, sendo a autonomia a que se mostrava dominadora, onde os Estados-membros eram “entrincheirados” numa posição de força, que imperava nos fatos e na doutrina. A segunda fase se refere ao período em que o equilíbrio entre a união e Estados-membros, entre a doutrina federalista e as instituições criadas e operadas em nome dessa mesma doutrina, foram alcançados. Será que houve equilíbrio ou suposto equilíbrio? Já na terceira e última fase, nomeada fase contemporânea do federalismo, deu-se a ruptura do equilíbrio observado na segunda fase, com predomínio da participação e declínio da autonomia.

A constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 1º, caput, traz uma clara definição de que o Brasil é um Estado federal: “A República federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (...)”. “Tem-se consagrados e definidos no mesmo dispositivo a

República como forma de Governo e federação como forma de Estado” (BONAVIDES, 1999, 188-189).

Para Giovani Clark (2001), “desde o império o Brasil pedia descentralização do poder político, para que pudesse atender às peculiaridades econômicas, sociais, culturais e geográficas, assim como às dimensões do país e às desigualdades sociais” (CLARK, 2001, p. 68).

Além disso, a Constituição de 1988 discriminou competências legislativas exclusivas, comuns, concorrentes e residuais, conforme disposto em seus arts. 22, 23, 24, 25 § 1º e 30, acrescentou a transferência de recursos da União para Estados e Municípios e previu a criação de regiões metropolitanas pelos estados, conforme o artigo 25 § 3º, tudo isso mantendo a essência do federalismo.

Apesar do Brasil Colônia ter sido dividido em capitanias hereditárias, a estruturação político-administrativa e as bases da autonomia foram erguidas, na prática, em bases locais: cidades e vilas. Inexistia a consciência provincial e a nacional.

Ressalte-se porém, que, ao longo do Império, o municipalismo vai esmaecendo, e no século XIX, a Constituição de 1824, em seu artigo 24, atribuiu às Câmaras natureza meramente administrativa. A Lei de 1º de outubro de 1828 representou, ao mesmo tempo, um avanço e um retrocesso. Por um lado, foram estabelecidas as normas para estruturação e o funcionamento das Câmaras Municipais e para a realização das eleições. Por outro lado, a norma em questão subordinou as municipalidades, administrativa e politicamente, aos Presidentes das Províncias.

As disposições da lei de 1º de outubro de 1828 perduraram até a promulgação da Constituição Republicana, em 1891. Em seu art. 68, a Carta de 1891 estabelecia que “os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios em tudo quanto respeite o seu peculiar interesse”. Na prática, porém, o que se verificou foi um certo recrudescimento da centralização do poder no Executivo. A autonomia dos Municípios ficou ainda mais reduzida. Ainda assim, as Câmaras Municipais, como não poderia deixar de ser, continuavam a ser o ponto de referência mais próximo ao cidadão. Nesse sentido, a Lei 1º de outubro de 1828, além de abafar a autonomia municipal, estabelece um verdadeiro código municipal e altera o nome dos “conselhos”, velhas instituições locais nas terras de Portugal, os quais passaram a denominar-se câmaras.

O Federalismo brasileiro segue estruturalmente o modelo dos Estados Unidos, porém, com algumas diferenças. Enquanto os Estados Unidos da América criaram-se em virtude das diferentes entidades que queriam ser guiadas por autoridade política comum, as inclinações políticas dos Estados Unidos do Brasil tinham por finalidade ganhar autonomia de um Governo Central já estabelecido durante o governo de Dom Pedro II.

Ademais, devido à fraqueza das instituições brasileiras nos primeiros anos da República Velha iniciou-se no país a política do café-com-leite ou simplesmente café-com-café tendo-se em vista que Minas Gerais além de produzir leite, também era produtora de café, que acabou por permitir um super crescimento artificial dos Estados de São Paulo e Minas Gerais, e por quase quarenta anos se apoderaram do Governo Federal, desvirtuando o próprio conceito de federalismo, em que todos os membros tem que ser iguais perante os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Durante grande parte do século XIX, até o ano de 1889, referimo-nos ao Brasil Imperial, tendo à sua Frente a figura do Imperador Dom Pedro II. O Imperador e estadista representava não somente o Governo Central, mas também o Brasil. Não acreditava em federalismo justamente por ter o país instituições fracas, com um povo sem formação educacional e, portanto, sujeito a manipulações. Assim, fazia pessoalmente a distribuição de investimentos entre as então províncias e governava minuciosamente sobre todo o sistema político brasileiro, em seus menores detalhes.

Os partidários da monarquia defendiam a idéia do Estado unitário descentralizado, mas não conseguiram evitar o avanço da doutrina do federalismo em nosso contexto histórico, pois esta se propagou gradualmente ao conquistar simpatizantes.

Há quem sustente a existência antiga de um ideal federativo no Brasil (FERREIRA FILHO, 1990). Há também quem o desmistifique, como propõem Loewenstein (1986), ao sustentar que a instituição federal esteve, em maior ou menor grau, atrelada à descentralização administrativa devido à grande extensão territorial brasileira.

Com o golpe militar de 15 de novembro de 1889, Dom Pedro II, idoso, foi deposto, e o Brasil se tornou uma república federativa. Como temia Deodoro da Fonseca, o militar que estivera à frente do golpe de Estado e da Proclamação da

República, o país não aguentou as responsabilidades de um sistema proporcionalmente igualitário entre as unidades federativas.

O federalismo brasileiro foi declarado pelo Decreto I, em 15 de novembro de 1889, tal diploma legal dispunha, respectivamente, em seus artigos 2º e 3º que as províncias do Brasil-colônia, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil, e que Cada um desses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretará oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus governos locais.

Com a política do café-com-leite ou café-com-café, São Paulo e Minas Gerais, tendo em suas mãos o poder, deixaram de repassar grande parte de sua arrecadação ao Governo Federal, que se empobrecia, não faziam a distribuição de renda entre os Estados e Distrito-Federal tendo-se em vista que, nesse período, estes eram os Estados considerados mais fortes economicamente, que dominavam a República, decorrendo o acesso aos cargos do Congresso da imposição prévia dos partidos dominantes, com participação residual de outros Estados, de maneira que o Congresso Nacional subordinava-se aos interesses das oligarquias estaduais, na denominada “Política dos Governadores”, aliada ao Presidente da República, que era também “eleito” em sua maioria pelo eleitorado de Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul, que representavam 50% dos votos nas eleições presidenciais, pois os analfabetos não votavam.

Dessa forma, no período da denominada “Política do Café-com-Leite”, alternavam-se, na Presidência da República, governantes indicados por São Paulo, região dos produtores de café, e por Minas Gerais, zona da pecuária leiteira, que também produzia de café, o que ocorreu até 1930.

Sobre a autonomia federativa do período, refere Luís Roberto Barroso que

A autonomia federativa, idealizada na superestrutura jurídica, pervertia-se na infra-estrutura oligárquica, que gerava, ainda, um subproduto: o coronelismo, surgido da manipulação dos municípios por chefes locais. Eventuais insubmissões ao esquema delineado eram punidas com a intervenção federal, utilizada para a satisfação de propósitos políticos (BARROSO, 2006, p. 16).

De acordo com Lopreato (2002), percebemos que, apesar do caráter federalista do período assegurar autonomia política e financeira aos Estados, a presença e o controle do poder central garantia as relações das oligarquias locais,

que defendiam seus próprios interesses com o sistema internacional e a manutenção dos complexos regionais nos momentos de dificuldade econômica.

O poder financeiro de São Paulo e Minas Gerais garantia-lhes capacidade de sustentarem seus gastos. Entretanto, nos demais Estados, havia dificuldades financeiras em razão da precária arrecadação com o imposto de exportação, de maneira que tributavam as operações de exportações de produtos para outros Estados e a circulação e o trânsito de mercadorias nos seus territórios, sendo, dessa forma, as receitas decorrentes de impostos interestaduais, parcela importante da receita tributária desses governos estaduais.

O período da Revolução de 03 de outubro de 1930, cujo cenário foi, o choque das oligarquias estaduais, proporcionou a ruptura da política do “Café-com-Leite”, a cisão das Forças Armadas (tenentismo) e a crise econômica decorrente da queda da Bolsa de Nova Iorque, encerrando-se o regime da Constituição de 1891.

Sobre esse aspecto, vale ressaltar que a instituição e a regulamentação do Governo Provisório, pelo Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, desencadearam um período de forte hierarquização no sistema político, marcadamente centralizador, com a nomeação de Interventores nos Estados, os quais, por sua vez, nomeavam os Prefeitos dos Municípios. Assim, o aparelho estatal foi aumentado, adquirindo maiores poderes de regulação e controle, ampliando-se e diversificando-se os órgãos regulatórios federais, criando-se órgãos responsáveis pela ação nas áreas cambial, monetária, creditícia e de comércio exterior, dentre outros. Dessa forma, a União agregou parcela de recursos financeiros por conta da implantação dos Institutos de Previdência e dos Fundos de Seguridade Social.

Por outro lado, a capacidade de arrecadação estadual no período decaiu em decorrência da superprodução do café, e ainda da Grande Depressão, que reduziram o valor das exportações, de maneira que as finanças estaduais entraram em crise, a qual as oligarquias estaduais não conseguiram administrar e, por conseguinte, o caminho foi aberto à ação federal, sendo constituída pelo governo uma Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios, com o escopo de avaliar a situação das finanças públicas e apresentar propostas de reformulação do sistema tributário.

O federalismo passa a integrar o diploma constitucional a partir de 1891, porém, não podemos deixar de mencionar que as manifestações embrionárias do

federalismo insurgiram-se com força crescente a partir da Regência (1831-1840) e expressaram-se em diversos setores. Em nível legislativo, aponta-se a Emenda Constitucional de 12 de agosto de 1834 – o Ato Adicional que resultou da pressão das províncias em nome da descentralização. A iniciativa de sua elaboração partiu da Câmara dos Deputados, estabelecendo-se, entre outros pontos, as assembleias provinciais.

Com isso, transformaram-se os Conselhos Gerais previstos na Constituição, que não podiam elaborar leis, mas apenas apresentar propostas à Assembleia Geral, em Assembleias Legislativas Provinciais. Ocorreu, é certo, uma descentralização do poder, em proveito de uma maior autonomia das Províncias. Tal aspecto viria posteriormente a causar inúmeros conflitos e divergências. Uma das grandes falhas foi a ausência de distribuição de rendas públicas, entre gerais e provinciais.

Paulatinamente, houve o fortalecimento de ideias conservadoras relativas à interpretação do Ato Adicional. Isso se operou devido a transição do Primeiro ao Segundo Reinado. É que a grande descentralização realizada através desse diploma legal ensejou muitas dificuldades de interpretação e interesses politicamente colidentes. Em vários momentos, as Províncias deliberaram sobre assuntos que o governo central entendia serem da sua competência.

Com o intuito de resgatar-se o poder fracionado, em prol do poder central, editou-se a Lei 105, de 12.05.1840, que interpretou o Ato Adicional, sob o pretexto de correção dos excessos cometidos pelas províncias.

Desde os primórdios, a adoção do federalismo no Brasil sofreu críticas em virtude das diferenças que nossa estrutura de poder guardava em relação à dos Estados Unidos da América. Ocorre que nos Estados Unidos existiu a Confederação de Estados (1777), formada após a independência (1776). Os Estados eram reconhecidamente fortes. Abrindo Mão da totalidade de seus poderes, delegaram à Confederação parcela dos mesmos, como forma de garantir autonomia e unidade entre eles. Esse movimento político teve sua culminância na constituinte. Em 1787, a primeira Constituição Estadunidense foi proclamada, consagrando-se o federalismo.

Tal conceito empregado, pelos fundadores da federação estadunidense baseava-se “na posição coordenada e independente dos distintos centros de governo. Cada qual está limitado a sua própria esfera e, dentro da mesma, é

independente dos demais” (SCHWARTZ, 1984, p. 9). Dessa forma, uma nova estrutura política foi definida, representante natural da evolução sociopolítica desse país.

Durante a monarquia no Brasil, não tínhamos províncias fortes como os Estados norte-americanos que depositaram na União a esperança da indissociabilidade. É fato: no Império, chegamos a experimentar alguns movimentos separatistas, mas que não lograram sucesso justamente porque as Províncias eram frágeis diante o poder central.

Nesse sentido, aduz Cezar Saldanha de Souza Júnior ao demonstrar as diferenças substanciais entre o Estado Norte-Americano e o Brasil:

Os Estados Unidos constituem o caso clássico de anterioridade do povo ao poder. O Brasil, por sua vez, representa o exemplo mais radical de preexistência do poder: o poder precedeu o povo não apenas no sentido político do termo, mas fisicamente. Quando o primeiro Governador-Geral Tomé de Souza desembarcou, em 1549, com a máquina completa do Estado, não havia, a rigor, ninguém a ser governado. Não havia povo nem no sentido material da palavra (SOUZA JUNIOR, 1978, p. 60).

O federalismo no Brasil pode ser representado através de um *movimento pendular*. O poder central fez primeiramente maiores concessões aos Municípios, os quais constituíram a expressão natural da organização político-administrativa na colônia; depois, às Províncias; até reverter-se no crepúsculo do Império em prol daqueles. De acordo com Baracho Junior (1993), o Estado federal é representado por um poder central, sendo este provido de órgãos fundados em regras jurídicas superiores (constitucionais), às quais conferem poder decisório no plano interno ou no plano externo.

A descentralização política e administrativa foi uma das questões que atravessaram toda a história do Império, dividindo liberais e conservadores. Os liberais lutavam pela ampliação da autonomia provincial, e os conservadores defendiam um poder central forte que assegurasse a unidade do vasto território brasileiro. Nas palavras de Patrícia Azevedo da Silveira, “esse fenômeno irá marcar ainda a fenda do federalismo no Brasil, uma fenda entre o real e o abstrato, ou seja, entre o real e o normativo” (SILVEIRA, 2008, p. 38-39).

Entre a Constituição de 1891 e a de 1988, vigeram cinco diplomas constitucionais. No conjunto, depreende-se essencialmente o aumento quantitativo no rol da competência privativa da União, a partir da Constituição de 1934.

O ideal federalista, baseado no federalismo norte-americano, permeou os trabalhos da Constituinte. Segundo Bernard Schuartz (1985) este trabalho tem os seguintes identificadores:

I) Trata-se de uma união de um número de entidades comuns; II) A divisão entre os poderes legislativos do governo central e dos Estados componentes está presidida pelo princípio de que o primeiro é um “Governo Nacional com competências taxativamente enumeradas”, enquanto que os segundos são governos de “competências residuais”; III) A competência de cada um desses centros de governo se exerce diretamente dentro de seus limites territoriais; IV) Cada Centro de Governo está provido de um aparato legislativo, executivo e judicial, para poder exigir o cumprimento das leis, e V) a supremacia do governo nacional, dentro de sua esfera respectiva em caso de conflito com o Governo dos Estados” (CHUARTZ, 1985, p. 68-69).

A constituinte preocupou-se em atender ao cumprimento desses elementos na elaboração do diploma constitucional, dando continuidade aos termos do Decreto n.º I, já anteriormente referido. O artigo 11, do projeto do Governo Provisório, foi rejeitado pela Constituinte e o poder da União restava acentuado. Assim dispunha o art. 11 que nos assuntos que pertencem concorrentemente ao Governo da União e aos governos dos Estados, o exercício da autoridade pelo primeiro obsta a ação das segundas e anula, de então em diante, as leis e disposições delas emanadas.

Tal dispositivo previa a competência privativa, com exclusão dos Estados, pois, em havendo conflito entre a União e o(s) Estado(s), competiria àquela a regulação do tema. Isso provocou a rejeição, pela Constituinte, de tal dispositivo, por considerá-lo antifederalista. Vejamos outros aspectos relativos ao diploma constitucional pátrio sob análise: a) a noção da necessária autonomia dos entes da federação no seu âmbito de competência (art. 10, por exemplo)<sup>1</sup>; b) a supremacia do governo nacional sobre as ordens jurídicas parciais (art. 6º)<sup>2</sup>, o que leva à conclusão de que a distinção entre a União e o governo nacional era de conhecimento do constituinte.

Na constituição estadunidense, ao regular-se a repartição de competência, fica definido que os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição, nem proibidos por esta aos Estados, são reservados respectivamente a estes e ao povo. Trata-se da competência residual: toda matéria cuja regulação não fosse de âmbito nacional, ou cuja proibição de ser regulada pelos Estados inexistisse, poderia

<sup>1</sup> **Art. 10:** “É proibido aos Estados tributar bens e rendas federais ou serviços a cargo da União, e reciprocamente”.

<sup>2</sup> **Art. 6:** “O Governo Federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo: (...) 2º para manter a forma republicana federativa (...)”.

sê-lo pelos mesmos. Infere-se, por consequência que, nos termos do constitucionalismo dos EUA, fixaram-se dois campos de poder mutuamente exclusivos e sem intercâmbio – traço que caracteriza o federalismo dual, sendo esta a chave mestra do federalismo estadunidense, uma vez que no constitucionalismo pátrio o elemento central passou a ser a discriminação das competências em sede constitucional, desde a Constituição de 1891.

Em nosso constitucionalismo os campos privativos foram essencialmente destinados à matéria tributária através da qual receitas são auferidas. O rol de competências aponta para uma estrutura administrativa federal ainda simples, sem maiores ramificações.

A discriminação da repartição de competências reunia aspectos do que hoje encontramos em diversos títulos da Constituição pátria. Além de assegurar o sistema de obtenção de receitas, ela visava a regular o mercado ao longo do território brasileiro, o que poderíamos caracterizar como um planejamento em nível normativo, ainda que embrionário, comparando-se com a atualidade, das atividades econômicas no país.

Quanto aos Estados, cumpre lembrar que, nos termos desse diploma legal, eles se organizariam de forma que fosse assegurada a autonomia dos municípios, no que dissesse respeito ao seu peculiar interesse; também deveriam respeitar os princípios constitucionais da União, tais como a liberdade individual e suas garantias, a democracia, a representação política, a forma republicana e o regime federativo.

Identifica-se, então, no constitucionalismo pátrio um fato importante e determinante do federalismo, tornando-o uma praxe normativa que irá marcar as constituições posteriores: o da especificação cada vez maior das matérias atinentes à União e aos demais entes da federação no diploma constitucional.

Ocorreram três espécies de fenda no federalismo pátrio: o descompasso entre a teoria constitucional e a cultura jurídica e política existente; a ocorrência do autoritarismo no Brasil, o que causou implicações desfavoráveis ao exercício da autonomia dos entes da federação e ao equilíbrio entre os Poderes; o fenômeno da centralização, o que se verificou também no federalismo estadunidense – fruto da crise econômica e política.

O período em que vigoraram as Constituições de 1934, 1937, 1946, 1967 e a Emenda Constitucional n. 1, de 1969, foi marcado por inúmeras transformações

históricas, operadas em nível nacional e internacional, que repercutiram certamente na história do constitucionalismo brasileiro e, particularmente, no federalismo.

Entre as transformações mais importantes, seguindo a cronologia dos acontecimentos, destacamos a Primeira Guerra Mundial, que afetou a economia brasileira, fundada no cultivo e exportação do café. Com a redução da exportação, o Governo foi igualmente atingido, na medida em que a sucessão presidencial girava em torno da “política do café com leite” (1898-1919), constituindo o revezamento dos Estados de Minas Gerais e São Paulo no exercício da pasta presidencial, o que denotou não somente a inexpressividade política dos demais Estados mas também contribuiu para o diagnóstico da forma como expressou-se o federalismo em nosso Estado, mostrando o desequilíbrio no desenvolvimento das relações políticas e econômicas entre os entes da federação no País. Por outro lado, a guerra fomentou a aceleração da industrialização no país. O desenvolvimento urbano, o movimento operário, a crise do capitalismo, acompanharam a crescente intervenção do Estado na economia.

O liberalismo, que norteou a redação da Constituição de 1891, não se repete na Constituição de 1934, que proclama o Estado Social e prevê expressamente a possibilidade de atuação dos Estados em matérias que foram arroladas como privativas da União. Portanto, a partir da Constituição de 1934, somada à maneira de enumerar-se a competência da União, deixando-se os poderes residuais para os Estados, surge essa nova técnica baseada na competência concorrente. Eis a expressão de um novo modelo de federalismo – o federalismo cooperativo.

O federalismo cooperativo, fruto do constitucionalismo alemão, possibilita a formação de novos canais de relação entre os entes da federação, fundado na colaboração, na uniformização de leis, práticas administrativas, e não apenas na colaboração através de serviços públicos. Lá, através do federalismo cooperativo, verificou-se a transformação do planejamento político-estatal, de cunho amplo e multiforme, com base na interdependência entre “Bund” e “Länder” (Adenauer, 1995). É claro que o papel do Conselho Federal é fundamental à natureza dessa relação, sem o qual restaria enfraquecida.

A Constituição brasileira de 1934, ao consagrar o federalismo cooperativo, afirma a tendência mundial do modelo, estando este vinculado ao paradigma do “welfare state”, ampliando-se a atuação do Estado, privilegiando-se os direitos sociais, ressaltando uma crescente centralização de poderes no governo federal.

O Estado brasileiro, com a adoção do federalismo cooperativo, traz como características a possibilidade de ter um sistema aberto de comunicação da legislação e da atuação dos componentes federativos entre si, ao contrário do federalismo dualista inaugurado na Constituição norte-americana de 1787, onde não há uma clara e rígida divisão de competências entre os entes federados e as competências concorrentes passam a ser um identificador desse sistema, considerando-se ainda a priorização das relações intergovernamentais, observando-se as decisões democráticas e negociadas pela política nacional, estadual e municipal, no caso brasileiro.

Após a crise do “welfare state”, o governo central não consegue mais responder às crescentes demandas de sua população com a decrescente entrada de suas divisas e a formação de uma sociedade fragmentada, sem o grau de integração vivenciado nas décadas que se seguiram à Segunda Guerra. Fomenta-se uma revisão das bases do federalismo até então praticado.

Quando essa crítica ao federalismo cooperativo passa a ser formulada, estabelece-se também um novo paradigma, atualmente, o do Estado Democrático de Direito, uma sociedade complexa e múltipla. Sendo assim, o modelo federalista alemão encontra atualmente várias críticas por não conseguir superar os desafios sociais, políticos e econômicos acarretados pela globalização.

Em nível internacional, as crises cíclicas do capitalismo culminam no surgimento de regimes autoritários – o fascismo e o nazismo. No Brasil, é na década de 30 que “amadurecem plenamente as correntes autoritárias”. Manifestações disso foram, respectivamente: a) o Decreto 19.398, de 11.11.30, expedido pelo governo provisório comandado por Getúlio Vargas com o fim de dissolver o Congresso, as Assembléias Legislativas e as Câmaras Municipais, b) além da outorga da Constituição de 1937, que não se orientou pelos tradicionais mecanismos de elaboração e promulgação de uma constituição.

Ressalte-se que nesse período a autonomia dos Municípios foi extinta, passando-se à nomeação de interventores. Ademais, restringiu-se o rol da competência concorrente, comparando-se com a constituição anterior.

A fase de 1937 a 1945, conhecida como Estado Novo, constitui-se através de golpe político-militar. Tal fase delimita o apogeu e o declínio do autoritarismo no Brasil, ressurgindo o clamor por uma nova Constituição, fundada em processo

legislativo democrático e fruto de uma Assembleia Nacional Constituinte, marcando também o fim da 2ª Grande Guerra Mundial.

A Constituição de 1946, norteadas por novos ares democráticos, retoma a autonomia dos Estados e Municípios e organiza a “planificação” da economia, porém, em 1964, um golpe militar instaura a ditadura, substituindo a constituição de 1946 por novo diploma constitucional que entra em vigor em 1967, mantendo a estrutura do “Estado Social”, abalando novamente o federalismo pela ausência de democracia.

A Emenda n. 1 de 1969 não alterou substancialmente a redação da Constituição de 1967. Quanto ao aspecto prático, manteve-se a centralização do poder e o desrespeito para com as instituições democráticas, de forma que os Estados e Municípios exerceram restritivamente suas autonomias, sob vigilância e submissão ao poder central em mãos dos militares. O parágrafo único do artigo 8º desse diploma legal enunciou que a competência da União não exclui a dos Estados para legislar supletivamente sobre as matérias das alíneas c, d, e, q, v, do item XVIII, respeitada a lei federal, técnica que já figurava na Constituição de 1934.

O Poder Legislativo teve seu campo de atuação invadido frontalmente durante a vigência das Constituições de 1934 a 1967 e da Emenda n. 1, de 1969. O comprometimento da harmonia entre os poderes é auferido no período de vigência de todas essas constituições, incluindo-se o relativo diploma constitucional pátrio, considerando-se que, durante as ditaduras, as constituições são uma fachada.

### **2.3 O Pacto Federativo Brasileiro**

Para que se tenha uma noção de pacto e, principalmente, de Pacto Federativo, faz-se necessário conhecer o seu verdadeiro sentido. Assim, considerando que pacto é o mesmo que acordo, convenção entre Estados ou particulares, diz-se que pacto federativo é convenção, ajuste, contrato entre Estados, é constituição política pela qual se regem províncias ou Estados Federados.

Na terminologia jurídica, pacto é o acordo, formalizado em documento, entre duas partes. É um verdadeiro ajuste de interesses, combinado de acordo com as

vontades. No condomínio da atividade política, a palavra conserva o sentido de acordo e de ajuste, para solenizar entre as partes as intenções dos pactuantes de compromissos voluntários.

Sobre pacto, Raul Machado Horta afirma que

Em antagonismo às Cartas outorgadas, a Constituição pactuada inaugurou forma de organização política, fundada no acordo entre o soberano, que admitia limitações ao seu poder, e os representantes reunidos nas assembleias políticas, fundada no acordo entre o soberano, que admitia limitações ao seu poder, e os representantes reunidos nas assembleias políticas do Século XIX (HORTA, 1999, p. 63).

Segundo esse autor, a CRFB/88 traz em seu corpo elementos constitutivos da forma federativa de Estado, que não podem ser eliminados através de emenda constitucional, dentre eles podemos citar:

a) A indissolubilidade do vínculo federativo entre União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal (art. 1º), considerando-se que a Constituição da República Federativa do Brasil é rígida quanto à reforma, sendo o princípio federativo colocado fora do alcance dos constituintes derivados. Isso ocorre para que esses constituintes não alterem o texto constitucional, de modo a abolir a forma federativa, centralizando excessivamente poderes nas mãos da própria União ou retirando a autonomia das entidades federativas.

Um traço característico da federação brasileira é que os municípios desfrutam de uma mesma autonomia similar à dos Estados-membros e do Distrito Federal, o que lhes dá a qualidade de autônomos por força da própria Constituição.

b) Pluralidade dos entes constitutivos da República Federativa: União, Estados-membros, Distrito Federal e Município (art. 18);

A união tem dupla posição: como pessoa jurídica de direito público interno, agindo em nome próprio, manifestando-se por si mesma (ex: em caso de intervenção), e como pessoa jurídica de direito público internacional, agindo em nome da Federação (ex: relações internacionais). A sede da União é o Distrito Federal e seu território é todo o território nacional, sendo seu poder executivo exercido pelo Presidente da República.

Os Estados-membros da Federação brasileira são entidades dotadas de personalidade jurídica de direito público interno e demonstram sua autonomia, principalmente por serem dotados do chamado Poder Constituinte Decorrente, que

lhes permite elaborar suas Constituições próprias, Constituições estaduais, dentro do círculo de atribuições, limites e competências traçadas pela Constituição Federal, tendo por base o caput do art. 25 da Constituição da República Federativa do Brasil. Os Estados-membros possuem autonomia política e administrativa, assunto que será abordado mais detalhadamente no capítulo seguinte.

O Distrito Federal acumula as competências legislativas que cabem aos Estados e aos Municípios, tem competência para elaborar sua lei orgânica, possuindo autonomia política, capacidade de auto-organização, exercida por seu órgão legislativo, a Câmara Legislativa Distrital. No entanto, é vedada sua divisão em municípios, sendo sua administração centralizada. Brasília, que o integra, é a Capital Federal e a sede dos órgãos de cúpula da Federação brasileira, bem como dos órgãos de governo distrital.

Os municípios tornaram-se efetivamente integrantes do Estado Federal Brasileiro com a Constituição de 1988, que os reconhece em seus arts. 1º e 18. A autonomia municipal reside, principalmente, em sua competência para elaboração de sua lei orgânica, através da qual o Município se auto-organiza, obedecendo aos princípios estabelecidos no texto constitucional, bem como na Constituição do Estado em que se encontra.

Assim, tem-se hoje uma tríplice repartição de competências entre as três ordens distintas: a federal, a estadual e a municipal.

c) Faculdade de incorporação, subdivisão, desmembramento, anexação, formação de novos Estados-membros, e criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, mediante plebiscito (art.18§§ 3º, 4º).

Para o exercício dessa faculdade, faz-se necessário a cumulatividade de dois requisitos essenciais: lei complementar do Congresso Nacional e consulta à população, diretamente interessada através de plebiscito.

d) Vedações constitucionais da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios (arts. 21, incisos I, II e III);

e) Soberania da União e autonomia dos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios (arts. 21, incisos I e II; 25, 29 e 32);

A República Federativa do Brasil, como um todo, é dotada de soberania, exercida pela União em nome da Federação, bem como de personalidade jurídica de Direito Público Internacional.

Os entes federados, União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal são autônomos tendo sua autonomia revelada pela descentralização apresentada nos planos administrativo, político e tributário, considerando-se que são dotados de administração própria, eleição de executivos e legislativos, e instituem e cobram tributos próprios.

f) Repartição de competência (arts. 21, 22, 23, 24, 25, 30, 32, §1º); considerando peça fundamental na organização do Estado Federal, a repartição de competências, traduz a razão de sua localização direta como parte que não pode ser eliminada do texto constitucional. É de se considerar que a repartição de competências, tendo-se em vista a pluralidade dos ordenamentos do Estado Federal, é responsável pelo equilíbrio entre o ordenamento central e os ordenamentos parciais da federação. Este é o modelo contemporâneo da forma federal de Estado, o que parece ser tendência dominante na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

g) Intervenção federal nos Estados e no Distrito federal (art.34); trata-se de um mecanismo indispensável à manutenção federal. É o afastamento das prerrogativas totais ou parciais da autonomia estadual, que sofre uma ruptura temporária.

A intervenção federal nos Estados é efetivada mediante Decreto do Presidente da República, após audiência do Conselho da República, conforme disposto no art. 90, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil. De acordo com o art. 36 da mesma Constituição, o Decreto presidencial deverá especificar a amplitude, o prazo e as condições da execução, quando pode ser nomeado um interventor, se necessário.

O decreto presidencial que determina a intervenção federal é submetido ao Congresso Nacional, para sua apreciação (art. 49, IV da CRFB/88) e aprovação ou rejeição no prazo de vinte e quatro horas. Estando o Presidente da República sujeito a responder por crime de responsabilidade (art. 85, II da CRFB/88), caso mantenha a intervenção.

Durante o período de intervenção federal, não há qualquer possibilidade de se efetuar mudanças na Constituição da República Federativa do Brasil, e as que estiverem em curso deverão ser paralisadas, ficando todo seu texto intocável temporariamente.

h) Intervenção estadual nos Municípios e intervenção federal nos Municípios de Território Federal (art. 35 da CRFB/88);

i) Organização bicameral do Poder Legislativo federal, Congresso Nacional, assegurada a existência da Câmara dos Deputados, órgão dos representantes do povo e Senado Federal, órgão dos representantes dos Estados-membros e do Distrito Federal-(arts. 44-45 e 46 da CRFB/88);

Destaque-se que as demais entidades federativas, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal são unicamerais.

j) Igualdade de representação dos Estados e do Distrito Federal no Senado-(art. 46 da CRFB/88);

O senado Federal é órgão de representação dos Estados-membros no Congresso Nacional; por isso, o Distrito Federal, bem como cada Estado-membro, elege, por maioria simples, três senadores para um mandato de oito anos.

l) Iniciativa das Assembleias Legislativas Estaduais, para proposta de emenda à constituição (art. 60, III da CRFB/88);

m) Poder judiciário da União, com a inclusão de um Supremo Tribunal Federal com a função de “Guarda da Constituição” e do Poder Judiciário nos Estados (arts. 92, I; 102 e 125 da CRFB/88);

Entende-se que a Constituição Federal confere ao Supremo Tribunal Federal a condição de guardião da Constituição, especialmente para zelar pelo cumprimento da repartição de competências, atribuindo-lhe a prerrogativa para a palavra final sobre a constitucionalidade das leis

n) Ministério Público, como instituição essencial à função jurisdicional do Estado, órgão da ação de inconstitucionalidade e da representação, para fins de intervenção federal da União e de intervenção estadual nos Municípios ( art. 36, III da CRFB/88);

o) Poder e competência tributária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observada a particularização dos impostos atribuídos a casa pessoa de direito público interno (arts. 145, I, II, III, 153, 154, 155 e, 156 da CRFB/88);

p) Repartição de receitas tributárias, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Municípios (arts. 157, 158, 159 e 161, II da CRFB/88);

Todas estas quatorze características enumeradas compreendem a organização e as competências contidas na nossa forma federativa de Estado, sendo proibida a abolição de qualquer uma delas pelo poder de reforma da

Constituição Federal. Tal configuração somente poderá ser alterada, pelo poder originário, na elaboração de uma nova Constituição Federal.

De acordo com o pensamento de Raul Machado Horta,

O Pacto Federativo na Constituição, como acordo e ajuste entre partes interessadas, explicitamente enunciado, ainda não se formulou com o rigor jurídico de documento formal dessa natureza. No caso brasileiro, como das Federações, de modo geral, pode-se identificar nas respectivas Constituições o compromisso federativo, na edificação constitucional do Estado Federal (HORTA, 1999, p. 72).

O Pacto Federativo não pode ser identificado nas palavras iniciais do documento, o que se comprova com o disposto no preâmbulo constitucional, no qual se lê.

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida. Na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (BRASIL, 1988, p. 1).

Não se identifica, aí, nenhuma menção ao Pacto Federativo, o compromisso federal realizado no funcionamento do Estado Federal pelos entes federados, União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal, ou seja, o preâmbulo da Constituição não se vincula ao Estado Federal, a não ser quando diz ser esta uma “República Federativa”, mas se vincula apenas ao Estado Democrático, sendo neutro e indiferente à forma federal de Estado.

Ocorre que é o próprio texto da Constituição, a sede de um compromisso federativo, “com as aspirações de alma coletiva, que a Assembléia Constituinte consagrou” (HORTA, 1999, p.76).

Os elementos que integram e caracterizam o Compromisso Federativo, conforme enumerados anteriormente, representam as decisões constitucionais da Federação brasileira.

Assim, tem-se que, apesar de não se identificar um pacto no preâmbulo da Constituição, há um compromisso federativo emanado da decisão soberana do Poder Constituinte originário, que o imprimiu como cláusula pétrea sob o sinete da Assembleia Constituinte.

Finalmente, destaca-se que a inclusão dos Municípios na composição da República Federativa do Brasil, dentre outras questões, como o alargamento da competência do Senado Federal, que representa os Estados-membros, constitui uma louvável renovação do compromisso federativo brasileiro.

Contudo, a parte mais importante do Sistema Federativo é a descentralização política fixada na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, vale dizer, a distribuição constitucional de competências, que será tratada no capítulo seguinte.

### **2.3.1 Principais aspectos**

Considerando-se o intuito da Constituição de 1988 de resgatar os ideais democráticos dissolvidos em períodos anteriores, fomentaram-se efeitos importantes sobre o federalismo. Nos termos do artigo 1º podemos observar indissociabilidade da República Federativa do Brasil, onde é proclamado também o Estado Democrático de Direito, cujos fundamentos informam o federalismo, devendo nortear o nosso processo legislativo.

O debate em torno da presente matéria encontra-se disciplinado no Título III da CRFB de 1988, que trata da Organização do Estado, e subdividindo-se nos seguintes capítulos: Da Organização Político-Administrativa, Da União, Dos Estados Federais, Dos Municípios, Do Distrito Federal e Dos Territórios, Da Intervenção da Administração Pública.

A atual Constituição fomentou o renascimento do municipalismo no Brasil, fazendo com que esses entes fossem reconhecidos como integrantes da federação brasileira. Outro avanço importante em relação ao federalismo é a repartição das receitas tributárias, representando a descentralização ao promover o aumento do número de impostos estaduais e municipais, porém, não ampliou as receitas. Amplia-se ainda supostamente a autonomia dos entes federativos no que se refere ao poder de legislar e de cobrar tributos, em detrimento do poder da União.

Cabe ressaltar que houve uma ampliação no que se refere ao rol da competência concorrente, "(...) prevendo-se ação legislativa mais ampla e maiores contatos intergovernamentais, dentro da minuciosa regulação constitucional prévia" (HORTA, 1958, p. 17).

A estrutura federalista no Brasil passa a se apresentar sob quatro ordens jurídicas, tais como: a nacional, a federal, a estadual e a municipal. Pela ordem nacional, verificamos as leis nacionais, sendo aquelas que transitam da União para a Nação. São editadas pela União em nome do Estado Nacional, disciplinando a convivência nacional, tendo como exemplos a lei n.º 4771 de 1965, que institui o Código Florestal, a lei n.º 5197 de 1967, que dispõem sobre a proteção da fauna, considerando-se ainda como lei nacional o Código Civil, o Código Comercial, o Código Penal, dentre outros. Já a ordem federal refere-se às normas federativas, realizadas pela União, em nome do Estado Federal. Nesse sentido, são normas federais, todas as normas editadas pela União federal, por contraposição às estaduais, editadas pelos Estados federados, e às municipais, editadas pelos municípios.

Nesse sentido, é inegável a diferença entre norma nacional e norma federativa. Ambas se distinguem no que se refere ao seu alcance imediato. As normas federativas repercutem na Nação, no convívio federativo entre Estados e Municípios, referem-se a matérias de ordem pública. Já as normas nacionais repercutem na Federação, no convívio nacional de nacional e paranações, podendo referir a matérias de ordem pública ou privada. Porém, cabe ressaltar que tanto a norma nacional quanto a federal se originam da União, porém com destinatários distintos, conforme abordado.

Assim, verificamos que tal diferenciação apresenta aspectos relevantes para efeitos didáticos, tendo em vista que, o princípio da predominância de interesses determina que é da União, a competência para legislar sobre assuntos de interesse nacional, o que seriam no caso, as normas gerais; e a atuação suplementar, no vácuo legislativo da União, cabe aos Estados e aos Municípios, respeitando-se os interesses respectivos, estadual e local.

Podemos ressaltar ainda que, dentro do critério clássico da predominância de interesses adotados pela Constituição de 1988, não há supremacia entre as normas da União, dos Estados e dos Municípios, e sim de repartição de conteúdo normativo, um verdadeiro condomínio legislativo. A norma geral, aquela que deve ser nacionalmente seguida, editada pela União serve como pano de fundo para as normas estaduais que por sua vez moldam as normas locais.

Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, “ norma geral, melhor dizer, norma nacional, seria a moldura do quadro a ser pintado pelos Estados e

Municípios no âmbito de suas competências” (ADIN 927-3, j. 04.11.1993, Ministro Carlos Veloso).

Nesse sentido, verificamos que Federação e Nação, transitam por órbitas diferentes, a do Estado Federal e a do Estado Nacional, embora estejam contidas dentro de um mesmo sistema: o Estado.

## **2.4 Federalismo e Meio Ambiente nas Constituições Brasileiras**

Neste item será apresentado de forma sucinta como as competências ambientais foram tratadas em nossas Constituições.

### **2.4.1 Constituição de 1824**

Os problemas políticos situados em torno do federalismo brasileiro, enquanto forma política acentuam-se a partir da Constituição Republicana de 1891, considerando-se que no Regime Monárquico a questão era inexistente. A Constituição de 1824 era unitária e centralizadora, as províncias eram limitadas no que se refere à livre iniciativa e a aspectos econômicos. Os presidentes provincianos eram nomeados pelo governo, e não escolhidos pelo voto.

O Poder Judicial era único em todo o país, o Juizado de Paz não integrava o Poder Judicial, tendo-se em vista que era uma função eleita por vereadores das respectivas Câmaras Municipais, e, por outro lado, as funções eram muito mais conciliatórias que judiciárias.

Nesse período não havia controle jurisdicional de constitucionalidade, haja vista que era o próprio legislativo que tinha tal encargo para exercer esse controle, e o equilíbrio entre os diferentes poderes, eram realizados pelo Poder Moderador, o qual se encontrava nas mãos do Imperador. O Superior Tribunal de Justiça detinha funções de unificar jurisprudências e interpretar as leis de acordo com os princípios gerais e tradição jurídica, sem que para isso fosse necessário o exame do controle da constitucionalidade dos atos legislativos.

Nessa Constituição, não há qualquer referência a matérias de natureza ambiental. Mesmo assim, cabe ressaltar que o Brasil era exportador de produtos agrícolas e minerais, e a Constituição não tinha em seu texto referências à ordem econômica constitucional

#### **2.4.2 Constituição de 1891**

O Federalismo, pela ótica da Constituição de 1891, assim como a opção pelo presidencialismo, foram arquitetados por Rui Barbosa, relator ministerial do anteprojeto constitucional da época.

O modelo federal dessa Constituição apresentou uma administração de dificuldades, afirmando-se o modelo centralizador, distorcendo o federalismo na prática. Essa Constituição não conseguiu oferecer tratamento adequado a determinados problemas, dentre eles, a mineração, haja vista que não definia a propriedade do solo como diferente daquela do subsolo, o que somente foi feito em 1934.

Nesse período, o Supremo Tribunal Federal era encarregado de apreciar a constitucionalidade das leis, nos termos desta Constituição, inspirado pela Suprema Corte dos Estados Unidos. A declaração de constitucionalidade era proferida de acordo com casos concretos, que eram submetidos à corte, porém, a possibilidade de ação direta nem sequer foi cogitada.

Em seu artigo 34, atribuía competência legislativa à União para legislar sobre suas minas e terras, sendo esta a primeira contribuição de nossas constituições em matéria ambiental.

#### **2.4.3 Constituição de 1934**

Advinda da Revolução Paulista de 1932, esta introduziu o denominado “federalismo cooperativo”, sendo a resposta dada pelos regimes federais às dificuldades oriundas da I Guerra Mundial, da crise da Bolsa de Nova Iorque em

1929, das reivindicações de trabalhadores e de toda uma série de movimentos políticos e sociais que se espalharam pelo mundo.

O traço marcante do federalismo cooperativo é que não existe mais lugar para uma separação rígida entre as atribuições da União e dos Estados Federados, cabendo-lhes atuar conjuntamente no intuito de superar obstáculos, mas, de acordo com Paulo de Bessa Antunes (2007), o aumento da centralização é um subproduto do federalismo, considerando-se que uma gama maior de poderes é transferida para o poder central.

O caráter intervencionista do federalismo cooperativo agrega à Constituição de 1934, vários bens naturais, que, posteriormente, seriam considerados recursos ambientais. Nesse período, foram editadas leis federais com o objetivo de disciplinar a apropriação dos bens naturais, dentre elas podemos destacar o Código Florestal, instituído pelo Decreto 23793/34; o Código das Águas, instituído pelo Decreto 24643/34. Ressalte-se que tais leis foram importantes para normatizar a exploração dos recursos naturais, tutelando-os, embora tenham sido editadas com o objetivo básico de incentivar a produção econômica.

Nesse sentido manifesta-se Paulo de Bessa Antunes:

Relevante consignar que o Constituinte, ao se utilizar do termo “belezas naturais”, valeu-se de uma conceituação diversa daquela representativa dos recursos naturais, visto que nestes últimos o sentido econômico é indisfarçável. Parece-me que a proteção ambiental no Brasil teve seu starting point Constitucional na Constituição de 1934, o que confirma com a legislação que dela decorreu (ANTUNES, 2007, p. 85).

E continua,

Preocupado com o desenvolvimento econômico do país, o Constituinte de 1934 entendeu a necessidade de conservação dos recursos naturais, como elemento essencial para que o desenvolvimento pudesse, de fato se manifestar (ANTUNES, 2007, p. 85).

Conforme verificado, a Constituição de 1934 agrega, de forma substancial normas de proteção ao meio ambiente, sendo este um marco importante. Porém o verdadeiro motivo para disciplinar tais matérias eram econômicos, tendo-se em vista a situação em que o país se encontrava após a 1ª Guerra Mundial.

#### **2.4.4 Constituição de 1937**

Nesse período, o Brasil encontrava-se sob a égide da ditadura de Getúlio Vargas, revelando-se, período conforme Antunes (2007), a mais completa negação dos preceitos federalistas experimentados pelo país, esclarece que nem a própria Constituição do período se referia ao País como sendo uma República Federativa, ainda que o Estado se afirmasse federal; o federalismo, não era um dos princípios constitucionais sensíveis, haja vista que não estava prevista intervenção federal nos Estados para assegurar a prevalência da forma federativa de governo.

Antunes Esclarece ainda que havia forte possibilidade de os Estados passarem a condição de territórios, desde que não cumprissem determinados requisitos da Constituição.

Relevante consignar que, no entanto, a Polaca nunca entrou em vigor, e Vargas governou sem constituição. Entretanto, não obstante o aspecto liberticida, o regime de 1937 expediu normas que se prestaram à proteção do meio ambiente, fato que, por si só, afasta a ilusão de que, necessariamente, a proteção é fruto de regimes democráticos (ANTUNES, 2007, p. 88).

Dispunha a constituição de 1937, em seu artigo 16, que era competência privativa da União o poder de legislar sobre bens de domínio federal, minas, metalurgia, energia hidráulica, águas, florestas, caça e pesca e sua exploração. Nesse aspecto, verificamos que proteção do meio ambiente não significa regime democrático, muito menos democracia.

Nesse período, não há que se falar em controle da constitucionalidade, algo impensável, uma vez que a Constituição de 1937 confere ao legislativo a faculdade de derrogar os julgados do STF, fazendo com que o mesmo deixasse de aplicar a lei por taxá-la inconstitucional. Nesse sentido, vale mencionar que o legislativo não funcionava, embora existisse.

Com o advento da Revolução de 1930, uma das principais consequências foi justamente a elaboração de normas voltadas para o domínio econômico. Nesse aspecto surgiram normas específicas para a produção de madeira (Código Florestal) e geração de energia (Código das Águas), ambos devidamente mencionados anteriormente.

### **2.4.5 Constituição de 1946**

Essa Constituição marcou o fim da ditadura Vargas, porém, não significou o fim do getulismo como expressão política e social, tendo-se em vista que sua influência no regime de 1946 foi bastante acentuada. O modelo do federalismo cooperativo foi devidamente mantido em termos constitucionais.

Os resultados dessa Constituição foram semelhantes aos da antecedente, porém, com uma marcante diferença. Enquanto a Constituição de 1934 desembocou numa ditadura civil com apoio militar, a Constituição de 1946 desembocou numa ditadura militar com suporte civil.

Nenhuma força política nessa época estava empenhada na descentralização do modelo político. De acordo com Paulo de Bessa Antunes (2007), aquele regime carregava uma anomalia federativa, sendo esta marcada pela inexistência da justiça federal de primeira instância. A Constituição teria criado o Tribunal Federal de Recursos que funcionava como instância revisora das decisões proferidas pelas justiças estaduais, quando estas, por sua vez, decidiam sobre assuntos envolvendo entes federais, julgados nas denominadas Varas da Fazenda Nacional existentes. Foi no regime militar de 1964 que se restabeleceu a justiça federal de primeira instância.

Em 1946, a descentralização se deu de forma tímida. Contudo, criou-se uma abertura, viabilizando-se a regionalização de algumas questões, tais como o desenvolvimento do Nordeste, foi criada a Comissão do Vale do São Francisco, a Superintendência de Valorização da Amazônia e a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, dentre outros. Nesse sentido se manifesta Paulo de Bessa Antunes (2007), enfatizando que “a regionalização, parece-me, era um reconhecimento que o modelo fundado em um poder central forte não conseguiu enfrentar de maneira eficiente aos desafios lançados pela necessidade de promover o desenvolvimento do país” (ANTUNES, 2007, p. 93).

Em relação ao meio ambiente, esta Constituição, em seu artigo 5º, XV, alínea I, dispunha competir à União legislar sobre riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia elétrica, florestas, caça e pesca.

### **2.4.6 Regime de 1964**

O regime de 64 transforma os governadores de Estado em meros interventores, sem conferir a eles qualquer autonomia. As agências regionais, como a SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, perderam a sua finalidade, alterando-se profundamente o cenário político brasileiro.

Com a edição da Constituição Congressual de 1967, e da Emenda Constitucional n.º 1 de 17 de outubro de 1969, na prática uma nova “Constituição” elaborada sob a inspiração do AI-5. Tais documentos, contudo, tinham uma existência puramente formal, haja vista que a verdadeira constituição estava contida no Ato Institucional n.º 5, mediante o qual o Poder Executivo era dotado de ampla liberdade para pôr e dispor sobre o que bem entendesse (ANTUNES, 2007, p. 96).

A Constituição de 1967, em seus artigos 4º e 5º, narram os bens da União e dos Estados, respectivamente. No que se refere a esses artigos, afirma Silveira (2008) que

Ampliou-se o rol dos bens pertencentes àquela, acrescentando-se as ilhas oceânicas (inciso II), a plataforma submarina (inciso III) e as terras ocupadas por silvícolas (inciso IV). Outras disposições sobre jazidas, minas, e demais recursos minerais e potenciais de energia hidráulica foram disciplinadas nos artigos 161 e 162. Nesses casos, o contributo dos tratados e convenções internacionais, especialmente os que versam sobre águas e recursos marinhos, é fundamental para a ampliação desse rol. (SILVEIRA, 2008, p. 105).

O artigo 8º, XII, estabelecia que competia à União: “Organizar a defesa permanente contras as calamidades públicas, especialmente a seca e as inundações.” Competia ainda à União explorar, diretamente ou mediante concessão os serviços e instalações de energia elétrica de qualquer origem ou natureza. Em relação à competência legislativa, caberia à União o direito agrário, normas gerais de segurança e proteção à saúde, águas e energia elétrica.

Na Emenda n.º 1 de 1969, de acordo com Silveira (2008), no que se refere à competência privativa da União, preferiu-se a expressão “e outros recursos minerais” (inciso XVII, h) a repetir-se a redação dada na Constituição anterior: “riquezas do subsolo” (inciso XV, I). Nesse sentido se manifesta-se Silveira:

Nos termos das alíneas “h” e “i”, a redação manteve-se praticamente igual ao conteúdo da competência legislativa privativa da União em matéria ambiental na vigência do diploma constitucional anterior. Note se o

seguinte: utilizou-se a expressão genérica energia e não somente energia elétrica, utilizada até então. Entre parênteses, especificaram-se outras fontes de energia, quais sejam: “elétrica, térmica, nuclear ou qualquer outra.” (SILVEIRA, 2008, p.105).

Há de se ressaltar ainda que foi incluído o mar territorial no rol dos bens da União, conforme artigo 4º, inciso VI, desse diploma legal.

Face ao histórico constitucional apresentado, verificamos que as constituições de 1946, 1967 e a Emenda n.º 1 de 1969 reconheceram a competência supletiva dos Estados para legislarem sobre determinadas matérias ambientais. A diferença básica nestas constituições, no que se refere a matéria ambiental, encontra-se na delimitação do rol dos bens ambientais da União e dos Estados.

#### **2.4.7 A Constituição de 1988**

A CRFB/88, naquilo que diz respeito ao meio ambiente e à sua proteção jurídica, foi bastante inovadora em relação àquelas que a antecederam, tendo-se em vista que as Leis Fundamentais anteriores não se dedicaram ao tema de forma abrangente e completa, as referências aos recursos ambientais eram feitas de maneira não sistemática, sendo certo que os mesmos eram considerados, principalmente, como, recursos econômicos, conforme verificado anteriormente.

Desde que a nossa Sexta Constituição Republicana constitucionalizou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, temos assistido a uma verdadeira revolução nesta seara do direito brasileiro. De acordo com Antônio Herman Benjamin (2002) o ano de 1988 é um verdadeiro marco em nossa história de luta e defesa do meio ambiente.

As preocupações com questões ambientais eram limitadas apenas à forma de recomposição dos danos perpetrados ao nosso meio. A atuação do poder público era totalmente tímida ou inexistente no sentido de evitar ou minimizar danos ambientais. Apesar da boa qualidade, eram raras as legislações em matéria ambiental, e, com especial referência, podemos destacar a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81). Contudo, verifica-se que a implantação desse diploma legal se deu de forma lenta e gradual, caracterizando-se mais como uma boa política do que propriamente uma eficiente legislação de proteção ambiental.

Somente com a edição de novas leis, aprovadas sob a égide da Constituição Federal Brasileira, é que a tutela do meio ambiente tem se tornado mais eficaz.

A constitucionalização do direito ambiental representa inegável evolução no cumprimento do papel do Estado e da coletividade na preservação ambiental, garantindo-se de forma efetiva a proteção desse bem de uso comum do povo que é o meio ambiente ecologicamente equilibrado, necessário à sadia qualidade de vida.

#### **2.4.7.1 Direito fundamental ao meio ambiente e os aspectos gerais da constituição de 1988**

A CRFB/88, no seu artigo 225, consagrou como obrigação do Poder Público a defesa, preservação e garantia de efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Dessa forma, expressou-se a incorporação do meio ambiente ao ordenamento jurídico do país.

Além de ser dotada de um capítulo próprio para questões ambientais, a Constituição de 1988, ao longo de diversos outros artigos, trata das obrigações da sociedade e do Estado brasileiro para com o meio ambiente, visando a construção de um sistema de garantias da qualidade de vida dos cidadãos, buscando-se através da norma jurídica vigente a fruição de um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado. Pela primeira vez no Brasil, insere-se o tema “meio ambiente” em sua concepção unitária, garantindo o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida. Além disso, conceitua o meio ambiente como “bem de uso comum do povo”. Nas palavras de Paulo de Bessa Antunes “O meio ambiente é indiscutivelmente, um dos aspectos mais característicos de nossa mais recente Constituição” (ANTUNES, 2007, p. 98).

De acordo com Édis Milaré (2001), a Constituição de 1988 pode muito bem ser denominada “verde”, devido à proteção que dá ao meio ambiente, retratando assim, que é preciso aprendermos a conviver harmoniosamente com a natureza – traduz em vários dispositivos o que pode ser considerado um dos sistemas mais abrangentes e atuais do mundo sobre a tutela do meio ambiente, alcançando inúmeros regramentos insertos ao longo do texto, nos mais diversos títulos e capítulos, decorrentes do conteúdo multidisciplinar da matéria.

Para se entender a evolução histórica do Direito Ambiental, basta reconstituir a história humana e sua evolução. Tal reconstituição dos fatos deverá ser considerada do tempo geológico (a terra em formação), tempo biológico (evolução da vida anterior ao homem) e tempos históricos (a evolução da espécie humana e sua interferência na transformação do planeta) (MILARÉ, 2005).

Foi a partir do tempo histórico que verificamos de forma acentuada, a interferência da espécie humana, em nosso planeta, principalmente no que se refere às transformações e alterações impostas pelo homem ao ecossistema planetário.

Nas palavras de Édis Milaré (2005), o desequilíbrio ecológico acentua-se a cada dia, em prazos cada vez mais curtos, onde são dilapidados os patrimônios formados lentamente no decorrer dos tempos geológicos e biológicos.

Nos tempos atuais, verificamos que a ação dos homens fazem colidir direitos e deveres, comprometendo-se de forma drástica o destino da humanidade e de todas as formas de vida existentes em nosso planeta.

O direito reconhece que a responsabilidade por toda e qualquer degradação ambiental é, de forma inequívoca e intransferível, de todos os seres humanos. Todo o saber científico, contido nas Geociências, nas Biociências e nas Ciências Humanas, falam da fragilidade do mundo natural e da agressividade da “espécie” dominante (MILARÉ, 2005).

Considerando que as necessidades dos homens são ilimitadas e que os recursos naturais são limitados, por esta dicotomia verificamos a origem dos problemas e conflitos ambientais existentes em ordem globalizada. Nesse contexto, verificamos a busca desenfreada pelo controle dos bens naturais, exercidos por diversas Nações, demonstrando que o processo de crescimento de todo e qualquer país se realiza às custas dos recursos naturais vitais.

Dentre os mais diversos alertas sobre os riscos ambientais, merecem destaque a “Conferência das Nações Unidas”, em 1972, realizada em Estocolmo, promovida pela ONU, contando com a participação de 113 países. Tal conferência demonstrou a preocupação com o modelo de desenvolvimento econômico das Nações ricas e industrializadas, como causadora da escassez dos recursos naturais.

Em virtude da mencionada conferência, alguns países, abordaram a necessidade de se iniciar um programa de desenvolvimento imposto aos países subdesenvolvidos, denominada “política de crescimento zero”, no intuito de salvar aquilo que ainda não estava destruído. Com isso, observamos a dificuldade em

conciliar crescimento econômico e equilíbrio ambiental, e, de acordo com o modelo de desenvolvimento sugerido, observamos que os países desenvolvidos continuariam no ápice do crescimento, fazendo com que os países pobres permanecessem sempre pobres.

Nesse contexto, a título de exemplificação, mencionamos o Brasil, país que se encontrava em pleno regime militar autoritário que, em resposta, liderou um grupo de países em desenvolvimento, pregando tese contrária a proposta, ou seja, “crescimento a todo e qualquer custo”, e nessa perspectiva, apregoavam que os países pobres e com problemas socioeconômicos não poderiam nem deveriam desviar recursos para proteger o meio ambiente, pois na ótica deles, a destruição ambiental era tida como um mal menor.

Em tal período, nosso país apresentou altos índices de crescimento econômico, porém, a natureza começa a cobrar pelos impactos causados, exemplo disso verificamos manchas de desertificação no pampa gaúcho, região noroeste do Paraná, no nordeste, em vários pontos da Amazônia, dentre outros. De acordo com estatísticas do IBGE divulgadas em 19 de junho de 2002, o país perdia em média 18,6 mil km quadrados de área verde por ano, sem desconsiderar ainda o aumento da proliferação de doenças, tais como anencefalia, leucopenia, asbestose, silicose e o saturnismo. Não podemos desconsiderar ainda, o que não é novidade a intoxicação pelo uso de agrotóxicos e mercúrio, dentre outros problemas, tais como: rios poluídos, alimentos contaminados, que afetam a saúde pública.

Cabe ressaltar ainda que a legislação ambiental adotada no Brasil têm uma influência direta das respostas que a Comunidade Internacional deu aos problemas ambientais percebidos, sobretudo, pelos países desenvolvidos. Não há como negar em ordem planetária alguns acontecimentos comuns em nosso meio, tais como a constatação do buraco da camada de ozônio, chuvas ácidas, efeito estufa, dentre outros, os quais se manifestaram sobretudo após a década de 1960. Isso pode ser notado, pelo menos, por situações históricas definidas: a) A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano — CNUMAH — Estocolmo/1972, mencionada anteriormente; b) os princípios do Direito Ambiental conseqüentes da declaração de Estocolmo advindas da Conferência referida; c)- a contribuição das legislações ambientais internas dos países, quase todas também geradas profusamente pelo tratamento internacional que o tema assumiu; d)- criação de

organismos internacionais que passaram a formular proposições, análises e esboços de Convenções internacionais atinentes à matéria.

O conjunto de vários acontecimentos trágicos, contribuíram para que as comunidades internacionais tivessem um cuidado especial para se cuidar da vida humana e do meio ambiente, sendo incontestável a colaboração da comunidade internacional. Sobre tais acontecimentos, podemos mencionar o acidente na Baía de Minamata-Japão que em rápida síntese, foi provocado pelo despejo de efluentes industriais, sobretudo mercúrio, na Baía de Minamata, sendo este um dos piores casos de intoxicação já relatados. O acidente de SEVESO-ITALIA ( 1976) com o superaquecimento de um dos reatores da fábrica de desfolhantes (o tristemente famoso agente laranja da Guerra do Vietnã ) que liberou densa nuvem que, entre outras substâncias, continha dioxina, produto químico muito venenoso. O acidente de BHOPAL-ÍNDIA-1984, quando por uma falha em equipamento, houve vazamento de isocianato de metila, matando milhares de pessoas e animais. Os Acidentes Nucleares tais como: Flisborough(Reino Unido, 1974)- com 28 mortos; B)- CHERNOBYL (UCRANIA), resultando na morte mais de 10 mil pessoas e arredores; C)- GOIÂNIA- Acidente Radiológico ocorrido em setembro de 1987. Segundo dados, foram atingidas mais de 250 pessoas. Há que se enfatizar ainda grandes acidentes marítimos envolvendo petroleiros, dentre outros.

No cenário legislativo brasileiro, verificamos que importantes leis ambientais surgiram após a Conferência das Nações Unidas realizada em Estocolmo em 1972, assim como importantes marcos legislativos advindos após o evento ECO 92 realizado no Rio de Janeiro, dentre os principais diplomas legais compreendidos nesses períodos, podemos mencionar:

- Lei 7735, de 22/02/1989 – cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA;
- Lei 7802, de 11/07/1989, alterada pela Lei 9974, de 06/06/2000 – Lei de Agrotóxicos, regulamentada pelo Decreto 4074, de 04/01/2002;
- Lei 8723, de 28/10/1983, alterada pelas Leis 10203, de 22/02/2001, e 10696, de 02/07/2003 – dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores;
- Lei 8746, de 09/12/1993 – cria o Ministério do Meio Ambiente;
- Lei 9433, de 08/01/1997 – Política Nacional dos Recursos Hídricos;

- Lei 9478, de 06/08/1997, alterada pela Lei 11.097, de 13/01/2005 – dispõe sobre a Política Energética Nacional;
- Lei 9.065, de 12.02.1998- dispõe sobre sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente;
- Lei 9.795, de 27.04.1999 – Política Nacional de Educação Ambiental;
- Lei 9.966, de 28.04.2000- dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional;
- Lei 9.984, de 17.07.2000, alterada pela Lei 10.871, de 20.05.2004 – dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas – ANA;
- Lei 9.985, de 18.07.2000- institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, regulamentada pelo Decreto 4.340, de 22.08.2002;
- Lei 11.105, de 24.03.2005- regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal ( Lei da Biossegurança);
- Lei 11.284, de 02.03.2006 – dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável;
- Lei 11.428, de 22.12.2006 – dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica;
- Lei 11.445, de 05.01.2007 – estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico.
- Lei 7.365, de 13.12.1985- dispõe sobre a fabricação de detergentes não biodegradáveis.
- Lei 8.617, de 04.01.1993- dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros;
- Lei 9.433, de 08.01.1997 – institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art.21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13.03.1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28.01.1989;
- Lei 9.966, de 28.04.2000 – dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional ;
- Lei 9.984, de 17.07.2000- dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas – ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de

Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências;

- Lei 10.881, de 09.06.2004 – dispõe sobre os contratos de gestão entre a Agência Nacional de Águas e entidades delegatárias das funções de Agências de Águas relativas à gestão de recursos hídricos de domínio da União;

- Lei 9.055, de 01.06.1995 – disciplina a extração, industrialização, utilização, comercialização e transporte do abasto/amianto e dos produtos que o contenham, bem como das fibras naturais e artificiais, de qualquer origem, utilizadas para o mesmo fim;

-Lei 6.453, de 17.10.1977 – dispõe sobre a responsabilidade civil por danos nucleares e a responsabilidade criminal por atos relacionados com atividades nucleares;

- Lei 10.308, de 20.11.2001 – dispõe sobre a seleção de locais, a construção, o licenciamento, a operação, a fiscalização, os custos, a indenização, a responsabilidade civil e as garantias referentes aos depósitos de rejeitos radioativos;

- Lei 11.105, de 24.03.2005- regulamenta os incisos II, IV e V do §1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe a Política Nacional de Biossegurança – PNB, revoga a Lei nº 8.974, de 05.01.1995, e a Medida Provisória nº 2.191-9, de 23.08.2001, e os arts. 5º,6º,7º,8º,9º,10º e 16º da Lei 10.814, de 15.12.2003;

-Lei 9.605, de 12.02.1998- dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente;

- Lei 9.795, de 27.04.1999- dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental;

- Lei 6.638, de 08.05.1979- estabelece normas para a prática didaticocientífica da vivissecção de animais;

- Lei 7.173, de 14.12.1983- dispõe sobre o estabelecimento e funcionamento de jardins zoológicos;

- Lei 6.894, de 16.12.1980- dispõe sobre a inspeção e fiscalização da produção e do comércio de fertilizantes, destinados à agricultura;
- Lei 7.754, de 14.04.1989- estabelece medidas para proteção das florestas existentes nas nascentes dos rios;
- Lei 11.284, de 02.03.2006- dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro- SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal- FNDF; altera as Leis ns. 10.683, de 28.05.2003, 5.68, de 12.12.1972, 9.605, de 12.02.1998, 4.771, de 15.10.1965, 6.938, de 31.08.1981, e 6.015, de 31.12.1973;
- Lei 11.428, de 22.12.2006- dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica;
- Lei 6.766, de 19.12.1979- dispõe sobre o parcelamento do solo urbano; - Lei 7.643, de 18.12.1987- proíbe a pesca de cetáceo nas águas jurisdicionais brasileiras;
- Lei 7.679, de 23.11.1988- dispõe sobre a proibição da pesca de espécies em períodos de reprodução;
- Lei 11.380, de 01.12.2006- institui o Registro Temporário Brasileiro para embarcação de pesca estrangeiras arrendadas ou afretadas, a casco nu, por empresas, armadores de pesca ou cooperativas de pesca brasileiras;
- Lei 8.171, de 17.01.1991- dispõe sobre a política agrícola.
- Lei 9.972, de 25.05.2000- institui a classificação de produtos vegetais, subprodutos e resíduos de valor econômico;
- Lei 6.902, de 27.04.1981- dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental;
- Lei 6.938, de 31.09.1981- dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação;
- Lei 7.661, de 16.05.1988- institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências;
- Lei 7.735, de 22.02.1989 – dispõe sobre a extinção de órgãos e de Naturais Renováveis;
- Lei 7.797, de 10.07.1989- cria o Fundo Nacional de Meio Ambiente;

- Decreto 4.297, de 10.07.2002-regulamenta o art. 9º, II da Lei 6.938, de 31.08.1981, estabelecendo critérios para o zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil – ZEE;
- Lei 10.650, de 16.04.2003 – dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama.
- Lei 5.917, de 10.09.1973- aprova o Plano Nacional de Viação;
- Lei 6.803, de 02.07.1980- dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição;
- Lei 10.257, de 10.07.2001- regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana;
- Lei 8.723, de 28.10.1993, dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores e dá outras providências;
- Lei 9.294, de 15.06.1996- dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal;
- Lei 9.832, de 14.09.1999- proíbe o uso industrial de embalagens metálicas soldadas com liga de chumbo e estanho para acondicionamento de gêneros alimentícios, exceto para produtos secos ou desidratados;
- Lei 9.976, de 03.07.2000- dispõe sobre a produção de cloro;
- Lei 6.567, de 24.09.1978- dispõe sobre regime especial para exploração e o aproveitamento das substancias minerais que especifica e dá outras providências;
- Lei 7.805, de 18.07.1989- altera o Decreto- lei 227, de 28.02.1967, cria o regime de permissão de lavra garimpeira, extingue o regime de matrícula;
- Lei7.886, de 20.11.1989- regulamenta o art. 43 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;
- Lei 11.445, de 05.01.2007- estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis ns. 6.766, de 19.12.1979, 8.036, de 11.05.1990, 8.666, de 21.07.1993, 8.987, de 13.02.1995; revoga a Lei 6.528, de 11.05.1978;
- Lei 6.513, de 20.12.1977- dispõe sobre a criação de áreas especiais e de locais de interesse turístico; sobre o inventario com finalidades turísticas dos bens de valor cultural e natural; acrescenta inciso ao art. 2º da Lei 4.132, de

10.09.1962; altera a redação e acrescenta dispositivo à Lei 4.717, de 29.07.1965; e dá outras providências.

- Lei 7.347, de 24.07.1985- disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

- Lei 9.985, de 18.07.2000- regulamenta o art. 225, § 1º, I, II, III e VII, da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

De acordo com Milaré (2007), nosso texto constitucional é tido como o mais avançado do planeta em matéria ambiental, secundado pelas Cartas estaduais e Leis Orgânicas municipais, somando assim novos e copiosos diplomas oriundos de todos os níveis do Poder Público e da hierarquia normativa, voltados à proteção do belíssimo patrimônio natural do país. O Art. 225 exerce, na CRFB/88, o papel de principal norteador do meio ambiente, devido a seu complexo teor de direitos, mensurado pela obrigação do Estado e da sociedade na garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, já que se trata de um bem de uso comum do povo que deve ser preservado e mantido para as presentes e futuras gerações.

Dentre os artigos Constitucionais dedicados ao meio ambiente ou a ele vinculados, podemos mencionar: Art. 5º, XXIII, LXXI, LXXIII; Art. 20, I, II, III, IV, V, VI, VII, IX, X, XI e §§ 1º e 2º; Art. 21, XIX, XX, XXIII a, b e c, XXV; Art. 22, IV, XII, XXVI; Art. 23, I, III, IV, VI, VII, IX, XI; Art. 24, VI, VII, VIII; Art. 43, § 2º, IV e §3º; Art. 49, XIV, XVI; Art. 91, § 1º, III; Art. 129, III; Art. 170, IV; Art. 174, §§ 3º e 4º; Art. 176 e §§; Art. 182 e §§; Art. 186; Art. 200, VII, VIII; Art. 216, V e §§ 1º, 3º e 4º; Art. 225; Art. 231; Art. 232; Arts. 43 e 44 do ADCT.

O quadro de competências desenhado pela Constituição da República discrimina as atribuições conferidas a cada ente federado, com ênfase no que se convencionou chamar de federalismo cooperativo, já que boa parte da matéria relativa à proteção do meio ambiente pode ser disciplinada concomitantemente pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, conforme será abordado no próximo capítulo.

### 3 A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS PREVISTA PELA CRFB/88

Todas as entidades da federação possuem competências materiais, que são aquelas que atribuem a uma ou mais esferas do poder público o direito/dever de fiscalizar as atividades relacionadas ao meio ambiente e penalizar quem descumprir as leis de proteção ambiental, bem como atribuem funções aos poderes públicos na administração dos bens ambientais e impõem deveres em defesa do meio ambiente.

As competências materiais ambientais encontram-se nos seguintes incisos do artigo 23 da Constituição da República: II (saúde pública); III (documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos); IV (obras de arte e outros bens de valor histórico, artístico e cultural); VI (proteção do meio ambiente e combate à poluição); VII (preservação das florestas, fauna e a flora); IX (saneamento básico); e XI (pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais).

As dificuldades na interpretação desses dispositivos de competência material comum em matéria ambiental dizem respeito ao papel de cada ente da federação no exercício desse tipo de competência. Haveria uma delimitação de cada competência ou haveria sobreposição de competências de todos os entes elencados no artigo 23? Como resolver os eventuais conflitos de competências surgidos com base nesse dispositivo da Constituição?

Em relação ao artigo 23 da CRFB/88, observaremos adiante que existe uma atribuição de cooperação administrativa entre os diversos componentes da Federação, e na forma do presente artigo, de acordo com Antunes (2006), os municípios tem competência administrativa para defender o meio ambiente e combater a poluição. Porém, os municípios não estão arrolados entre as pessoas jurídicas de direito público interno encarregadas de legislar sobre meio ambiente. No entanto, seria incorreto e insensato, de acordo com Antunes (2006), dizer-se que os Municípios não tem competência legislativa em matéria ambiental, uma vez que, se possuem competência administrativa, possuem também competência legislativa.

Ao comentar o inciso VII do referido artigo 23, que trata da competência para preservação das florestas, fauna e flora, Vladimir Passos de Freitas (2002) diz que em face da competência comum, pouco importa quem seja o detentor do domínio do bem ou ente que legislou a respeito. Todos podem atuar na preservação das

árvores, da fauna, da flora. O art. 23, inc. VII, estabelece a competência comum, e a todos os entes políticos cabe cumprir o dever de preservar o meio ambiente, conforme mandamento expresso no art. 225 da CRFB/88.

Porém, essa conclusão doutrinária é apenas início da solução de problemas relativos às competências materiais ambientais. Podemos afirmar que muito mais se pode extrair do disposto no artigo 23 da CF/88.

No Brasil, a repartição de competências entre a União e os Estados não se transformou muito no decorrer do tempo. Os municípios não gozavam de autonomia política, o que se alterou com a atual Constituição. Nesse sentido, manifesta-se Wladimir Passos de Freitas ao dizendo que “A tendência é ficar a União com a elaboração de normas gerais, deixando para as demais pessoas políticas a especificação das condutas, sempre atentando-se para a realidade local” (FREITAS, 2005, p. 54).

Os poderes do Estado estão expressos na sua Constituição, que compatibiliza a sua repartição, de acordo com a forma de Estado definida pelo Constituinte Originário. Nos Estados Federados, a ação no âmbito local, é partilhada entre o poder central, a União, o poder estadual, os Estados-membros e o poder local, o Município. Considera-se, então, a repartição de competências a parte mais importante do sistema federativo, uma vez que esta garante substância à descentralização em unidades autônomas.

Em relação à repartição das competências previstas em nosso sistema federalista, podemos observar que o constituinte preservou dois métodos de corte de competência: a) o corte horizontal que consubstancia a competência privativa ou exclusiva e b) o corte vertical que caracteriza as competências comum e concorrente, conforme veremos adiante.

### **3.1 A Competência Segundo o Corte Horizontal**

De acordo com o que denominamos de competência segundo o corte horizontal, verifica-se que existem competências reservadas ou exclusivas da União ou dos Estados, só podendo dispor sobre determinada matéria quem recebeu competência para ela. Com base nisto, o poder da União não pode invadir a esfera

de competência dos Estados, “sob pena de inconstitucionalidade”. Diz-se horizontal porque separa as competências como se separasse setores no horizonte governamental.

Em relação à competência privativa, prevista na Constituição de 1988, podemos constatar o agigantamento dos poderes da União no que se refere à atividade legislativa, considerando-se que o legislador fixou dois critérios para autorizar aos Estados que disciplinem as matérias arroladas no artigo 22 da CRFB/88, quer seja através de lei complementar, quer seja através da extensão referente às questões específicas. Resta, por fim, uma outra questão, a do âmbito da delegação; se é possível uma delegação para determinado ou determinados Estados ou, em contrapartida, apenas para todos. Para José Afonso da Silva (1997), dar-se-á competência privativa quando enumerada como própria de uma entidade, com possibilidade, no entanto, de delegação, e de competência suplementar nos termos do artigo 22 da CRFB/88.

Pelas competências exclusivas, previstas no artigo 21 da CRFB de 1988, entendemos a competência exercida por um ente da federação com exclusão dos demais.

Já a competência concorrente, por sua vez, prevista no artigo 24 do mesmo diploma legal, constitui a competência na qual todos os entes da federação atuam em cooperação, possuindo cada qual um poder de atuação definido sobre determinada matéria, desde que respeitado o campo geral restritivo à União. Sobre a competência concorrente, afirma Clark (2001):

A competência concorrente verifica-se quando a União, Estados-membros e Municípios podem legislar concomitantemente sobre o tema, cabendo à primeira editar normas gerais para a matéria e, aos demais, suplementá-la, ou seja exercer competência supletiva, de acordo com as peculiaridades regionais e locais. (CLARK, 2001, p. 90).

Há dois entendimentos a esse respeito na doutrina: um aponta a existência de uma limitação material implícita, pois o princípio da igualdade de tratamento deve atingir todos os entes federativos e não foi excepcionado pela Constituição. Outros dizem ser conveniente ao equilíbrio federativo a igualdade formal fixada, salientando-se que os casos de assimetria para a concreção da igualdade material já constam do texto constitucional.

Em relação aos Estados-Membros, a competência privativa que lhes cabe encontra-se descrita no artigo 25, §1º, que dispõem: “São reservados aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta constituição”. Vale esclarecer que tal dispositivo é referência para os poderes residuais que possuem nascedouro na doutrina norte-americana<sup>3</sup>. Verifica-se aqui um sistema de coexistência em que “tudo podem os Estados-Membros, contanto que não infrinjam os princípios que limitam sua autonomia, e tudo pode a União, desde que respeite os direitos dos Estados” (FERRAZ, 1979, p.165).

A atuação dos Estados-Membros, nos termos da nossa Constituição, possuem incidência nos campos não abrangidos pelos artigos 21, 22 e 30. Dessa forma, são reservadas aos Estados as competências que não forem privativas da União e dos Municípios, já que o constituinte estadual não está intitulado a impor padrões de conduta aos entes locais, mas tão somente a definir a organização dos Poderes Estaduais. Considerando-se que o legislador não enumerou as competências dos Estados-Membros, elas serão obtidas por exclusão, ficando a cargo do legislador que elabora a Constituição estadual, respeitando-se, é claro, a ordem jurídica nacional, nos termos da República Federativa do Brasil, conforme disposto no artigo 18.

O município também é um ente da Federação Brasileira e pode exercer o papel legislativo próprio em matéria de interesse local, suplementando, no que couber, a legislação federal e estadual, sendo esta competência depreendida no artigo 30 da CRFB de 1988.

Dessa forma, a atividade legislativa municipal submete-se aos princípios da Constituição Federal com estrita obediência à Lei Orgânica dos municípios, à qual cabe o importante papel de definir as matérias de competência legislativa da Câmara, uma vez que a Constituição Federal não a exaure, pois usa a expressão “interesse local” como catalisador dos assuntos de competência municipal.

As competências legislativas do município, diferentemente do que ocorria na vigência da Constituição anterior, possui como aspecto de maior relevância da autonomia municipal a edição de sua própria Lei Orgânica, consubstanciando-se em competência genérica em virtude da predominância do interesse local (CRFB, art.

---

<sup>3</sup> A Emenda X da Constituição Norte Americana assim dispõe: “*The power not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited in to the States are reserved to the States respectively, or the people.*” V. COOLEY, 1960, p. 61.

30, I); competência para estabelecimento de um Plano Diretor (CRFB, art. 182); hipóteses já descritas, presumindo-se constitucionalmente o interesse local (CRFB, artigos. 30, III a IX e 144, § 8º); competência suplementar (CRFB, art. 30,II).

Apesar de difícil conceituação, “interesse local” refere-se aos interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse estadual (Estados) ou geral (União).

Sob a égide do constituinte de 1988, o município ganhou, mais que nunca, definitivos foros de autonomia e liberdade administrativa, sendo, dessa forma, contemplado como peça estrutural do federalismo brasileiro, conforme análise dos arts. 1º, 18, 29, 30, 34, VII, c, todos da Constituição de 1988.

A autonomia municipal encontra-se fundada na tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e auto administração não possuindo precedentes nas Constituições anteriores, assegurando-se aos Municípios os elementos indispensáveis à configuração de sua independência, efetivada mediante a titularidade de atribuições que lhes são privativas, expostas no art. 30 da atual Constituição da República, em especial, o chamado “interesse local”, fixando sua área de atuação, entendido este como o que afeta mais diretamente as suas necessidades imediatas e , indiretamente, em maior ou menor repercussão, com as necessidades gerais. O poder local precisa ter capacidade criativa para construir suas competências em bases reais.

Na dicção da CRFB de 1988, é total a autonomia municipal no que concerne aos assuntos de interesse local, em que pese a aparente redundância, é tudo aquilo que o Município, por meio de lei, entender do interesse da sua comunidade.

Assim, o município passou a ganhar expressamente status constitucional, face a sua incorporação como parte integrante e autônoma do Estado Democrático de Direito.

Não obstante correntes doutrinárias em contrário, que ainda apregoam a redução da autonomia municipal, entre eles Castro Nunes, Pontes de Miranda e José Afonso da Silva. A opinião desses autores, embora não podemos concordar denota que o município não constitui peça essencial do federalismo.

Porém, no federalismo brasileiro, os Municípios merecem tratamento distinto, tendo em vista as bases históricas do municipalismo no Brasil, bem como do o novo comando normativo estabelecido com a Constituição de 1988. Um estudo sobre o

federalismo no Brasil há de analisar necessariamente o municipalismo, pois foi peça fundamental na estruturação do nosso Estado e hoje alcança posição diferenciada em relação aos diplomas constitucionais anteriores

Para José Nilo de Castro, inegavelmente, cabe ao Município como poder público, dispor sobre regras de direito, legislando em comum com a União e o Estado com Fundamento no art. 23, VI CR.

Portanto, quando um município, através de lei – mesmo que se lhe reconheça conteúdo administrativo em se tratando de competência comum disciplinar esta matéria no exercício da competência comum, peculiarizando-lhe a ordenação pela compatibilidade local, e consideração a esta ou aquela vocação sua. Nesse sentido, “a competência comum possibilita a atuação administrativa dos Executivos na aplicação das legislações advindas da União e / ou Municípios, ficando a cargo de lei federal complementar fixar normas de cooperação para a ação administrativa” (CLARK, 2001, p. 90).

Para Antunes (2007), há, no mínimo, três interpretações possíveis para o exercício da competência comum no que se refere a normas de cooperação, Vejamos:

(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; (iii) os Estados e municípios atuam diretamente, sem convênio, aplicando a lei federal (ANTUNES, 2007, p.105).

Na visão de Paulo de Bessa Antunes (2007), a competência comum tem sido compreendida como uma competência administrativa, no momento em que visa promover ações preventivas e repressivas com o objetivo de manter a higidez dos bens relacionados pela Constituição. Não se fala, portanto, em competência para legislar. Porém, esclarece ainda que o fato de existir uma competência comum entre União, Estados e Municípios para proteger o meio ambiente, não desonera o Município da obrigação de ter uma legislação própria para que possa fielmente incumbir-se de suas atribuições constitucionalmente previstas, nesse sentido, o Município adquire transversalmente o poder/dever para legislar em assuntos ambientais de interesse local dentro dos limites constitucionais estabelecidos.

### 3.2 A Competência Segundo o Corte Vertical

Trata-se aqui da competência comum arrolada nos doze incisos do artigo 23 e seu parágrafo único da Constituição se assenta em uma forte relação de cooperação, fruto do constitucionalismo alemão. Em sua essência, deve privilegiar a solidariedade e atuação conjunta dos componentes federativos, sem exclusivismos na definição de competências e finanças.

Já a competência concorrente tratada no artigo 24 da CRFB de 1988, possui dezesseis incisos e quatro parágrafos. Neste artigo, os municípios não são mencionados nominalmente, o que para muitos autores constitui uma falha, porém, tal falha encontra-se suprável com a leitura do dispositivo 30, II. Aquele dispositivo, juntamente com os artigos 23 e 30, representam uma ruptura formal com a prática normativa de cunho centralizador vivida sob a égide da Constituição anterior.

Acreditamos que a exaustão das matérias passíveis de suplementação engessa a flexibilização e dinamismo do federalismo, nunca abrangendo todas as possibilidades.

Cabe ressaltar, no diploma constitucional pátrio, que o legislador utiliza um conceito indeterminado ao mencionar o termo “norma geral” para tratar da competência concorrente. Tal expressão é criação de Aliomar Baleeiro, que desejava solucionar questões na área tributária. Esse jurista apresenta a finalidade da norma geral nos seguintes termos: ela “constitui uma fórmula verbal para vencer resistências políticas” (ALMEIDA, F. 1991, p. 157). O conceito de lei nacional, por sua vez, é bem definido por Geraldo Ataliba. Segundo ele, lei nacional represente “a lei brasileira, que transcende as contingências regionais e locais (...), transcende as distinções estabelecidas em razão das circunstâncias políticas e administrativas” (ATALIBA, 1969, p. 49).

Paulo Afonso Leme Machado conceitua como norma geral “aquelas que pela sua natureza podem ser aplicadas a todo o território brasileiro” (MACHADO. 1998, p.33). Para ele, a norma geral diz respeito a um interesse geral, de forma que a superioridade não está no fato de ser federal, mas no fato de ser geral.

O estudo das normas gerais envolve, assim, não só a questão de sua função e natureza, como a de seus limites. Por sua vez, esses temas só podem ser

explicados à luz do federalismo, forma de estado que lhes dá uma dimensão especial e uma diferença específica. Nos Estados federativos, as normas gerais versam sobre matéria que originariamente é de competência também de Estados-Membros e Municípios, padronizando a normatividade do conteúdo a ser desenvolvido pela legislação ordinária desses entes estatais e da própria União, e tornando de suma relevância a difícil tarefa de trançar-lhes os lindes.

Ocorre, porém, que o conceito de normas gerais pode representar ideias diferentes. Na prática, demonstra-se conflituosa a fixação dos limites do que vem a significar generalidade e peculiaridade, de modo que não se afasta a ventilação de uma eventual inconstitucionalidade. Será fundamental a atuação do Poder Judiciário no deslinde da fixação dos limites da norma geral.

Caso não ocorra atuação normativa pela União sobre determinado tema, poderá o Estado exercer competência legislativa plena<sup>4</sup>. Se a norma geral já tiver sido editada, então cumpre salientar a competência suplementar dos Estados igual a dos municípios.

Nesse sentido, podemos dizer que as normas gerais possuem a natureza de regras quase-constitucionais, pois são hierarquicamente inferiores a Constituição. Porém, ao traçarem rumos à legislação das pessoas estatais<sup>5</sup>, erigem em posição de superioridade às demais leis ordinárias federais, estaduais e municipais. Configura-se, assim, manifestação de um federalismo integrativo, no qual há uma ordem especial, composta dessa quarta espécie normativa, nem federal, nem estadual, nem municipal, mas acima de tudo ordenamento dessas ordens jurídicas parciais e hierarquicamente inferior tão-somente à Constituição Federal.

A União está obrigada a inserir na norma geral o conteúdo dos acordos, tratados ou convenções internacionais já ratificados, depositados e promulgados no Brasil, como, evidentemente, guardar fidelidade à Constituição em vigor.

De acordo com o art. 23 da CRFB/88, em seu parágrafo único, fica previsto que “Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União, Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo-se em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar em âmbito nacional”. Dispõe ainda o art. 69 da Lei Fundamental que a

---

<sup>4</sup> Nesse sentido, v. Adin n. 903 – MG, j. em 14.10.1993, DJ 24.10.1997. p. 54.155, vol. 0188801 p. 29. O Estado de Minas Gerais promulgou lei em benefício de pessoas com deficiências físicas, competência que lhe foi conferida concorrentemente com os demais entes da federação. Inexistência de lei federal.

<sup>5</sup> Exemplo: resoluções do Congresso Nacional, como Leis Complementares.

lei complementar necessita da aprovação da maioria absoluta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Acreditamos que os Municípios, por sua vez, podem legislar sobre norma geral com base no interesse local, uma vez que os municípios atuam no campo de sua especificidade, de sua autonomia, ou seja, com base no interesse local, mas atrelados às limitações oriundas das competências que particularmente competem à União (arts. 21 e 22 da CRFB/88) e Estados (art. 25 CRFB/88), ao que lhe compete em nível comum ou concorrente (arts. 23 e 24, caput e incisos da CRFB/88).

Conforme observamos, é na chamada repartição vertical, que se distinguem níveis em relação a determinada matéria, atribuindo-se à União fixar normas e graus ou determinar as diretrizes e bases, ficando com os Estados e Municípios a complementação (competência complementar).

A Constituição da República Federativa do Brasil institui uma repartição de competências estruturada num sistema complexo, que combina competências privativas com competências concorrentes cumulativas e não cumulativas. Destina à União e aos Municípios competências expressa, e aos Estados-membros os poderes residuais, ou seja, tudo que não tiver sido deferido àquelas especificamente.

Diz se competência exclusiva aquela conferida a um dos entes políticos, União, Estados-membros, distrito Federal ou Município com exclusividade, enquanto a competência concorrente é conferida a diversos entes federativos em comum.

Esta só permite aos Estados-membros, ou Distrito Federal ou Município, uma legislação complementar, que é exercida de acordo com as normas federais, sendo que, quando a união exercer sua competência de matéria, o ato editado pelos demais membros da federação, sobre a mesma matéria, perde a eficácia, o que determina que a lei Geral / Nacional prevalece sobre o Direito estadual e municipal.

A competência concorrente é assim descrita por Manuel Gonçalves Ferreira Filho:

Saliente-se que, nesse campo de competências concorrentes, a Constituição estabelece a repartição vertical, dando à União o poder de fixar normas gerais, cabendo aos Estados a legislação complementar, sem excluir, todavia, a legislação supletiva. Esclarece o texto que a inexistência de lei federal confere competência plena aos Estados, e, quando de sua perveniência, a lei estadual perderá eficácia naquilo que lhe for contrário (\*\* 1º, 2º, 3º, e 4º do art. 24) (FERREIRA FILHO, 1990, p. 50).

A União tem competências exclusivas ou privativas descritas na Constituição da República Federativa do Brasil, sendo que o art. 21 arrola as competências administrativas, o art. 22, as legislativas. O art. 23 relaciona as competências administrativas comuns à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, sendo que no art. 24 estão descritas competências legislativas à União, Estados e Distrito Federal.

Quanto às competências administrativas da União, enumeradas no art. 21 da Constituição da República Federativa do Brasil, pode-se dizer que são inerentes à soberania e, portanto, transcendem os interesses dos Estados-membros, Distrito Federal e municípios, ou são de interesses apenas da União.

A competência legislativa privativa da União do artigo 22 da CRFB/88, se restringe-se à edição de normas gerais, sendo atribuídas aos Estados-membros a legislação supletiva.

A competência concorrente pode ser clássica, também chamada de competência concorrente cumulativa, quando não são estabelecidos limites para seu exercício, ou vertical, não cumulativa ou limitada, na qual se observa a fixação de limites recíprocos. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prioriza as competências concorrentes limitadas, atribuindo a mais de um ente político da federação a competência para legislar sobre a mesma matéria.

Na competência concorrente não cumulativa ou limitada, ao ente central é reservada uma parcela de competência para estabelecer as normas gerais, diretrizes e bases e, assim, conferir à matéria um sentido uniforme, ao mesmo tempo em que aos entes federados é reservado um campo de competência que objetiva complementar aquela legislação.

Observa-se que o art. 24, § 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, limita o poder legiferante da União às normas gerais, ao discriminar os campos de competência concorrente entre a União, Estados-membros e Distrito Federal.

Essa modalidade favorece a produção homogênea de regras no tocante a assuntos de interesse nacional, sendo que a autonomia dos entes federados é respeitada no que permite aos assuntos de interesse estadual e local, uma vez que estes detêm competência para legislar sobre matérias específicas.

A competência dos Estados-membros está descrita no art. 25 da Constituição da República Federativa do Brasil. Contudo, há possibilidade dos Estados-membros

legislarem, mediante autorização por lei complementar, sobre questões específicas das matérias relacionadas no art. 22.

Os Estados-membros têm seus poderes limitados pelos princípios constitucionais, sob pena de intervenção federal, conforme o que dispõe os arts. 25, *caput*, e 34, inciso VII, da Constituição da República Federativa do Brasil.

A competência suplementar dos Estados-membros e do Distrito Federal está prevista no § 2º do art. 24 da Constituição da República Federativa do Brasil, bem como, na ausência de lei nacional, as respectivas competências plenas, no atendimento às suas peculiaridades, no § 3º, assim, também, dos Municípios, conforme art. 30 inciso II, do mesmo instituto.

Quanto à competência remanescente dos Estados-membros, pode-se dizer que tem uma abrangência pequena, considerando-se que tanto os poderes da União quanto dos Municípios são expressos, sendo pouco o que remanesce, a não ser no que se refere a seu direito administrativo, onde se inclui o art. 24, V, VI, VII e VIII, da Constituição da República Federativa do Brasil, legislação sobre meio ambiente, a proteção do patrimônio histórico, cultural, paisagístico, e controle da poluição, a responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Da mesma forma, também os Municípios têm competência suplementar às ditas matérias, desde que a suplementação da legislação federal e estadual não exceda os limites dos procedimentos locais, ou seja, tal suplementação é válida apenas para legislação sobre assuntos de interesse local, conforme disposto no art. 30, incisos I e II da Constituição da República Federativa do Brasil.

Ocorre que o § 4º do mesmo art. 24 deixa claro que a superveniência de normas gerais suspende a eficácia de lei local quando com ela incompatível, o que demonstra a prevalência do interesse nacional, em caso de conflito entre legislações.

Além do citado art. 24, outros dispositivos da Constituição dispõem sobre a limitação da competência da União à edição de normas gerais ou diretrizes e bases: O art. 22, que dispõe sobre a competência privativa da União, trata em seu inciso IX das diretrizes da política nacional de transporte; no inciso XXI das normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares; no inciso XXIV, das diretrizes e bases da educação nacional, e ainda o inciso XXVII, das normas gerais de licitação e contratação, em todas as

modalidades, para a administração Pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, nas diversas esferas de governo e empresas sob seu controle.

A competência privativa da União para edição de normas gerais, diretrizes e bases, observada no art. 22 da Constituição, admite concorrência dos demais entes políticos da federação. Nota-se, no entanto, que, sobre a mesma matéria, tanto o ente central quanto os demais entes federados detêm uma parcela de competência, mas a competência decorrente, implícita no § 2º do art. 24, ainda que não expressa, não pode ser contestada.

Destaca-se, portanto, que a competência concorrente limitada, que se instrumentaliza através das normas gerais, diretrizes e bases, exige legislação suplementar.

As competências do Município estão enunciadas no art. 30 da Constituição, que descreve, em seu inciso I, a competência para legislar sobre assuntos de interesse local. Este dispositivo, segundo Lúcia Vale Figueiredo, “torna a competência municipal também concorrente o, em certas hipóteses, específica, se a matéria for exclusivamente de interesse local” (FIGUEIREDO, 1994, p.25). Sobre essa ótica, o Município adquire competência legislativa para tratar do meio ambiente apenas para suplementar a legislação federal e estadual no que lhe couber, cabendo ressaltar que, dessa forma, impõem-se ao Município um rigor maior em seu território, ou exercendo a competência legislativa plena se inexistir norma federal ou estadual. Porém sempre de maneira mais restritiva.

### **3.3 Competência em Matéria Ambiental e os Aspectos Gerais da Constituição de 1988**

Considerando-se a superação do Estado Liberal, em que os direitos fundamentais como defesa dos indivíduos contra o Estado e o Estado de Bem Estar Social onde os direitos sociais eram exigidos ao Estado pela coletividade e considerando-se a segunda grande guerra, o fenômeno da constitucionalização do meio ambiente é deflagrado em nossas Constituições, reconhecendo-se o Direito Ambiental como direito fundamental.

Os direitos fundamentais são classificados doutrinariamente por gerações, de acordo com Bobbio (1992). Os direitos de primeira geração compreendem as garantias dos indivíduos diante do poder do Estado, assim como as liberdades clássicas, negativas, os direitos civis e políticos. Os direitos de segunda geração são direitos referentes às liberdades positivas, reais, relacionados aos direitos econômicos, sociais e culturais. Já os direitos de terceira geração compreendem os direitos difusos e coletivos, constituindo um passo importante para o desenvolvimento sustentável, destacando-se, nessa ótica, a título de exemplificação, os direitos do consumidor e o direito ambiental.

Além de nossa atual Constituição ser dotada de um capítulo próprio para questões ambientais, possui ainda diversos outros artigos referentes às obrigações da sociedade e do Estado brasileiro para com o meio ambiente, visando à construção de um sistema de garantias da qualidade de vida dos cidadãos, buscando-se através da norma jurídica vigente, a fruição de um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado.

O quadro de competências desenhado pela Constituição da República discrimina as atribuições conferidas a cada ente federado, com ênfase no que se convencionou chamar de federalismo cooperativo, já que boa parte da matéria relativa à proteção do meio ambiente pode ser disciplinada concomitantemente pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

A CRFB/88 dispõe basicamente, dois tipos de competência em matéria ambiental, sendo estas a competência legislativa e a competência administrativa. A primeira cabe ao Poder Legislativo e se refere à faculdade para legislar a respeito dos temas de interesse da coletividade, enquanto a segunda se refere ao Poder Executivo e suas atribuições no exercício do Poder de Polícia, visando a proteger o meio ambiente.

No atual cenário brasileiro, a repartição de competências em matéria ambiental é uma das principais questões a serem resolvidas, no intuito de se proteger de forma efetiva, o meio ambiente. Porém, ao que nos parece, as chamadas “autoridades competentes” não estão priorizando tal problema. De acordo com Paulo de Bessa Antunes (2007), em nosso modelo constitucional, para cada competência legislativa, teremos que ter correspondência administrativa específica. Nesse sentido manifesta:

A definição das competências é fundamental, seja do ponto de vista político, seja do ponto de vista da vida prática, para que possamos identificar quais são os entes federativos encarregados da fiscalização das diferentes atividades utilizadoras de recursos ambientais em caso concreto (ANTUNES, 2007, p. 103).

Segundo o entendimento deste autor, o sistema federativo por nós adotado, contudo, é gerador de situações nas quais as características da nossa repartição de competências revelam-se em relação aos custos econômicos, onde, segundo ele, os gastos são multiplicados e os resultados nem sempre correspondem àquilo que foi investido, desperdiçando-se recursos e acarretando fortes impactos na vida das empresas, fazendo com que estas sejam menos competitivas e produtivas. Tal diminuição da atividade econômica gera prejuízos para a Nação. Em relação aos custos ambientais, a indefinição dos controles com frequência, transformam-se em controle inexistente.

A indefinição de competências pelo Estado demonstra que há uma repartição de esforços, com órgãos atuando de forma sobreposta, com gigante competição inter-administrativa, o que acarreta aumento nos gastos gerando resultados pouco afetivos para a proteção do meio ambiente. Tal modelo, se continuar, atenderá apenas aos interesses das corporações administrativas, as quais resistem com suas atribuições, que embora sejam explicitadas, continuam reduzidas.

A CRFB/88, no que se refere à competência legislativa em matéria ambiental, reparte atribuições de forma que a União, Estados e Municípios estão dotados de responsabilidades. Mesmo que o objetivo constitucional tenha sido descentralizar, não conseguiu atingir tais objetivos de forma ampla. Sobre esse fato, manifesta-se Paulo de Bessa Antunes ao afirmar: "(...) é extremamente confusa e, seguramente, centralizadora. Tal fato é reforçado pelas interpretações administrativas e judiciais que vêm sendo dadas à questão" (ANTUNES, 2007, p.104).

Adiante, será abordado o sistema de repartição de competências, que, embora não se admita superposição, considerando-se que apenas um dos entes federados possui competência para expedir a lei geral e os outros para complementá-la, que de acordo com Antunes (2007), nossa realidade demonstra a existência de superposição legislativa, com normas que atropelam, tratam do mesmo assunto, confundindo o universo normativo.

A análise da repartição de competências, na visão de Patrícia Azevedo da Silveira (2008), não pode ser restringida aos artigos 21 a 24; 26, § 1º, e 30 da

CRFB/88, tendo-se em vista que a titularidade de certos bens ambientais pode ser utilizada para interpretar casos que envolvam conflito de competência dos entes federativos, mesmo sabendo que a competência constitucional é definida com base na matéria e não no domínio. Nesse sentido se manifesta:

Isso não significa dizer que a titularidade não prevalece sobre a divisão do poder de legislar em matéria ambiental. A titularidade não exclui a atuação de todos os entes da federação em nível administrativo, nem tão pouco afasta *a priori* o reconhecimento do poder de legislar dos demais entes da federação que não sejam titulares do bem. É preciso analisar cada caso concretamente, na medida em que cabe a União, Estados, Distrito Federal e Municípios conservarem a natureza (...) (AZEVEDO, 2008, p. 137).

Destaca ainda a mencionada autora Azevedo (2008), que a hermenêutica constitucional tem funções importantíssimas na solução dos conflitos ora em exame. E esta não se vale de um único critério interpretativo. Muitos outros aspectos, pressupostos, elementos, princípios e critérios devem concorrer para que a solução dos problemas jurídico-constitucionais onde se enquadram os conflitos de competências seja a melhor possível e que reflita o verdadeiro intento do texto constitucional. Em tópico específico faremos uma melhor análise sobre os conflitos de competência em matéria ambiental.

### **3.3.1 Competência da União**

O artigo 22 da CRFB/88 determina que compete privativamente à União legislar sobre águas, jazidas, minas e outros recursos minerais, populações indígenas e atividades nucleares de qualquer natureza. O mencionado artigo versa sobre assuntos incluídos no conceito legal de meio ambiente contido no artigo 3º da lei 6938/1981.

Há ainda que se mencionar os artigos 23 e 24 da CRFB/88, que afirma ser a competência comum da União com os Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo que o artigo 23 esta compreende a competência administrativa, ou seja, aquela que visa à promoção de ações de prevenção e repressão no que se refere a proteção do meio ambiente, ao passo que o artigo 24 estabelece competência legislativa.

Não é difícil perceber que diversas das matérias que integram a competência privativa da União estão, concomitantemente, arroladas nas competências comum e concorrente dos diversos integrantes da Federação. Água, energia, jazidas, minas e outros recursos minerais, populações indígenas e atividades nucleares de qualquer natureza integram a competência legislativa privativa da União. Ao mesmo tempo, a proteção ao meio ambiente, o combate à poluição, a preservação de florestas, da flora e da fauna, a exploração de recursos hídricos são da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. Compete ainda à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: florestas, caça, pesca, fauna, conservação, defesa do meio e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle da poluição; proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico (ANTUNES, 2007, p. 106).

De acordo com o exposto, verifica-se a necessidade de buscar soluções mínimas, que confirmem lógica sistemática a todas as disposições constitucionais ora mencionadas. Para Antunes (2008), a lógica que prevalece é justamente a que considera que as competências privativas da União tem precedência sobre todas as outras formas de competência, quando os assuntos tratados tiverem aspectos em comum. Segundo este autor:

(...) se a matéria é mineratória (competência privativa da União), os aspectos ambientais (competência concorrente) não podem se sobrepor ao aspecto mineral. Assim, na prática, a competência concorrente se esvazia diante da competência privativa. As normas estaduais e municipais se transformam inócuas (ANTUNES, 2008 p. 107).

Verificamos, diante da situação abordada, que o gigantismo do poder central, onde a União encontra-se rodeada de prerrogativas, em determinadas situações, inibem ou anulam o exercício de competência local, passando as suas normas a referenciar estados e municípios, fazendo com que os mesmos, em grande parte das vezes, deixem de produzir legislação própria, renunciando a suas competências. Para Paulo de Bessa Antunes (2007), dentre as soluções que poderiam ser tentadas, destaca-se aquela em que Estados e Municípios privilegiam a ação administrativa e a implementação das normas federais.

O artigo 22 da CRFB/88, no que se refere à competência privativa da União, demonstra que somente este ente possui autonomia para exercê-la, salvo se, por lei complementar, autorizar estados-membros a legislar sobre matérias específicas, contempladas no parágrafo único desse artigo.

Por outro lado, a competência mencionada pelo artigo 23 da CRFB/88 é competência comum, não é de natureza legislativa. Refere-se a normas de cooperação administrativa, dispondo que “Lei complementar fixará normas para a

cooperação entre a União, Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo-se em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar em âmbito nacional”. Dispõe ainda o art. 69 CRFB/88 que a lei complementar necessita da aprovação da maioria absoluta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Por outro lado, analisando-se doutrina especificamente municipalista, menciona José Nilo de Castro (1999):

É indispensável, no âmbito municipal, a competência por cooperação com a União, Estado e outros Municípios, mediante convênio ou consórcio administrativo. A figura da cooperação associativa prescreveu-a também o Decreto –lei 200/67, art. 10, § 1º, b. E no exercitamento da competência comum, que é competência administrativa, a cooperação associativa tem universo maior e mais propício para ações integradas (...) Inegavelmente, cabe ao Município, como Poder Público, dispor sobre regras de direito, legislando em comum com a União e o Estado, com fundamento no art. 23, VI, CF. Portanto, quando um Município, através de lei – mesmo que se lhe reconheça conteúdo administrativo, em se tratando da competência comum, disciplinar esta matéria, fá-lo-á no exercício da competência comum, peculiarizando-lhe a ordenação pela compatibilidade local, em consideração a esta ou àquela vocação sua...(CASTRO, 1999, p. 183-184).

De acordo com Antunes (2006), para compatibilizar a competência constitucional dos Municípios, para combaterem a poluição, protegendo o meio ambiente, com o princípio da legalidade somente ocorre com a existência de uma legislação municipal própria sobre o assunto de acordo com os casos concretos.

O equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar em âmbito nacional são finalidades dessa cooperação, tendo-se como intuito criar mecanismos que evitem que um Estado da Federação ou um Município possa descumprir a legislação ambiental ao atrair investimentos, praticando um desenvolvimento não sustentado.

A Constituição é omissa a respeito da celebração de convênios entre órgãos ambientais, mas na falta de lei que regule a cooperação e diante das dificuldades para se resolverem os problemas, os convênios acabam se impondo, muitas vezes com o rótulo de cooperação. A Emenda Constitucional n. 19/98 passou a permitir que as pessoas políticas disciplinem em lei os consórcios e convênios de cooperação.

O artigo 24 da CRFB/88, refere-se à competência concorrente da União para legislar sobre normas gerais, enfatizando que esta não exclui a competência suplementar dos Estados e Municípios. Em relação à expressão “normas gerais”, manifesta-se Leonardo Greco:

Normas gerais não são apenas linhas gerais, princípios ou critérios básicos a serem observados pela legislação suplementar dos Estados. Normas gerais contrapõem-se a normas particulares. A União, nessas matérias, pode legislar com maior ou menor amplitude, conforme queira impor a todo o País uma legislação mais ou menos uniforme. O que a União não pode é legislar sobre assuntos particulares da esfera de interesses ou de peculiaridades dos Estados. Normas gerais são normas uniformes, isonômicas, aplicáveis a todos os cidadãos e a todos os Estados (GRECO, 2003, p. 23/29).

Apresentando outro entendimento, Paulo Afonso Leme Machado (2001) entende não ser necessário que a norma geral abarque todo o território brasileiro, podendo abranger apenas um único ecossistema, uma única bacia hidrográfica, uma única região.

Cabe ressaltar, porém, de acordo com Patrícia Azevedo da Silveira (2008) que a elaboração e a execução dos planos nacionais e regionais de ordenação do território inserem-se fundamentalmente na esfera de estudo do direito urbanístico, conforme estabelecido no inciso IX do artigo 21 da CRFB/88. Porém, a formulação dessa base deve ser analisada à luz dos artigos 170, VI; 182; 184 e 225 da CRFB/88, lembrando que a ordenação do território e planificação do desenvolvimento econômico e social também são questões disciplinadas pelo direito econômico.

Em capítulo específico, abordaremos pontos específicos sobre a análise econômica dos conflitos de competência em matéria ambiental.

### **3.3.2 Competência dos Estados**

A competência em matéria ambiental exercida pelos Estados encontra-se prevista nos artigos 23 e 24 da CRFB/88, já mencionados no item anterior. Quando nos referimos a esta competência, falamos na concorrência com os demais entes da federação ou dos suplementos legislativos, nos termos do artigo 24, já abordados anteriormente. Porém, cabe ressaltar que o artigo 24, não trata do meio ambiente, como um bem unitário, e sim o subdivide em diversos seguimentos que, ao integrá-lo, demonstram que estão sendo tutelados por normas legais estaduais.

Nesse sentido, de acordo com disposições constitucionais, os Estados podem legislar concorrentemente sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da

natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente, controle da poluição; proteção ao patrimônio histórico, cultural, urbanístico, turístico e paisagístico; responsabilidade por dano ao meio ambiente, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Nos presentes casos, a União poderá apenas estabelecer normas gerais, cabendo aos Estados criar e estabelecer normas específicas, ou simplesmente suplementá-las, dentro dos limites traçados pela União, para aplicá-las aos casos concretos. Em relação ao caráter suplementar, quando inexistente norma federal, os Estados exercerão competência legislativa plena, de acordo com suas peculiaridades.

### ***3.3.3 Competência Municipal***

Os municípios, com o advento da CRFB/88, assumem autonomia político administrativa e são elevados à condição de ente federativo. Nesse sentido, pode exercer o papel legislativo próprio em matéria de interesse local, suplementando, no que couber, a legislação federal e estadual.

Conforme já verificado no tópico 3.1, a atividade legislativa municipal submete-se aos princípios constitucionais em obediência à Lei Orgânica dos municípios, esta irá definir as matérias de competência legislativa da Câmara municipal.

Vale lembrar que órgãos ambientais municipais também podem e devem integrar o SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente, e, para tanto cabe ao ente municipal definir legislativamente a atuação de seus órgãos.

O art. 30 da Constituição da República trata da competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e estadual no que couber; instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; manter, com a cooperação técnica e

financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental; prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Destarte, cada Município pode ter quadro ambiental próprio, que deve estar perfeitamente acoplado ao sistema legal estadual e federal. Ressalta-se que o disposto no art. 30, inc. I, da Constituição, segundo o qual os Municípios têm competência privativa para legislar sobre assuntos de interesse local, suscita dúvidas, pois qualquer assunto de natureza ambiental pode ser de interesse local. A legislação municipal deve ser sempre concorrente, nunca deve extrapolar seus próprios interesses nem entrar em confronto com interesse estadual ou nacional.

A limitação oposta no art. 30, inciso II, em que o legislador permitiu ao município apenas e tão somente complementar a legislação federal e estadual, embora nas áreas que lhe são reservadas não tenham as leis federais e estaduais qualquer prevalência. Sendo assim, a competência legislativa é uma expressão basilar da autonomia municipal. O município, no âmbito de sua competência, edita leis que tem a mesma hierarquia das leis estaduais e federais, salvo se no exercício da competência suplementar, quando as suas normas terão de se amoldar às dos outros níveis de governo.

Em outro aspecto, é importante salientar que a CRFB/88, ao atribuir competência legislativa ao Município para legislar sobre assuntos locais, refere-se aos interesses que atendem de modo imediato às necessidades locais, ainda que tenham repercussão sobre as necessidades gerais do Estado ou do País.

#### **3.3.4.1 Políticas de competência legislativa ambiental municipal em Montes Claros – MG**

Conforme mencionado no tópico anterior, os municípios assumiram autonomia político-administrativa e foram devidamente reconhecidos como entes autônomos da federação. Nesse sentido, passam a exercer atos legislativos próprios

em assuntos de interesse local, suplementando a legislação federal e estadual, no limite de suas atribuições, ou seja, em conformidade com os ditames constitucionais e da sua respectiva Lei orgânica, Plano Diretor, em virtude da competência do artigo 30, I e II da CRFB/88 c/c o artigo 24, V e VIII.

No que se refere à atuação dos municípios para exercerem suas competências legislativas em matéria ambiental, utilizamos, a título de exemplificação, a atuação legislativa do município de Montes Claros, localizado na região norte do Estado de Minas Gerais.

O município possui normas ambientais próprias, que se encontram em perfeita sintonia com a legislação federal e estadual, atuando na preservação do meio ambiente de acordo com os anseios e interesses locais.

Nesse aspecto podemos mencionar algumas leis municipais recentes, referentes ao exercício da autonomia legislativa local, exercida pelo município de Montes Claros no que se refere a proteção e defesa do meio ambiente, demonstrando enfoques de assuntos de interesse local, merecendo destaque o Decreto n.º 2154 de 2 de agosto de 2005; a Lei n.º 3545 de 12 de abril de 2006 e a Lei n.º 3754 de 15 de junho de 2007, conforme veremos adiante.

No que se refere ao decreto n.º 2154, tal diploma legal regulamenta o fundo único do meio ambiente, instituído pela lei municipal n.º 1900 de 15 de janeiro de 1991. Tal diploma legal institui fundo único do meio ambiente, objetivando criar condições financeiras e gerenciais dos recursos destinados ao desenvolvimento de ações relacionadas ao meio ambiente, executadas pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente e coordenadas e deliberadas pelo CODEMA – Conselho Municipal de Defesa e Conservação do Meio Ambiente.

Importante mencionar, que, os recursos arrecadados pelo fundo único do meio ambiente são voltados para a recuperação de bens, promoção de eventos educativos, científicos e edição de material informativo especificamente relacionado com a natureza da infração ou do dano causado, bem como para a modernização administrativa dos órgãos públicos responsáveis pela execução das políticas públicas.

Os recursos que compõem o fundo do meio ambiente são oriundos de dotação orçamentária, doações, rendimentos de qualquer natureza, além das condenações advindas de decisões judiciais, conforme previsão legal.

Nesse sentido, após deliberação do CODEMA, todos os recursos do fundo criado são alocados para manutenção, reforma, alocação de praças públicas, arborização, viveiros florestais, despoluição de áreas, educação ambiental, planos e projetos ambientais, dentre outros. Importante mencionar que a utilização de tais recursos devem ocorrer em consonância com a Política Municipal do Meio Ambiente e a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Em relação à Lei n.º 3545, de 12 de abril de 2006, esta estabelece normas para a tributação ambiental, denominada ECOCRÉDITO. Tal lei objetiva incentivar os produtores rurais do município de Montes Claros – MG a delimitar dentro de suas propriedades, áreas de preservação ambiental, destinadas a conservação da biodiversidade. Dessa forma, cada produtor que declarar sua respectiva área de preservação ambiental receberá incentivo tributário do governo municipal referente a 5 UFIR`s (unidade padrão fiscal) por hectare/ano.

De acordo com a lei municipal 3545/2006, para ter acesso ao benefício do Ecocrédito, o produtor rural deverá se dirigir ao Conselho Municipal de Desenvolvimento do Meio Ambiente (CODEMA) para que seja feita a respectiva avaliação da área a ser preservada, em seguida, será a propriedade vistoriada pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente, que, após verificada toda a regularidade será este produtor enquadrado na Secretaria da Fazenda no programa.

O contrato do Ecocrédito tem duração mínima de cinco anos, e, após um semestre da formalização da área declarada como de preservação, o produtor recebe a cédula como pagamento de 50% e os outros 50% ao final do segundo semestre, tal cédula é considerada uma espécie de dinheiro comercial, que poderá ser utilizada para investimento em sua produção através da aquisição de ferramentas, insumos, dentre outros. Ressalta ainda, que, o recebimento do crédito é condicionado ao envio de relatório simplificado pelo proprietário, elaborado pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente – SEMMA, contendo a descrição detalhada da área preservada, ficando facultada ao Município a fiscalização.

O Ecocrédito recebido pelo produtor deverá ser utilizado como pagamento dos tributos municipais, dentre eles IPTU, ISS, ITBI e taxas, pagamento em lance de leilões dos bens do Município ou pagamento dos serviços que poderão ser prestados pela Prefeitura Municipal em sua propriedade, desde que haja acordo entre as partes.

Através do Ecocrédito o Município poderá, ainda, incentivar o reflorestamento de novas áreas, promover a recuperação de áreas degradadas, favorecendo o enriquecimento de áreas de preservação ambiental através da doação de mudas, de acordo com a disponibilidade do poder público municipal, caso o produtor não cumpra as diretrizes estabelecidas pelo programa, terá que devolver o dinheiro acrescido de juros e correção monetária.

Já a Lei n.º 3754, de 15 de junho de 2007, dispõe sobre a política municipal de proteção, preservação, conservação, controle e recuperação do meio ambiente e da melhoria da qualidade de vida municipal, estabelecendo mecanismos de regulação, os objetivos, e a forma como ocorrerá a gestão política de proteção ambiental, incluindo o zoneamento ambiental, exploração mineral, poluição, áreas de proteção ambiental, fiscalização, dentre outros.

A mencionada lei define ainda o procedimento de licenciamento ambiental no âmbito local, para planejamento, instalação e operação de atividades, definindo suas fases de acordo com o tipo de empreendimento, e, através da política ambiental nela prevista visa incentivar, assegurar e promover a participação da população na definição, formulação e acompanhamento de planos de desenvolvimento e gestão ambiental, ao estabelecer critérios e padrões de qualidade ambiental, assim como normas concernentes ao uso sustentável dos recursos ambientais.

Institui ainda o SISMUMA – Sistema Municipal de Meio Ambiente, integrante dos Sistemas Nacional e Estadual de Meio Ambiente, constituído pelo órgão e entidade responsáveis pela proteção, preservação, controle e recuperação do meio ambiente e da melhoria da qualidade de vida no Município de Montes Claros, definindo seus órgãos e conselhos de acordo com as atribuições de cada um deles.

Cabe ainda a este diploma legal, definir diretrizes para a promoção da educação ambiental local, assim como, definir áreas de proteção, conservação e a forma de utilização das mesmas, estabelecendo a fixação de parâmetros para fiscalização e controle ambiental, especificando as infrações e suas respectivas penalidades.

Importante esclarecer que a legislação ora apresentada visa apenas a demonstrar, em situação prática, a atuação legislativa municipal no exercício de sua competência ambiental para assuntos relacionados ao interesse local.

### 3.4 Conflitos de Competências em Matéria Ambiental

Dentre os temas mais conflituosos em matéria ambiental, destaca-se a repartição de competências. Tanto pela ótica administrativa ou material, quanto pelo aspecto legislativo, o impasse é latente, considerando-se que a competência legislativa e a competência administrativa, prevista pela CRFB/88, estabelece vários tipos de competência legislativa, conforme verificado nos tópicos anteriores, cabendo ressaltar que esta competência, em muitos enfoques, incide sobre a competência administrativa, reforçando, assim, os atritos entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Podemos atribuir a responsabilidade por esses conflitos a forma de repartição de competências advindas do nosso sistema federalista. De acordo com Giovani Clark, “há tempos, em nossa história, verifica-se a crise do federalismo mutilado” (2001, p. 71).

Há que se mencionar ainda a existência de conceitos jurídicos indeterminados, tais como o das normas gerais ou o de interesse local, sendo que estes devem ser interpretados à luz de uma hermenêutica própria de Direito Ambiental. Nesse aspecto, o próprio princípio da preponderância de interesse assume uma acepção específica, considerando-se que todos os entes federativos, via de regra, interessam-se pelo meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme menciona o artigo 225 da CRFB/88.

Por outro giro no que se refere às normas gerais, menciona Patrícia Azevedo da Silveira:

Analisar as normas gerais em matéria ambiental, no caso o Código Florestal e a Lei da Política Nacional de Educação Ambiental, transcende a mera apresentação dos conceitos e desvela a problemática na prática da repartição de competências em matéria ambiental, tendo em vista, sobretudo, dois elementos de ordem prática: os deficientes mecanismos de exercício do poder de polícia no cumprimento das normas ambientais e a tendência de os Estados e Municípios cederem a interesses puramente econômicos (AZEVEDO, 2008, p. 162).

Nesse sentido, podemos verificar a influência da problemática em torno da competência ambiental no âmbito econômico, tomando no presente momento a liberdade para exemplificar esta situação com os próprios processos de licenciamento ambiental, quando realizados pelos municípios, uma vez que tal

procedimento guarda relação com um dos princípios que rege o direito ambiental, sendo este o princípio da prevenção, que enseja uma dupla leitura: “garantia do desenvolvimento econômico e proteção do meio ambiente” (AZEVEDO, 2008, p. 176).

No caput do art. 225, o texto constitucional afirma que o meio ambiente é bem de uso comum do povo, suscitando diversas questões quanto à efetividade de sua proteção.

A proteção do meio ambiente pelo Direito Constitucional suscita diversas vezes conflitos com a clássica noção de competência entre os entes federados que, nas palavras de Guido Fernando Soares,

(...)no fundo, o meio ambiente é um conceito que desconhece os fenômenos das fronteiras, realidades essas que foram determinadas por critérios históricos e políticos, e que se expressam em definições jurídicas de delimitações dos espaços do universo, denominadas fronteiras. Na verdade, ventos e correntes marítimas não respeitam linhas divisórias fixadas em terra ou nos espaços aéreos, por critérios humanos, nem as aves migratórias ou os habitantes dos mares e oceanos necessitam de passaportes para atravessar fronteiras, as quais foram delimitadas em função dos homens (SOARES, 2001.p. 298).

Dessa forma, para que a incidência das medidas protetivas, sejam preventivas ou repressivas, possam ter sua eficácia garantida e importante tentar definir a natureza jurídica dos recursos naturais, pois, a partir dessa definição, será possível estabelecer regras de convivência local com a finalidade de proteção do meio ambiente.

Os conflitos de competências entre as pessoas políticas federadas têm sido resolvidos de forma padronizada, com base em critério único e antigo, que é o da preponderância de interesses. Mas, embora aplicável, esse não deve ser o principal critério de interpretação constitucional para a solução desses conflitos de competências em matéria ambiental. E, mesmo quando aplicável, a preponderância de interesses não deveria levar à conclusão de que aquelas leis estaduais e municipais de proteção ambiental seriam inconstitucionais.

A resolução dos conflitos de competências em matéria ambiental não pode se dar com base no critério único da preponderância de interesses dos entes federados. Esse tipo de solução é bastante simplista e tem levado a interpretações equivocadas, desviando-se do espírito da Constituição e ensejando situações de perigo aos bens ambientais que são objetos de proteção da CRFB/88.

A hermenêutica constitucional tem funções importantíssimas na solução dos conflitos ora em exame. E esta não se vale de um único critério interpretativo. Muitos outros aspectos, pressupostos, elementos, princípios e critérios devem concorrer para que a solução dos problemas jurídico-constitucionais, nas quais se enquadram os conflitos de competências, seja a melhor possível e que reflita o verdadeiro intento do texto constitucional.

A respeito da hermenêutica, Hans-Georg Gadamer (2009) diz que ela tem por objeto investigar e coordenar por modo sistemático os princípios científicos e leis decorrentes, que disciplinam a apuração do conteúdo, do sentido e dos fins das normas jurídicas e a restauração do conceito orgânico do direito, para o efeito de sua aplicação. Embora alguns autores utilizem o termo interpretação como sinônimo de hermenêutica, de nossa parte preferimos seguir a doutrina que estabelece uma distinção entre esses vocábulos, porquanto, de acordo com este autor (GADAMER, 2008), interpretar é fixar o verdadeiro sentido e alcance de uma norma jurídica, e a hermenêutica é a ciência que fornece os elementos e processos aplicáveis à interpretação.

A hermenêutica constitucional, por conseguinte, é a ciência que cuida da sistematização das regras e princípios destinados ao processo que objetiva extrair o correto sentido e o alcance das normas constitucionais. O intérprete do texto constitucional vai utilizar as ferramentas que a hermenêutica constitucional fornece a fim de alcançar o que o legislador constituinte quis dizer ao construir a norma contida na Carta Magna. A atividade do intérprete da Constituição trilha caminho inverso do legislador constituinte. Este produz norma de alta abstração, enquanto aquele busca o preceito concreto da norma, atribuindo-lhe o seu específico e exato sentido.

Celso Bastos ensina que, na sua atividade interpretativa, o intérprete se defrontará com modelos e com a necessidade de eleger uma entre as múltiplas soluções que se apresentam como possíveis. Textualmente, diz ele que

(...) é imprescindível deixar claro que o trabalho do intérprete não é gratuito, quer dizer, sem causa. Pelo contrário, esta atividade deve ser entendida como a necessidade de se aplicar a norma ao caso concreto. Entende-se como uma tarefa de concretização, na medida em que ela visa explicitar o sentido da norma, ou melhor dizendo, apurar o conteúdo da norma. Ademais, não há aplicação de uma Constituição sem interpretação. A sua aplicação não pode permanecer no mesmo vácuo de abstração que se coloca a norma a ser interpretada. É necessário que ela incida no caso concreto (BASTOS, 1997, p. 38/40).

Nessa incursão pelos conflitos de competências em matéria ambiental, vamos utilizar algumas importantes ferramentas da hermenêutica constitucional, recorrendo, especialmente, a alguns princípios e critérios atinentes à teoria da Constituição, com o objetivo de extrair o melhor e o mais correto sentido do texto constitucional na tarefa de propor soluções para essas colisões de poderes entre as entidades políticas da nossa federação.

De acordo com Giovanni Clark não podemos no federalismo que:

“os conflitos entre União, Estados-membros e Municípios, normais e inerentes a essa forma de Estado, fiquem sem mecanismos democraticos capazes de solucioná-los dentro dos contornos da ordem jurídica, porque os textos constitucionais, inclusive o nosso, através de seus princípios formadores e comandos normativos oferecem saídas para tais litígios (CLARK, 2001, p.73).

O que nos parece preocupante, na verdade, é uma excessiva enumeração que confira um rol excessivo de competências à União, em detrimento dos demais entes federados que poderiam igualmente exercer dada competência, como a dissonância entre matérias arroladas como matéria privativa e, concomitantemente, no rol da concorrente.

A redefinição de competências não há de centrar-se somente na redefinição da repartição de competências entre entes da federação, mas entre o Estado e a sociedade, o público e o privado.

### **3.4.1 Conflitos de competência e os tribunais**

Embora não abordado anteriormente, o tema da repartição de competência em matéria ambiental raramente é levado aos tribunais, mas há a tendência jurisprudencial para se aceitar a competência legislativa ou material de quem assuma a posição de legitimado, relegando a discussão para o mérito. Alguns casos merecem destaque, por revelarem a autonomia dos municípios, seja ela no âmbito administrativo ou legislativo, em matéria ambiental:

a) TJRS - ADIn n. 595167941, Pleno, Relator Des. Nelson Oscar de Souza, j. em 28/10/96, que decidiu que o Município não pode contrariar disposição federal ou estadual em norma que permite a degradação do meio ambiente.

b) TJMG - Apelação cível n. 54.733/1, TJ-MG, 5a Câmara Cível, Arcos, Relator Des. Schalder Ventura, j. em 22/08/96, que julgou improcedente interferência do Judiciário na autonomia municipal, em ação contra omissão do Município na fiscalização de atividade poluidora, pois este teria competência apenas supletiva para legislar sobre a matéria.

c) STF, 2º T - Recurso em mandado de segurança n. 1.112/PR, STJ, 2a Turma, Relator Ministro José de Jesus, j. em 31/03/93, que decidiu que o Estado não pode embargar obra cujo alvará de construção foi expedido pelo Município sob alegação de desacordo com a lei estadual, pois cabe ao Município legislar sobre assunto de interesse local e promover o ordenamento do solo.

d) STF, 1º T. - Constitucional. Proteção Ambiental e Controle de Poluição. Legislação Concorrente: União, Estados, Distrito Federal, CF. art. 24, VI e XII, CF/67, art. 8º, XVII, c. O art. 8º XVI, c, CF/67, conferia a União competência para legislar sobre normas gerais de defesa e proteção da saúde, estabelecendo o parágrafo único do mesmo artigo que a competência da União não excluía a dos Estados para legislar supletivamente sobre a matéria na matéria. A CF/88 conferiu aos Estados e ao Distrito Federal, competência concorrente na matéria (CF/88, art. 24,VI e XII). Inocorrência de ofensa à Constituição pelo fato de o Estado ter exercido a sua competência legislativa supletiva (STF - 1º T. - AGRAG nº 147.111/RJ - Rel. Min. Carlos Velloso, Diário da Justiça, Seção I, 13 ago. 1993).

e) TJSP - Trânsito - Previsão e aplicação de multas pelo município - possibilidade - edição de leis próprias tendo em vista interesses locais - Competência do Poder de Polícia relacionado à preservação do Patrimônio Público - Embargos rejeitados. Embora incumba a União legislar sobre trânsito e tráfego, não há vedação ao Município quanto a dispor, em lei própria e diante dos interesses locais que deve proteger e cuidar, acerca da circulação e estacionamento de veículos sobre bens, como por exemplo, calçadas, meio fios, canteiros. (TJSP – 8º Câmara Cível – Embargos Infringentes n.º 163.721-1/SP – Rel. Des. Régis de Oliveira, decisão: 4-11-1992).

f) TJMG - DIREITO AMBIENTAL - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO, QUE CARREGA MAIOR FORÇA PUNITIVA - INEXISTÊNCIA DE BIS IN IDEM. A proteção do meio ambiente é tarefa genérica do Poder Público e da própria coletividade, tal como ordena o art. 225 da Constituição. O Município pode, de forma legítima, e autorizado pela ordem normativa nacional, seja pela Constituição da República (art. 30, I e II), seja pelas Leis 6.938/81 (art. 14) e 9.605/98 (art. 76), atuar legislativamente para a proteção de um meio ambiente sadio, inclusive, se for o caso, impondo penalidades legais anteriormente previstas, cuja força supera até mesmo a da União. Nada há de mais local, nas grandes cidades (já se disse, com acerto, que o homem vive é no município - ""miniatura da Pátria"" -, não no Estado ou na União), do que a feroz e incivilizada emissão de gases poluentes pelos veículos automotores, inclusive os das frotas do transporte coletivo. Não existe bis in idem se a empresa é multada por emissão de gases poluentes por infração de trânsito e por danos ao meio ambiente, já que diversas e extremamente diferentes são os valores protegidos e as hipóteses fáticas das respectivas incidências. V.V. MEIO AMBIENTE - INCOMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO. O município não tem competência para legislar sobre meio-ambiente, uma vez que, segundo o disposto no art. 24 da Constituição Federal compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre tal matéria.

Número do processo: 1.0000.00.342629-3/000(1). Relator: EDIVALDO GEORGE DOS SANTOS. Data do acórdão: 01/07/2003. Data da publicação: 02/10/2003.

g) TJMG - AGRAVO DE INSTRUMENTO - CELULAR E ESTAÇÕES RÁDIO BASE - INSTALAÇÃO DE ANTENAS - LEI MUNICIPAL ESTABELECENDO CRITÉRIOS MÍNIMOS EM RAZÃO DO INTERESSE LOCAL - POSSIBILIDADE - AUSÊNCIA DE PROVA DE INVIABILIZAÇÃO DA ATIVIDADE DA AGRAVANTE - TUTELA ANTECIPADA - REQUISITOS NÃO CONFIGURADOS - INDEFERIMENTO. Nos termos do art. 30 da CF/88 tem o Município COMPETÊNCIA para legislar sobre assuntos de interesse local. Em matéria de MEIO AMBIENTE (conectado à noção de saúde pública), as decisões judiciais devem privilegiar os princípios da precaução e da prevenção, com o objetivo de evitarem-se os danos, visto que, ao contrário de outras áreas, a indenização a posteriori é quase impraticável. O art. 273 condiciona a antecipação da tutela à existência de prova inequívoca suficiente para que o juiz se convença da "verossimilhança da alegação". Indefere-se a tutela antecipada se não se mostram presentes, além da prova inequívoca, a da verossimilhança das alegações iniciais.

Número do processo: 1.0433.04.128013-5/001(1). Relator: WANDER MAROTTA. Data do acórdão: 07/06/2005. Data da publicação: 02/08/2005. Súmula: NEGARAM PROVIMENTO.

Em relação à competência legislativa, a CRFB/88 buscando realizar equilíbrio entre as pessoas federativas, estabeleceu um sistema bastante complexo de repartição do poder legislativo a tais pessoas, no qual convivem competências privativas e exclusivas repartidas horizontalmente, e, também, as competências concorrentes repartidas verticalmente. Em nosso estudo, o que mais nos interessa é a repartição da competência concorrente, principalmente no que se refere ao âmbito legislativo.

Através da leitura dos artigos do nosso texto constitucional que tratam das competências constitucionais dos entes federativos, percebemos que tanto as competências da União como as dos Municípios, estão definidas expressamente na CRFB/88, ficando para o Estado aquilo que se chama de competência residual. Para o Município, foi elencado um rol de atividades não exaustivas no artigo 30, sendo função primordial da Câmara Municipal dar vida às competências legislativas municipais em comunhão com o prefeito municipal. Nesse sentido menciona Giovani Clark:

As competências concorrentes, isto é, legislativas, previstas na Carta Política de 1988, também abrem caminho para o intervencionismo econômico municipal. Isso acontece quando a Constituição Federal brasileira, em seu artigo 24, permite à União e aos Estados-membros legislar sobre certas matérias – à primeira, editar as normas gerais, aos outros, suplementá-las para atender às peculiaridades – e ainda, em seu artigo 30, incisos I e II, quando prevê a competência municipal para

suplementar a legislação federal e estadual no que couber, para atender aos interesses locais. Assim sendo, o Município pode legislar sobre as matérias do artigo 24 da CF para atender ao interesse local (CLARK, 2001, p. 94-95).

Para CLARK (2001), os municípios ao atuarem nos limites constitucionais estabelecidos, e, suplementando a legislação federal e a estadual para atender às especificidades locais, podem legislar no que se refere ao meio ambiente sobre: produção e consumo, 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, dentre outros.

Nesse sentido, é inegável o poder/dever dos municípios para atuarem em caráter legislativo e administrativo através de políticas ambientais voltadas para o solo rural e urbano, dispendo sobre o seu uso e ocupação, nos termos dos artigos 23, IX; 30, VIII e 180 da CRFB/88.

Conclui-se que, apesar do tempo razoavelmente longo da promulgação da Constituição Federal de 1988, a competência dos entes políticos em matéria ambiental foi pouco tratada pela doutrina e raramente apreciada pelos tribunais e, mesmo não sendo pacífica doutrinariamente a competência dos municípios para legislar sobre o meio ambiente, o texto constitucional se revela, em nosso entender, assim como o entendimento dos tribunais, que, como exposto nas mencionadas jurisprudências, revelam o posicionamento atual dominante em relação à autonomia municipal para legislar e ainda, fiscalizar sobre questões que envolva o meio ambiente frente aos interesses coletivos locais.

O que ocorre, na maioria das vezes, quanto aos conflitos existentes, é que infelizmente temos sido testemunhas de interpretações distorcidas do texto constitucional. Muitos intérpretes, ao enfrentarem a temerosa questão dos conflitos de competência em matéria ambiental, tem adotado posicionamentos de duvidosa constitucionalidade, quando não eivados de flagrante inconstitucionalidade abrindo brechas jurídicas para que o meio ambiente seja degradado e vilipendiado.

#### **4 QUESTÕES ECONÔMICAS E MEIO AMBIENTE NO FEDERALISMO BRASILEIRO**

Dentre os desafios cruciais para a agenda do desenvolvimento brasileiro a partir da década de 1990, situam-se a redução da pobreza e a proteção ao meio ambiente, considerando-se que os problemas relacionados à pobreza e proteção ambiental são agravados em virtude do crescimento modernizante.

No presente capítulo, demonstraremos que o direito privado e o direito público unem-se necessariamente, o que é bastante evidente no campo do direito econômico e ambiental, fazendo com que as ditas normas sejam uma fonte fundamental das políticas econômicas, não sendo o nosso objetivo esgotar a análise econômica em todos os seus aspectos.

As políticas econômicas trabalham obrigatoriamente em coordenação da atividade de mercado, com a concorrência, com a prestação de serviços do Estado. Ela abraça também questões de caráter ambiental, tais como: reaproveitamento de lixo, exigências de equipamento industrial para uma produção limpa, aproveitamento de recursos naturais, o quanto de reserva natural é desejável e qual seu regime social. Nesse sentido, afirma Cristiane Derani que “são indissociáveis os fundamentos econômicos de uma política ambiental conseqüente e exequível. E uma política econômica, conseqüentemente, não ignora a necessidade de uma política de proteção dos recursos naturais” (DERANI, 1997. p. 68).

Para Washington Albino Pelluso de Souza (1980), as normas de Direito Econômico versam obrigatoriamente sobre a realidade econômica, do ponto de vista da política econômica.

De acordo com Giovanni Clark (2001), mesmo que o texto constitucional adote o Federalismo Cooperativo, estamos longe de efetivá-lo na prática, e tal sistema, da forma que se apresenta, é prejudicial ao desenvolvimento econômico. Vejamos:

Diversos motivos nos levam a este “federalismo tropical e predador”. Entre eles, podemos apontar como os mais atuais: a distribuição desigual entre receitas e despesas, em face das atribuições constitucionais a serem cumpridas por Estados-membros e Municípios, ficando a União com maior disponibilidade econômico-financeira, levando aqueles à dependência; incapacidade dos Estados-membros e Municípios de realizar políticas econômicas abrangentes, objetivando o desenvolvimento e o bem estar das populações, em virtude das restrições de suas competências constitucionais (CLARK, 2001, p. 72).

E continua:

Podemos citar ainda a competição selvagem entre os Estados-membros e Municípios, por intermédio da “guerra fiscal”, viabilizada pela concessão de benefícios legais à iniciativa privada, para que se implante e permaneça em seus territórios, em detrimento do equilíbrio do Estado federal; as políticas econômicas da União, que aniquilam a sobrevivência dos Estados-membros, Municípios e do próprio povo, o de forma fisiológica e autoritária das dívidas dos Estados-membros e Municípios, na concessão de privilégios para uns (aliados políticos) e na aplicação dos rigores da “lei” para outros. (CLARK, 2001, p. 72).

Na visão de Clark (2001), a essência do federalismo seria desconcentrar o poder, estimular a participação do povo nas esferas do poder através do exercício da democracia, favorecendo a influência popular nas políticas públicas e econômicas.

Pela ótica apresentada, percebe-se que a economia política deve-se distender para uma política econômica, a fim de empreender macro-planejamentos que coordenem interesses privados e coletivos, evitando que a realização de um seja a negação do outro, reinserindo a produção dentro de uma finalidade de constituição de riqueza social, voltando-se à melhoria da vida em sociedade.

Nesse sentido, no momento, os macro-planejamentos ora abordados se relacionam diretamente com paradigmas presentes no direito ambiental, sendo, dessa forma, inegável que a natureza apresenta duplo sentido na percepção humana, seja como fonte da sua produção e reprodução econômica, seja como fator de bem-estar, aspectos estes que muitas vezes são inviabilizados em virtude da forma em que se encontra o nosso sistema federativo e as repartições de competências estabelecidas pela CRFB/88, principalmente no que se refere às competências ambientais já abordadas anteriormente.

Importante ainda mencionar a diferença existente entre crescimento e desenvolvimento econômico. De acordo com Orozimbo José de Moraes (2009), em sua obra *Economia Ambiental*, um conceito de crescimento econômico considera a variação no tamanho do produto nacional bruto do país, PNB (ou renda nacional bruta). Para ele, a forma mais simples de distinguir tais conceitos é que “o crescimento se refere ao crescimento do *nível de produção agregado*, enquanto o desenvolvimento econômico significa crescimento da produção *per capita*” (MORAIS, 2009, p. 17).

E continua mencionando que “A definição simples de desenvolvimento econômico envolve duas grandes variáveis: (i) o produto nacional bruto PNB e (ii) o tamanho da população” (MORAIS, 2009, p. 17).

Ressalta ainda que

O crescimento da renda nacional por si só não mostra se o nível de vida do povo melhorou. Se a economia crescer mas a renda *média* diminuir, não há crescimento econômico. Daí a necessidade de relacionar as duas variáveis para poder conceituar crescimento econômico de forma mais precisa. Em alguns países menos desenvolvidos, ocorrem aumentos da produção menores que o crescimento da população, o que reduz o crescimento da renda *média*. Portanto, os aumentos da renda *per capita* no tempo é a variável mais utilizada para medir o crescimento econômico (MORAIS, 2009, p. 17).

Por outro lado, a forma mais complexa para distinguir os conceitos de crescimento e desenvolvimento econômico, para Morais (2009), envolve outras variáveis, tais como o produto *per capita* (ou renda *per capita*). Ainda não é a medida adequada do desenvolvimento econômico, sendo necessário incluir outras variáveis tecnológicas, institucionais e de transformação social. “A melhoria na educação, saúde, população, infra-estrutura de transporte e instituições legais fazem parte do processo de desenvolvimento. É claro que meio ambiente também é uma variável relevante” (MORAIS, 2009, p. 18).

Não há como negar que o desenvolvimento econômico e meio ambiente se entrelaçam e, quando falamos em políticas públicas, quer sejam econômicas, quer sejam ambientais, tendem a favorecer ou não o desenvolvimento, porém, em ambos os casos, sofrem grandiosas influências ou limitações de acordo com o quadro de competências desenhado pelo constituinte de 1988, principalmente quando tais competências se mostram conflituosas, acarretando sérios prejuízos econômicos e também ambientais. Nesse sentido se manifesta Giovanni Clark:

No desenvolvimento, tem-se uma quebra das estruturas anteriores, criando-se novas, outro estágio social, nas quais os cidadãos, em geral, adquirem uma qualidade de vida superior à anterior, diante dos renomados patamares de distribuição e acesso aos bens econômicos e culturais, da participação política, da garantia de direitos e da preservação da natureza. Desenvolvimento também não se confunde com crescimento, porque o primeiro resulta em “desequilíbrio positivo” e o segundo em “equilíbrio” (CLARK, 2001, p. 198).

Sobre a diferença entre desenvolvimento e crescimento econômico, menciona Washington Peloso Albino de Souza (1999) que, em relação ao ‘crescimento’, existe

o 'equilíbrio' das relações entre os componentes do todo, ao passo que no 'desenvolvimento', tal 'equilíbrio' é rompido, e as relações se modificam em sentido positivo, caso contrário, estaríamos diante do retrocesso, embora também como forma de 'desequilíbrio', pois igualmente rompida com o status quo ante.

Nesse contexto, em virtude das dificuldades de se compatibilizar crescimento econômico e meio ambiente, prejudicamos o desenvolvimento do país em nível nacional, estadual e municipal, considerando-se que desenvolvimento econômico inclui proteção ambiental. Nesse diapasão, manifesta-se Giovanni Clark:

Em virtude de políticas econômicas realizadas pela União, que resultam em inflação galopante, estagnação econômica, aumento de importações em detrimento da produção nacional, ou guerras fiscais destrutivas entre seus entes, o federalismo pode desvirtuar-se, como é o caso do Brasil, levando todos os seus entes públicos a depender das indulgências do Poder Central (CLARK, 2001, p. 65).

De acordo com a citação acima, podemos perceber que os conflitos de competências no federalismo brasileiro causa uma série de transtornos não apenas na seara ambiental, situando-se também na órbita do Direito Econômico, o que faz dificultar ainda mais o que chamamos de "desenvolvimento sustentável". O problema não advém do entrelaçamento entre Direito Ambiental e Econômico, e sim do gigantismo do Poder Central, que inibe ou impede muitas vezes o exercício das prerrogativas do poder local, no que convencionamos denominar "Federalismo Cooperativo".

#### **4.1 Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente**

Dentre os principais problemas da globalização da economia é fazer com que os países continuem o seu desenvolvimento econômico, sem, contudo, se descuidar-se do meio ambiente, ou seja, elevar ao ser humano a uma melhor qualidade de vida material e ambiental, buscando, como finalidade última, a dignidade da pessoa humana, e, para que isso aconteça, deve se buscar o desenvolvimento sustentável.

A economia ambiental, de acordo com Derani (2008), analisa os problemas ambientais a partir do pressuposto de que o meio ambiente – precisamente a parte

dele que pode ser utilizada nos processos de produção e desenvolvimento da sociedade industrial – é limitado, independentemente da eficiência tecnológica para sua apropriação. O esgotamento dos recursos naturais, responsável pela chamada crise do meio ambiente, é identificado em duas clássicas tomadas: com o crescente consumo dos recursos naturais (minérios, água, ar, solo, matéria-prima ) como bens livres (*free gifts of nature*) e com os efeitos negativos imprevistos das transações humanas.

No Brasil, conforme já abordado nos capítulos anteriores, a CRFB/88, ocupa-se da defesa do meio ambiente, inserindo-a como balizadora das políticas econômicas, pela sua importância num país que tem uma das maiores biodiversidades do mundo, e também grande parte aos recursos hídricos e minerais disponíveis, para que se possa efetivar a compatibilização do desenvolvimento econômico com a proteção do meio ambiente, um dos instrumentos à disposição é a própria tributação.

No mesmo sentido, Eros Roberto Grau (2001) argumenta que o princípio da defesa do meio ambiente, conforme a ordem econômica, informa, substancialmente os princípios da garantia do desenvolvimento e do pleno emprego. Além de objetivo, em si, é instrumento necessário e indispensável à realização do fim dessa ordem: o de assegurar a todos existência digna.

Por outro lado, Silveira (2008) menciona que todas as etapas da produção, no que se refere às políticas públicas econômicas e ambientais, devem ser analisadas e avaliadas, de forma que haja uma redistribuição de rendas. Em relação aos municípios e suas deficiências, devido ao quadro de competências traçado pela CRFB/88, menciona:

As vozes dos municípios se fazem sentir. Aliás, é em nível municipal que o cidadão se sente mais próximo do poder, daí a importância da multiplicação dos círculos de decisões políticas. É patente a reivindicação de autonomia em nível municipal, obstada em grande parte por dificuldades financeiras e políticas, embora a Constituição de 1988 tenha disponibilizado em nível normativo instrumentos ao fortalecimento do municipalismo (SILVEIRA, 2008, p.85).

Fernanda Dias Menezes de Almeida (1991) sugere a participação efetiva dos entes da federação e organismos estaduais ou municipais interessados na formulação dos planos de desenvolvimento nacional e dos Estados. Igualmente válida é a organização dos Municípios em associações transparentes, tornando

públicas suas dificuldades, suas demandas, e trocando experiências, como forma de participação na federação.

Ressalte-se que, de acordo com a mencionada autora, o próprio fortalecimento das relações entre os Municípios, no intuito de reunir forças e superar dificuldades, só tem a fortalecer os entes da federação perante a União, bastante centralizadora. Nesse sentido, verificamos que, para solucionar os problemas econômicos e ambientais, não devemos viabilizar apenas uma reforma tributária, sem que haja, portanto, uma reforma administrativa e sem a ampliação dos esforços cooperativos, atualmente em pauta no Congresso Nacional.

Não esqueçamos também a necessária autonomia dos Estados-membros, intimamente ligada à efetiva autonomia dos Municípios, por guardarem relação, o que não significa autonomia absoluta, uma vez que:

a limitação do Poder Constituinte Decorrente é da essência do próprio federalismo. Impossível conceber um Estado federal em que as unidades federativas gozem da plenitude do poder, ou detenham soberania (FERRAZ, 1979, p. 135).

As dificuldades financeiras que assinalam os tempos atuais, nas palavras de Silveira (2008), parecem indicar, no sistema pátrio, não um federalismo de coordenação e cooperação, mas um federalismo eminentemente de “negociação”, em que se intensificarão o poder de barganha e o acirrar-se-ão os *lobbies*.

Temos que considerar ainda que a atividade econômica e meio ambiente encontram-se dependentes no cumprimento do princípio constitucional da função social da propriedade. De acordo com Giovani Clark (2008), a função social da propriedade privada, além de outros fatores, relacionar-se com a normatização de atividades econômicas em prol do meio ambiente. Por outro lado, o município ao intervir no domínio econômico, buscando atingir o que foi estabelecido pela CRFB/88, tem o poder/dever de realizar políticas econômicas, impondo os meios produtivos de acordo com as necessidades sociais, econômicas, culturais, respeitando os bens ambientais.

Esclarece ainda (Clark, 2001) que, embora a CRFB/88, tenha buscado o federalismo cooperativo, na prática, este não existe, tendo-se em vista que não alcançamos os objetivos por ele perfilados, tais como: equilíbrio, dignidade humana e eficiência administrativa. Em nosso sistema, verificamos a centralização do poder e das competências nas mãos da União, ficando os Estados e Municípios repletos

de atribuições e despesas, ao passo que ficam desprovidos de receitas. Dessa forma fica latente a problemática econômica e ambiental encontrada por tais entes.

#### ***4.1.1 Previsão do meio ambiente na ordem social e econômica da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988***

A normatização do meio ambiente, de acordo com Patrícia Azevedo da Silveira (2008), acontece em dois momentos:

(...) enquanto princípio que rege a Ordem Econômica e direito fundamental previsto na Ordem Social. É matriz para interpretação e inspiração de novos diplomas infraconstitucionais que versem sobre matéria ambiental e para a mudança de paradigma da relação dos indivíduos com o Estado. Ademais, sinaliza a necessidade da reorganização do setor produtivo e de consumo, atingindo substancialmente a economia (SILVEIRA, 2008, p. 115).

O meio ambiente na Ordem Social se relaciona com a política habitacional, mantendo interferências entre o direito urbanístico e direito ambiental, com o conteúdo que informa a propriedade, em sua dimensão social, a saúde, as manifestações culturais, a educação, a ciência e a tecnologia, dentre outras.

O artigo 225 da CRFB/88 prevê o princípio da proteção do meio ambiente, ao dispor que todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

A partir da simples leitura do mencionado artigo, observamos o reconhecimento desse direito a nível formal, a concepção de meio ambiente como direito difuso, sendo de uso comum do povo, a sua essencialidade a sadia qualidade de vida, e a duplicidade de titulares nos deveres de defesa, proteção e preservação, sendo estes o Poder Público e a coletividade, considerando ainda direito das gerações futuras.

Na prática, segundo Silveira (2008), ocorrem alguns abusos não detectados pelo poder de polícia ou levados ao conhecimento público por parte das pessoas e

relativamente no que se refere ao direito das futuras gerações. Trata-se apenas de uma expectativa de direitos juridicamente protegidos.

Nesse sentido, se gozarem de tal natureza as leis, os padrões de fiscalização e a intervenção do Estado na economia certamente deveriam ser mais rígidos, o que poderia engessar as relações comumente desenvolvidas no mercado; ao mesmo tempo possuiriam obrigações. Acreditamos num compromisso moral e na premissa de que a ideia da preservação da biodiversidade para as futuras gerações constitui um princípio a ser sopesado no desenvolvimento dos planos de gestão ambiental, na exploração dos recursos naturais e no estudo de novas tecnologias comprometidas com a busca de soluções para problemas que já enfrentamos ou possivelmente serão vivenciados a curto ou a longo prazo (SILVEIRA, 2008, p. 117).

A defesa do meio ambiente na ordem econômica significa dizer desenvolvimento sustentável das atividades econômicas conforme expresso no artigo 170, VI, da CRFB/88. Manifesta-se Patrícia Azevedo da Silveira sobre o tema:

(...)a defesa do meio ambiente passa a ser, em nível constitucional, um dos fins políticos do Estado e, ao mesmo tempo, a integrar os fatores de sopesamento na atividade normativa, juntamente com outros princípios, bem como na adoção de planos e na resolução de conflitos que reflitam na esfera econômica (AZEVEDO, 2008, p. 119).

Sobre essa análise, vale ressaltar que o desenvolvimento sustentável refere-se ao crescimento observando-se a equidade social, a prudência ecológica e a distribuição dos resultados do processo produtivo,.

A normatização da economia nos moldes traçados pela CRFB/88, para Silveira (2008), tem como objetivo modificar as relações de mercado, baseadas meramente no lucro individual, mas cada vez mais os direitos sociais e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A relação entre direito ambiental e o direito econômico devem se harmonizar entre a qualidade de vida e o desenvolvimento econômico.

Nesse sentido, não podemos deixar de considerar que a perspectiva da proteção do meio ambiente encontra-se lastreada no papel do Estado na economia, no intuito de se atingir o desenvolvimento sustentável, demonstrando a necessidade da adoção de políticas mistas, com a indução dos agentes econômicos a seguirem padrões “desejados” (mecanismos econômicos), em determinados casos, somados a outros instrumentos econômicos como, por exemplo, a realização do zoneamento ecológico econômico, que será abordado adiante.

Importante frisar nesse contexto a importância da lei 6938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente; a lei 9605, de 12 de fevereiro de 1998, referente aos crimes ambientais, dentre outros diplomas legais. Ademais os municípios deverão respeitar as normas gerais ao legislarem sobre o tema.

Ressalte-se ainda a importância das políticas econômicas desenvolvidas pelos entes federativos e particulares como forma de deixar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme dita nossa constituição.

#### **4.2 Políticas Públicas e o Zoneamento Ecológico - Econômico**

O zoneamento ambiental, mais conhecido por “Zoneamento Ecológico – Econômico - ZEE”, é uma realidade que visa à proteção dos ecossistemas brasileiros ante o avanço das fronteiras econômicas. Trata-se de práticas de zoneamento e planejamento ambiental, com o intuito de se promover a implantação de políticas públicas, estabelecendo medidas e padrões de proteção ambiental, destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos, do solo, da biodiversidade, garantindo, dessa forma, o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população.

O ZEE considera basicamente o espaço físico e geográfico, valorizando a vocação de cada área ou região para determinados tipos de empreendimentos, respeitadas suas características físicas. Tal caracterização se destina a compatibilizar as atividades econômicas com o uso do espaço geoeconômico definido. Sendo assim, o objetivo geral do ZEE, nas palavras de MILARÉ (2007), é:

organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas (MILARÉ, 2007, p. 347).

A organização, segundo este autor, poderá ser alcançada pelo aporte de subsídios ao processo decisório, produzidos pelo ZEE em decorrência do conhecimento adquirido sobre o meio ambiente estudado.

A elaboração do ZEE é lastreada na busca da sustentabilidade ecológica, na ampla participação democrática, nas limitações e fragilidades dos ecossistemas. Em torno dessas diretrizes, poderão surgir as restrições, vedações e alternativas de exploração do território, e, se for o caso, a realocação das atividades incompatíveis com as diretrizes gerais.

Quando configurada a incompatibilidade do plano, do programa, do projeto ou da atividade com a diretriz do ZEE, não caberá a concessão ou a renovação da licença ambiental, ficando inviabilizada a iniciativa, quer por parte do setor público, quer do particular, dado que o ZEE é procedimento legalmente estabelecido. (MILARÉ, 2007, p. 347).

Segundo Milaré (2007), o ZEE deverá obedecer, dentre outros princípios, o da função socioambiental da propriedade, da prevenção, precaução, poluidor-pagador, participação informada, do acesso equitativo e da integração.

#### **4.2.1 Competência para elaboração do ZEE**

A elaboração e a execução do ZEE nacional ou regional são de competência do Poder Público Federal, principalmente quando se tratar de bioma considerado patrimônio nacional ou “que não deva ser tratado de forma fragmentária”. Vale mencionar que a CRFB/88, em seu artigo 225, parágrafo 4º, considera como patrimônio nacional a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira.

Conforme verificamos, mais uma vez, a União mantém prerrogativas sobre os Estados e Municípios, com o excesso de concentração de competências em seu poder, haja vista que, para os Estados da Federação terem participação na elaboração e execução do ZEE, faz-se necessário cumprir determinadas formalidades através de documentos apropriados, conforme determina o Decreto 4297/2002, em seu artigo 6º, parágrafo 2º.

O Poder Público Municipal é quase ignorado pelo decreto mencionado, porém, não está impedido de desempenhar suas atribuições específicas através do Plano Diretor, sendo este instrumento apropriado para promover o desenvolvimento harmônico de interesse municipal, conforme determina o Estatuto da Cidade.

#### **4.2.2 Pressupostos do ZEE**

O ZEE, de acordo com Édis Milaré (2007), deve refletir, em determinado espaço geográfico, os anseios da política econômica, social, cultural e ecológica da sociedade. Esclarece que a concretização dessas políticas se dá a médio ou longo prazo, e acarreta muitas interfaces político-administrativas.

A elaboração do ZEE deve se apoiar também em pressupostos técnicos e financeiros, e, de acordo com o artigo 8º do Decreto 4297/2002, dentre tais pressupostos, devem ser contemplados: termo de referência detalhado, a equipe de coordenação deve ser composta por pessoal técnico habilitado, deve apresentar compatibilidade com os princípios e critérios aprovados pela Comissão Coordenadora do ZEE do território nacional, produtos gerados por meio do Sistema de Informações Geográficas, compatíveis com os padrões aprovados pela Comissão Coordenadora do ZEE, dentre outros.

Há ainda, outros pressupostos importantes no ZEE, não mencionados no citado decreto. Eles referem-se a um conjunto de atos normativos que fazem a base regulatória das ações dos usuários de recursos naturais e do território de uma determinada área, considerando-se ainda elementos participativos ou sociais que integram um processo complementar de descentralização, formando a base democrática de desenvolvimento e implementação desse instrumento. Já no que se refere a pressupostos financeiros, estes são regidos pela legislação pertinente.

#### **4.2.3 Conteúdo do ZEE**

O ZEE prevê a divisão do território em zonas, que serão definidas de acordo com o diagnóstico dos recursos naturais, informações constantes do Sistema de Informações Geográficas, tendências e alternativas. De acordo com o Decreto 4297/2002, o conteúdo mínimo do diagnóstico já fixado deverá contemplar Unidades e Sistemas Ambientais, a potencialidade natural, a fragilidade ambiental, tendências de ocupação e articulação regional, as condições de vida da população, dentre outros.

Há que se mencionar ainda que as atividades devem ser adequadas para cada zona, sendo necessário se definir as áreas para as unidades de conservação, proteger o ambiente, conservar os recursos naturais renováveis e não renováveis, estabelecer critérios para orientar toda e qualquer atividade econômica. Vale esclarecer que todas essas medidas ora abordadas apresentam a finalidade de promover de forma integrada e ordenada o desenvolvimento ecológico e econômico do setor rural, melhorando a convivência entre a população e os recursos ambientais, sem deixar de considerar a previsão de diretrizes para implantação de infra-estrutura de fomento às atividades econômicas.

Nesse contexto, percebemos de forma nítida o aniquilamento dos Municípios face a União e os Estados, uma vez que a eles cabe as medidas de controle e de ajustamento de planos de zoneamento de atividades econômicas e sociais.

#### **4.2.4 Aprovação e vigência do ZEE**

Conforme estabelecido no Decreto 4297/2002, o ZEE deverá ser analisado e aprovado pela Comissão Coordenadora, em conformidade com o Decreto de 28 de dezembro de 2002.

De acordo com Milaré (2007), causa estranheza que a simples Comissão integrada por representantes do Poder Executivo Federal tenha o poder de aprovar ou reprovos os trabalhos de ZEE.

Em relação à vigência, de acordo com Milaré (2007), merece também reflexão o disposto no artigo 19 do Decreto 4297/2002, relativo a condições e prazo a serem observados para a alteração dos produtos do ZEE, bem como mudanças nos limites das zonas, e ainda a indicação de novas diretrizes gerais e específicas.

A condição imposta prevê um prazo mínimo de dez anos de conclusão do ZEE para que possam ser implementadas as alterações no zoneamento. Esse prazo não é exigível quando se tratar de ampliação do rigor da proteção ambiental ou na condição de atualizações decorrentes de aprimoramento técnico-científico (MILARÉ, 2007, p. 352).

Cabe ressaltar que, para efetivar as alterações mencionadas, é necessário a consulta pública e as aprovações da Comissão Estadual do ZEE, bem como da

Comissão Coordenadora do ZEE, através de processo administrativo de iniciativa do Poder Executivo.

É inegável, entretanto, que o ZEE, no plano nacional, regional ou estadual, possui familiaridades com o planejamento de uso do território, e que no plano local depende das leis de uso e ocupação do solo, tais quais as de zoneamento estrito senso, para sua efetividade. O que precisa ser mais bem compreendido no direito brasileiro é até aonde vai, e se vai, a autonomia do ZEE em relação às leis de uso e ocupação do solo e vice-versa, haja vista que o simples zoneamento ambiental, quer seja das unidades de conservação ou qualquer outro que seja, embora possam estar inseridos no ZEE, não podem ser confundidos com este, sob pena de ter sua validade questionada, inclusive pelo próprio poder judiciário.

Sendo assim, reforçamos o entendimento de que a competência para a elaboração e a execução do ZEE nacional ou regional é do Poder Público Federal, e que o simples zoneamento ambiental não poderá ser confundido com ZEE. Logo, Estados e Municípios não possuem competência para elaborar e executar ZEE, demonstrando mais uma vez o aniquilamento da concentração de competências da União sobre os demais entes.

### **4.3 A Intervenção do Estado no domínio Econômico**

Conforme verificado, a inserção de regras econômicas na estrutura constitucional sofreu muitas alterações ao longo do século XX, ocasionadas, essencialmente, por mudanças no modo de encarar as relações econômicas e jurídico-políticas dentro da estrutura do Estado Moderno. Nesse contexto, de acordo com Tavares (2003), a participação do Estado na atividade de cunho econômico é assunto cada vez mais discutido, porém, as regras dessa intervenção não são absolutas, haja vista que os Estados e particulares encontram limites traçados pela CRFB/88. Nesse mesmo sentido manifesta-se Vera Lúcia Figueiredo:

As balizas da intervenção, serão, sempre e sempre, ditadas pela principiologia constitucional, pela declaração expressa dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, dentre eles a cidadania, a dignidade da

peessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. (FIGUEIREDO, 2000, p. 84).

E continua afirmando que “Qualquer interpretação sobre a devida ou indevida intervenção estatal deverá ser tirada a lume desses princípios e dos próprios fundamentos do Estado Democrático de Direito” (FIGUEIREDO, 2000, p. 84).

Constituiu-se a nova ordem econômica, conforme os ensinamentos de Eros Grau (2001), além das normas de ordem pública, de “normas de intervenção”, sendo estas normas que instrumentam a intervenção do Estado na economia. Nesse sentido, podemos perceber que a intervenção do Estado na economia não é um fim em si mesmo, ostentando, portanto, nítido caráter instrumental, significando que ela é um meio para o alcance dos fins traçados pela própria Constituição.

Dentre as formas de intervenção, podemos destacar: o poder legislativo, em todas as suas modalidades e toda a hierarquia legislativa; através do poder de polícia, disciplinando atividades privadas e executando medidas exigidas pelo interesse público; assumindo o Estado serviços entregues anteriormente à atividade privada, ou tomando a iniciativa de serviços industriais ou comerciais; através de cooperação com particulares para realização de obras ou serviços. Por fim, verificamos que a conveniência e oportunidade da intervenção, encontra-se condicionadas ao interesse público.

Ressalte-se que a intervenção estatal no domínio econômico poderá ocorrer tanto da forma direta como da forma indireta. A primeira se refere à participação ativa do Estado, de maneira concreta na economia, na condição de produtor de bens ou serviços, ao lado dos particulares, como se particular fosse. A segunda refere-se à cobrança de tributos, concessão de subsídios, subvenções, benefícios fiscais e creditícios, através da regulamentação normativa de atividades econômicas.

Nesse contexto, verificamos que a atuação do Estado na economia sofre limitações constitucionais. Tais intervenções, além de serem necessárias para se efetivar o fomento econômico, estão diretamente ligadas com o meio ambiente, no momento em que se utilizam de instrumentos para incentivo a atividades agrícolas, pecuárias, industriais, dentre outras.

#### **4.4 O Papel dos Municípios na Constituição Econômica e a Proteção do Meio Ambiente**

Conforme verificamos, o Município, embora seja o ente mais limitado nos moldes traçados pela CRFB/88, no que se refere ao exercício de suas competências, não faz com que seja menos importante, no que se refere à busca pelo desenvolvimento sustentável. Pelo contrário, a atuação dos municípios é de suma importância para o amplo desenvolvimento econômico e proteção do meio ambiente.

De acordo com os fundamentos da nossa Constituição Econômica, o texto constitucional prioriza a prevalência de vários princípios, dentre eles: pleno emprego, a função social da propriedade, livre concorrência, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente, a redução das desigualdades regionais e sociais, dentre outros.

Ressalte-se que, todos esses princípios se relacionam diretamente com o desenvolvimento econômico e o meio ambiente, e nesse contexto, evidenciamos a necessidade constante de intervenções diretas e, indiretas no domínio econômico, no intuito de garantir o desenvolvimento sustentável.

Tais intervenções se revelam através do papel do Estado como agente econômico planejador, normativo e regulador da vida socioeconômica, sendo atribuído a este também o papel de fiscalizador. Considerando-se a Política Urbana, prevista pela CRFB/88, o nosso texto constitucional, em seu artigo 182, prevê de forma clara a competência dos municípios para exercer a política de desenvolvimento urbano em seu território. Visando-se garantir o bem estar social, nesse contexto, surge o plano diretor com importantíssima contribuição ao planejamento, instrumento obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, ou seja, “é competência do poder local definir a zona urbana” (CLARK, 2001, p. 155).

É através do plano diretor que se estabelecerão as exigências para a propriedade urbana cumprir sua função social. Para atingir suas finalidades, os municípios contam ainda com leis próprias, dentre elas: Código de Posturas, Código de Obras, Uso e Ocupação do Solo, planos de desenvolvimento econômico e social.

da CF faculta ao Poder Local impor penalidades sucessivas – mediante lei específica do município, para área incluída no plano diretor, nos termos da lei federal (CLARK, 2001, p. 159).

A política econômica adotada pela CRFB/88 refere-se ainda à política agrícola, fundiária e agrária, estabelecendo regras para a utilização e aproveitamento do solo rural, para que o mesmo cumpra sua função social e tenha a possibilidade de gerar renda.

Tais políticas públicas se fundamentam na livre iniciativa e valorização do trabalho humano, devendo respeitar os princípios gerais para as atividades econômicas e que busquem justiça social e dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, cabe ressaltar que o Município tem o poder/dever de planejar e executar sua política agrícola, com a participação de todos os setores envolvidos, observadas as tendências e potenciais econômicos da região.

De acordo com Giovani Clark (2001), o Município sempre interveio na vida econômica. Em relação à conciliação do desenvolvimento econômico com o meio ambiente, Clark critica as políticas econômicas emanadas do Poder Central, que contribui para enfraquecer a atuação e o desenvolvimento dos municípios em total desrespeito ao meio ambiente.

Nesse sentido, manifesta-se:

As normas gerais de direito econômico poderiam ser configuradas, em grande parte, em um código, possibilitando, assim, a diminuição de litígios e conflitos de competência. Tais normas viabilizariam, dessa forma, através dos tempos, via intervenção sistemática do Município no domínio econômico, a criação de uma ordem jurídico-político-econômica local, baseada na “Constituição Econômica Municipal” contida na Lei Orgânica do Município, dentro dos limites da hierarquia das normas jurídicas (CLARK, 2001, 176).

De acordo com Clark (2001), as diversas modalidades de intervenção econômica podem ser executadas pelos municípios, desde que obedeçam os limites constitucionais impostos.

Para se observar na prática a importância dos municípios na federação, basta lembrar que é nesse ente que os brasileiros e estrangeiros exercem ou não os fundamentos outorgados pelo Estado democrático de Direito. É no município que a pessoa cresce, trabalha, diverte-se, convive com fatores de segurança e insegurança. É ainda no Município que se evidenciam os conflitos permanentes do

capital em face do trabalho, dentro de ambientes naturais, artificiais, culturais, laborais, frequentemente degradados e poluídos.

Assim, verificamos o importante papel dos Municípios no cenário econômico/ambiental brasileiro, na medida em que é a partir deles que a pessoa humana utilizará os denominados bens ambientais, econômicos, visando plena integração social, é através deles, como entes federativos, que teremos a possibilidade de efetivar a “sadia qualidade de vida”, conforme os ditames constitucionais.

## 5 CONCLUSÃO

A base do federalismo brasileiro, de acordo com a atual Constituição, assenta-se em uma forte relação de solidariedade e atuação conjunta dos componentes federativos, porém, alguns exclusivismos na definição de competências e finanças dificultam a atuação dos “menores” entes sob a égide da nossa Constituição. O município ganhou mais que nunca definitivos foros de autonomia e liberdade tanto legislativa como administrativa, sendo, dessa forma contemplado como peça estrutural do federalismo brasileiro. Porém, não assegura aos Municípios, elementos indispensáveis à configuração de sua autonomia, efetivada mediante a titularidade de atribuições que lhe são privativas, expostas no art. 30 da CRFB de 1988.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 impõe o regime federativo, mas o Estado federal brasileiro não possui as características de uma federação clássica, pois diversas são as suas particularidades e peculiaridades.

Considerando-se que na organização da estrutura administrativa poderá ocorrer a atuação de diversos órgãos, ou mesmo de mais de um ente federativo, é notório que deve ser respeitada a receita traçada pelo legislador constituinte, no que se refere à repartição de competências.

Por outro lado, todas as etapas de produção devem ser analisadas e devidamente avaliadas, e nesse sentido, percebemos que em nível municipal o cidadão se sente mais próximo do poder, advindo daí a importância da multiplicação dos círculos de decisões políticas sobre o processo produtivo.

Enquanto for defesa a municipalidade, abolir as exigências federais ou estaduais, a CRFB/88, autoriza o poder público municipal a formular exigências adicionais sempre que estas tenham por objeto o seu próprio interesse, no caso concreto, sendo inegável ao Município como poder público dispor sobre regras de direito, legislando de forma concorrente com a União e o Estado com fundamento nos artigos 24 e 30, I e II da CRFB/88.

A repartição de competências não deve ser vista como um fim em si mesmo. A redefinição da repartição de competências não há de centrar-se somente na redefinição da repartição de competências entre entes da federação, mas entre o

Estado e a sociedade, o público e o privado, num somatório de esforços necessários aos contornos de situações cada vez mais problemáticas.

A federação brasileira foi idealizada para atingir os altos ideais do ser humano, do cidadão e da sociedade. Por esta razão, a interpretação que deve ser extraída das competências federativas logicamente não deve visar a uma rigidez absoluta dos papéis dos entes federados. Os poderes das entidades federadas, evidentemente, não podem ser menosprezados, mas a distribuição das competências deve, isto sim, atender aos valores fundamentais postulados pelo texto constitucional. Neste sentido, devemos prestigiar o espírito da Lei Máxima.

As dificuldades financeiras que assinalam os tempos atuais parecem indicar, no sistema pátrio, não um federalismo cooperativo e sim um federalismo “*de negociação*”, em que se intensificam o poder de barganha e o acirramento dos *lobbies*.

No que se refere à questão ambiental, os conflitos de competências em matéria ambiental no sistema federalista brasileiro não apresenta apenas reflexos econômicos que ensejam a mudança de padrões de consumo, mas da revisão de várias práticas culturais e jurídicas.

A própria conceituação de meio ambiente revela a sua abrangência temática, conforme conceito legal previsto no artigo 3º da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6938/81), e a própria Lei de Educação Ambiental (Lei 9795/99), enuncia normas e diretrizes para a difusão da conscientização da proteção do meio ambiente, visando a modificar alterações no campo comportamental do ser humano, especialmente no que se refere aos padrões de consumo, buscando-se alcançar maiores dimensões no que se refere à consciência ecológica.

Todo o histórico normativo da legislação ambiental, embora não mencionado neste trabalho, resulta da transformação do desenvolvimento do federalismo pátrio e da atuação normativa do Estado na economia, assim como da evolução dos direitos sociais e o grau de exploração dos recursos naturais vinculados à novas tecnologias. Nesse sentido, caberá à sociedade, aos ecologistas e consumidores brasileiros, de forma conjunta e coordenada, refletir e solucionar sobre as questões do meio ambiente e do consumidor, como já ocorre em alguns países de primeiro mundo.

Caberá à União delinear a política ambiental no âmbito do federalismo brasileiro, de forma a definir as competências em matéria ambiental de forma mais

precisa, “flexibilizando” principalmente as competências concorrentes, em face da competência da União quanto as normas gerais em matéria ambiental e econômica, visando eliminar os conflitos dela decorrentes, favorecendo-se o fortalecimento dos entes federativos, especialmente os municípios, para que realmente possam legislar sobre normas gerais, quando necessário ao exercício de suas competências, buscando-se assim, o desenvolvimento econômico e social local forma equilibrada.

É inegável a atuação dos municípios na economia e na proteção do meio ambiente. O que ocorre é que esta atuação muitas vezes se torna tímida em virtude das limitações impostas aos entes federados, de acordo com a CRFB/88.

É necessário reformular nosso quadro de competências ambientais e econômicas, para que o meio ambiente fique protegido e a economia possa se desenvolver. Para tanto, é necessário que haja o fortalecimento do Poder Local, com a ampliação de suas competências.

Cabe ressaltar que, para alcançar a efetividade do conteúdo das normas, fruto do exercício da competência legislativa municipal, conforme artigo 24, V ao VIII c/c artigo 30, I e II da CRFB/88, depende da captação de receitas, qualificação de pessoal, estrutura administrativa própria. Infelizmente tais dificuldades esbarram em processos legislativos lentos e com interesses opostos.

Considerando-se que um dos aspectos marcantes da adoção do federalismo cooperativo no Estado brasileiro, traz como característica a possibilidade em ter um sistema aberto de comunicação da legislação e da atuação dos componentes federativos entre si, em que as competências concorrentes passam a ser um identificador desse sistema, considerando ainda priorização das relações intergovernamentais, observando as decisões democráticas e negociadas pela política nacional, regional e municipal, no caso brasileiro.

O federalismo cooperativo é um sistema complexo que envolve não somente a possibilidade de atuação autônoma, mas, também, desenvolvimento de políticas conjuntas e solidárias. Para tanto, é necessário frisar a necessidade efetiva da participação dos entes da federação, digo, de entes estaduais e municipais interessados na formulação dos planos de desenvolvimento nacionais, regionais e estaduais e locais.

Igualmente válida é a organização dos Municípios em associações transparentes, tornando-se públicas suas dificuldades, suas demandas, trocando experiências, firmando consórcios públicos e convênios, de acordo com a previsão

do artigo 241 da CRFB/88 ao determinar que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. A Lei 11107/05 estabelece normas gerais de contratação de consórcios públicos.

Nesse sentido, verificamos, que o próprio aprofundamento das relações entre os municípios no intuito de congregar forças e superar dificuldades, só tem a fortalecer os entes da federação perante a União, bastante centralizadora. Sendo assim, não devemos concentrar nossas forças apenas em uma reforma, como a tributária, mas também em outras reformas, a fim de descentralizar a federação brasileira.

Não devemos perder de vista a necessária autonomia dos Estados-Membros, intimamente ligada à efetiva autonomia dos Municípios. Por guardarem relação, isso não significaria autonomia absoluta, considerando-se que a limitação do Poder Constituinte Decorrente é da essência do próprio federalismo. Impossível conceber um Estado Federal em que as unidades federativas gozem da plenitude do poder, ou detenham soberania.

Nossos congressistas deveriam, portanto, priorizar suas atuações em prol dos Estados-Membros e dos municípios, estabelecendo assim vínculos de primeira grandeza, e não somente partidários e econômicos, considerando-se que a solidez de um Estado Federal não se funda somente em bases jurídicas, mas em sua essência encontram-se ligados a bases políticas, que legitimarão tanto a União quanto os demais entes federativos, de forma ampla.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. A Constituição do Estado Federal e das Unidades Federadas. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 24, n. 95, p. 171-182, jul/set, 1997.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 9ª Ed. 2006.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Federalismo e Competências Ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

ATALIBA, Geraldo. Normas ferais de direito financeiro e tributário e autonomia dos estados e municípios. **Revista de Direito Público**. São Paulo, n. 10, p. 45-80, 1969.

AZEVEDO, Paulo Faraco de. **Justiça Distributiva e Aplicação do Direito**. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1983.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. **Responsabilidade Civil por Danos ao Meio Ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

BARROSO, Luís Roberto. A derrota da federação: o colapso financeiro dos Estados e Municípios. In: QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula (Coord.) **Direito constitucional brasileiro: perspectivas e controvérsias contemporâneas**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

BOBBIO, Norberto. **Estado governo sociedade**. Para uma teoria geral da política. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 7º Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 12º ed. São Paulo, Malheiros, 1997.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da Republica dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Rio de Janeiro: Impr. Nacional, 1891.

BRASIL. Constituição(1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 28º Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

CAMPOS JUNIOR, Raimundo Alves. **O Conflito entre o Direito de Propriedade e o Meio Ambiente**. Curitiba: Juruá, 2010.

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. 1º ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1991.

CLARK, Giovani. **O Consumidor Verde**. Disponível em: <<http://66.228.120.252/artigos/982002>>. Acesso em: 13/08/2011.

CLARK, Giovani. **O Município em Face do Direito Econômico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 13 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **O poder constituinte dos estados-membros**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

FERRAZ, Anna Cláudia Cunha. Mutação, reforma e revisão das normas constitucionais. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**. São Paulo, v. 2, n. 5, p. 5-24, out. dez, 1993.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 4ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva. 2008.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constitui o Federal e a Efetividade das Normas Ambientais**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito Administrativo e meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 1995.

GADAMER, Hans-Georg. **Hermenêutica em Retrospectiva**. Petrópolis: Vozes, 2009.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constitui o de 1988**. 6ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

GRECO, Leonardo. **Competências Constitucionais em Matéria Ambiental**. Revista dos Tribunais. São Paulo, v. 687, 2003, p.23/29.

IGL SSIAS, Francisco. **Traj t ria Política do Brasil: 1500-1822**. São Paulo. Companhia das Letras, 1993.

LIMA, André. **Zoneamento Ecológico-Econômico**. Curitiba: Juruá, 2006.

LOCKE, John. **Segundo Tratado Sobre o Governo**. Tradu o de E. Jacy Monteiro. 5º Ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991.

LOPREATO, Francisco Luiz Carneiro. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: UNESP, 2002.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 12<sup>o</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Direito Constitucional**. 3<sup>o</sup> Ed. São Paulo: Método, 2008.

MALMESBURY, Thomas Hobbes de. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. Os pensadores, v. I. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Tradução de Brasil Bandecchi. São Paulo: Moraes, 1992.

MARX, Karl Heinrich; ENGELS, Friedrich. **Manifesto Comunista**. Ed. Eletrônica Ridendo Castigat Mores, 1999 ebooks.

MILARÉ, Edis. **Direito do Meio Ambiente**. 5<sup>a</sup> ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MONTES CLAROS. **Lei n.º 2154, de 12 de agosto de 2005**. Regulamenta o Fundo Único do Meio Ambiente, instituído pela lei municipal 1900 de 15 de janeiro de 1991. Montes Claros – MG, 12 de agosto de 2005. Disponível em: <http://www.montesclaros.mg.gov.br/semma/legislação/decreto-2154-12082005.pdf>. Acesso em: 20 de set. 2011.

MONTES CLAROS. **Lei n.º 3545, de 12 de abril de 2006**. Estabelece políticas e normas para o ECOCRÉDITO. Montes Claros – MG, 12 de abril de 2006. Disponível em: [http://www.montesclaros.mg.gov.br/publica\\_legais/leispdf/leis-2006/abr-06/lei\\_3545\\_06.pdf](http://www.montesclaros.mg.gov.br/publica_legais/leispdf/leis-2006/abr-06/lei_3545_06.pdf). Acesso em 20 set. 2011.

MONTES CLAROS. **Lei n.º 3754, de 15 de junho de 2007**. Dispõem sobre a política municipal de proteção, preservação, conservação, controle e recuperação do meio ambiente e de melhoria da qualidade de vida no município de Montes Claros, seus fins, mecanismos de regulação. Montes Claros – MG. 15 de junho de 2007. Disponível em: [http://www.montesclaros.mg.gov.br/publica\\_legais/leis\\_pdf/leis-2007/jun-07/lei-3754-07.pdf](http://www.montesclaros.mg.gov.br/publica_legais/leis_pdf/leis-2007/jun-07/lei-3754-07.pdf). Acesso em: 20 de set. 2011.

MORAIS, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas. 23<sup>o</sup> Ed. 2008.

MOTAIS, Orozimbo José de. **Economia Ambiental**. São Paulo: Centauro. 1<sup>a</sup> ed. 2009.

MUKAI, Toshio. **Administração Pública na Constituição de 1988**. 2<sup>o</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 1989.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. Niterói – RJ: Impetus. 2007.

PETERS, Edson Luiz; PIRES, Paulo de Tarso de Lara. **Manual de Direito Ambiental**. 2º ed. Curitiba: Juruá Editora. 2004.

REIS, Jair Teixeira dos. **Resumo de Direito Ambiental**. Niterói: Impetus, 2007.

ROSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Os pensadores, v. II. Tradução de Lourdes Santos Machado. 4º Ed. São Paulo: Nova Cultura, 1987-88.

SCHWARTZ, Bernard. **El federalismo norte americano actual**. Madrid: Civitas, 1985.

SCHWARTZ, Bernard. **O federalismo norte-americano atual: uma visão contemporânea**. Tradução Élcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

SILVA NETO, Manoel Jorge. **Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2º Ed. 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 13º Ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

SILVEIRA, Patrícia Azevedo da. **Competência Ambiental**. Curitiba: Juruá Editora, 2008.

SOARES, Guido Fernandes Silva. **Direito internacional do meio ambiente**. São Paulo: Atlas, 2001.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do Estado**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SOARES, Remi Aparecida de Araújo. **Proteção Ambiental e Desenvolvimento Econômico**. Curitiba: Juruá, 2004.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **A crise da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense: Forense, 1978.

SOUZA, Washington Albino Peluso de. **Primeiras Linhas de Direito Econômico**. São Paulo: Saraiva: 1980.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional Econômico**. São Paulo: Método, 2003.