

Competências constitucionais ambientais no federalismo brasileiro

■ Por: *Aluísio Celso Affonso Caldas**

Resumo

O objetivo deste artigo é debater o exercício das competências ambientais no federalismo brasileiro, cujas características sugerem um repensar sobre o conceito de autonomia dos distintos entes políticos diante do evidente descompasso verificado entre as práticas de uma política centralizadora face ao que se encontra afirmado no texto constitucional brasileiro. Esta abordagem propõe, portanto, uma rediscussão sobre a forma de Estado diante do caráter deveras centralizador que define a realidade política brasileira, considerando que a distribuição constitucional das competências ambientais deve considerar o caráter fundamental e a relevância transnacional que revestem o tema, sob pena de desconfiguração do Estado Democrático de Direito, face à ausência de legitimidade em seus atos.

Palavras-chave: Constituição; competência; autonomia; direito ambiental.

Abstract

The aim of this article is to debate the exercise of the environmental competencies in Brazilian federalism, which characteristics suggest a rethinking about the con-

* Aluísio Celso Affonso Caldas é especialista em direito processual pela FGV/ISAE, mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas, doutorando em Ciências Jurídicas pela Pontifícia Universidade Católica Argentina e docente universitário.

cept of autonomy of distinct political entities on the apparent discrepancy observed between the practices of a centralizing policy compared to what is stated in the Brazilian constitutional text. This approach suggests, therefore, a new debate about the State's form in front of the real centralizer character that defines the Brazilian policy, considering that the distribution of the environmental accrual basis according to the Constitution, must consider the crucial character and the transnational relevance lining this theme, under the penalty descharacterization of the Democratic State of Law, in face of the absence of legitimacy in its acts.

Keywords: Constitution; competency; autonomy; environmental law.

Introdução

As questões ambientais transcendem os interesses nacionais e ganham dimensão mundial na medida em que, a partir dela, afirmam-se todos os valores que concorrem para a composição do conceito de vida saudável. Os Estados, considerados em consequência do maior ou menor grau de descentralização política que os definem em distintas formas, afirmam-se diretamente responsáveis pela manutenção da qualidade de vida experimentada pelas presentes e futuras gerações em todo o mundo. A descentralização política é, assim, característica importante para a tomada de decisões céleres e eficientes ao controle dos impactos determinados pela atividade produtiva ao meio ambiente, em todo o contexto mundial. É dizer, quanto mais descentralizado for o Estado, tanto maior será a possibilidade de eficácia das atividades que buscam o controle ambiental dos inevitáveis impactos que o processo da vida humana determina. O Estado federal, nesse cenário, apresenta-se como a alternativa viável a esse controle da sadia qualidade de vida, principalmente porque a realidade política que ele apresenta vem a ser a que comporta maior grau de descentralização quando em comparação com as demais formas de Estado.

Contudo, é necessário compreender, desde logo, que não há um modelo universal de federalismo, fato este que sugere a abordagem dessas diferenças com o propósito de criar um contexto adequado à pretendida reflexão sobre o grau de descentralização política experimentado pela federação brasileira e as repercussões que essa realidade determina no campo das questões relativas ao meio ambiente. Para tanto, é indispensável considerar os aspectos histórico-políticos que quicá possam ter influenciado na formação da atual cultura política nacional e na caracterização da realidade jurídica brasileira, notadamente no campo do Direito Ambiental.

A partir da análise do perfil político-jurídico do federalismo brasileiro que aqui se pretende demonstrar, com ênfase na questão ambiental, almeja-se estabelecer um parâmetro para estudos semelhantes que possam ser desenvolvidos no contexto de outras federações. Com esse propósito, é importante considerar, também, a influência que o Direito Internacional exerce sobre as formulações jurídicas internas de todos os Estados, notadamente o Brasil, bem como alguns pontos relativos à Soberania para, ao final, tentar-se estabelecer uma relação entre todos esses elementos e a definição constitucional das competências ambientais na federação brasileira.

Sem o propósito de afirmar qualquer verdade sobre o objeto desse estudo, busca-se identificar alguns pontos relevantes ao debate mais aprofundado do tema e, ao mesmo tempo, apresentar alguns aspectos da realidade política brasileira que sugere a caracterização de um federalismo de papel, mormente no que se relaciona com o direito fundamental à sadia qualidade de vida.

Aspectos históricos do federalismo brasileiro

A fórmula federalista não se apresenta uniforme no contexto mundial, mas cada Estado federal carrega características próprias que, por vezes, acabam negando a natureza descentralizadora dessa forma de Estado. Essas características são apontadas nas Constituições desses Estados e, muitas vezes, resultam da influência que a experiência histórica dos diferentes contextos nacionais exerce sobre o presente, definindo um maior ou menor grau de descentralização política, a exemplo da realidade federal brasileira, cujo processo de implantação apresentou incontáveis diferenças face à experiência de outros Países, notadamente dos Estados Unidos da América.

Enquanto o federalismo estadunidense nasce da unificação de uma pluralidade de poderes soberanos, envoltos em diversos e intensos debates voltados para a manutenção da descentralização conquistada a duras penas, o federalismo brasileiro surge da realidade centralizada de um Estado unitário imperial, transformando as antigas províncias em Estados-membros, isto em 1889, por meio de um mero decreto, ratificado pela primeira Constituição republicana, de 1891.

Ou a federação advém da agregação de antigos Estados independentes e soberanos que se propõem para a formação de um único e novo Estado, ou nasce ela da desagregação política de um antigo Estado unitário que busca adequar-se ao modelo descentralizado de Estado federal. Essa diversidade de orientação na formação do Estado federal constitui uma das características mais marcantes que diferenciam os modelos de federalismo verificados no cenário mundial.

O Estado brasileiro nasceu como Império, em 1822, e experimentou apenas dois reinados. O primeiro reinado, com caráter autoritário e despótico, teve início em 1822, mas, em 1831, o Imperador D. Pedro abdica do trono brasileiro. O segundo reinado foi mais longo, pois surge em 1831 e dura até 1889, quando foi interrompido pela tomada do Poder por parte da elite política da época, com apoio militar, que logo cuidou da designação de um governo provisório e da dissolução da Câmara de Deputados. Por um mero decreto, a República foi proclamada e, no mesmo ato, afirmou-se a forma federativa do Estado. Em sua Teoria Geral do Estado, Sahid Maluf¹ cita Rui Barbosa, um dos idealizadores do Estado republicano e federal brasileiro que, em posterior crítica formulada à realidade em que se havia transformado o projeto federativo que ajudou a conceber, afirma:

1 Maluf, Sahid, *Teoria Geral do Estado*, São Paulo, Saraiva, 2013, p. 202.

Eis o que vem a ser a federação do Brasil; eis em que dá, por fim, a autonomia dos Estados, esse princípio retumbante, mentiroso, vazio de vida como um sepulcro, a cuja superstição se está sacrificando a existência do país e o princípio da nossa nacionalidade.

A estrutura do federalismo brasileiro na Constituição de 1891 seguiu o modelo estadunidense, desconsiderando as diversidades de toda ordem entre os dois Estados, resultando numa absoluta dissonância entre o conteúdo do texto constitucional e a realidade. As disparidades com o modelo de descentralização estadunidense se acentuaram nos anos seguintes, especialmente diante da política dos governadores, levada a cabo pelas oligarquias que dominavam o país. A utilização reiterada da intervenção federal mitigou a autonomia dos Estados-membros brasileiros, mormente a partir da Revisão de 1926.

A Revolução de 1930 fez retroceder, de fato, o Estado brasileiro à forma de Estado Unitário. Isto é bem visível no texto do Decreto N° 19.398, editado em 11 de novembro de 1930, o qual designava um interventor federal para cada Estado-membro, exercendo não só o poder executivo, como também o poder legislativo. Getúlio Vargas, chefe do Governo Provisório, em 1934 convoca a Assembléia Nacional Constituinte para, no ano seguinte, entregar, ao Brasil, a sua nova Constituição Federal.

Em 1937, após um golpe de Estado, Vargas determina o fechamento do Congresso Nacional e outorga nova Constituição. O novo texto constitucional hipertrofiou os poderes da União e concedeu mais forças ao Presidente da República, sob a alegação de que as instituições estavam em perigo imediato diante das novas formações políti-

co-partidárias surgidas no mundo. O federalismo, nesse contexto, não passava de mera expressão inobservada e sem força, embora formalmente estabelecido no texto constitucional.

Na constituinte de 1946, o tipo de federalismo adotado desperta a indignação de juristas ilustres, como Mário Mazagão e Ataliba Nogueira, dentre outros que se expressavam alertando sobre o crescimento da esfera de competências da União e a descaracterização do Estado federal. Nesse cenário, a lição clássica de João Barbalho sobre o federalismo – *A União nada pode fora da Constituição; os Estados só não podem o que for contra a Constituição* – torna-se um simples princípio teórico, sem praticidade.

A Constituição de 1967, fruto de outro Golpe de Estado e de modo semelhante ao que foi feito em 1937, ampliou os poderes do Presidente da República, atribuindo-lhe competências legislativas para, com o uso de decretos-leis, dispor sobre assuntos de finanças públicas e segurança nacional, fortalecendo, ainda mais, o poder central.

Em outubro de 1988, a Assembléia Nacional Constituinte promulga a nova Constituição brasileira, chamada de Constituição Cidadã, com a proposta de descentralização política, incluindo os Municípios como entes federados.

A tendência centralizadora do federalismo brasileiro, como demonstrado, prevaleceu em diversos momentos ao longo de sua história política, o que se apresenta sintetizado nas seguintes palavras de Oswaldo Trigueiro²:

- 1) a federação resultou da descentralização de antigo Estado

2 Trigueiro, Oswaldo, *Direito constitucional estadual*, Rio de Janeiro, Forense, 1980, p. 47-48.

unitário, através da qual a República converteu em entidades políticas autônomas as antigas Províncias do Império, originárias das Capitâneas da era colonial; 2) as Constituições de 1891, 1934 e 1946 modelaram um Estado nitidamente federal, no qual as subdivisões políticas seccionais tinham a competência da auto-organização e do autogoverno e exerciam, com independência, os poderes que lhes eram reservados pela Constituição da República; 3) a Revolução de 1930, praticamente, destruiu a Federação, porque – salvo no precário interregno de 1935 a 1937 – os Estados, privados das prerrogativas do regime representativo, e destituídos de suas Assembléias, foram governados, discricionariamente, por delegados do governo central, de feição ditatorial; 4) a Revolução de 1964 manteve formalmente as instituições estruturadas em 1946, inclusive quanto ao regime federal, mas reduziu a já estreita autonomia dos Estados, quer pela ampliação da competência legislativa da União, quer pela ampliação da faculdade de intervir nos negócios peculiares dos Estados, afastando do exercício os órgãos do governo regularmente eleitos... Por último, a Constituição de 1967 agravou a debilidade da estrutura federal, ao estabelecer que a Constituição da República pode ser reformada, dentro de sessenta dias, por maioria dos votos dos membros das duas Casas do Congresso.

O caráter cíclico que o processo de centralização do poder no federalismo brasileiro apresenta, sugere o questionamento sobre até que ponto houve progresso na experiência federalista na-

cional. Para alguns estudiosos do tema, esse processo revela autêntico retrocesso, tal como argumenta José Luiz Quadros de Magalhães³:

A federação descentralizada de 1891 recua no grau de descentralização em 1934 e 1946, sendo que na Constituição social-facista de 1937 a federação foi extinta. A conexão entre autoritarismo e centralização é muito forte na nossa história. Nas Constituições de 1967 e principalmente de 1969 (a chamada Emenda n.1) temos uma federação nominal, sendo que de fato o Brasil retorna a um Estado unitário descentralizado, mas autoritário. Lembremos que os requisitos básicos de um Estado unitário descentralizado não estavam presentes em 1969: personalidade jurídica própria e eleição dos administradores regionais. No Brasil da ditadura pós-64 e com a Constituição de 1969, os governadores não eram eleitos, assim como os senadores.

Com a Constituição de 1988, visualiza-se certa ruptura com a tendência centralizadora, a partir da inclusão dos Municípios como entes federados, num nítido esforço para avançar rumo a um novo federalismo centrífugo. Contudo, apesar da inovação, ainda sob a ótica de Magalhães, “o número de competências destinadas à União em detrimento dos Estados e Municípios é muito grande, fazendo com que tenhamos um dos Estados federais mais centralizados do mundo.”⁴ Diferentemente, Celso Antonio Pacheco Fiorillo⁵, diz ser correto “afirmar que não é a União que detém em nosso ordenamento jurídico o maior

3 Magalhães, José Luiz Quadros de, *Pacto federativo*, Belo Horizonte, Mandamentos, 2000, p. 19.

4 Magalhães, José Luiz Quadros de, *Pacto federativo*, Belo Horizonte, Mandamentos, 2000, p. 19.

5 Fiorillo, Celso Antônio Pacheco, *Curso de direito ambiental brasileiro*, São Paulo, Saraiva, 2003, p. 62.

número de competências exclusivas e privativas. (...) os Estados, os Municípios e mesmo o Distrito Federal passaram a partir de 1988 a ter maior autonomia no sentido de poderem legislar sobre grande número de matérias”. Abordando a questão da formação e desenvolvimento do federalismo no país, Vladimir Passos de Freitas⁶ entende que “no Brasil a autonomia estadual sempre foi tímida, incompleta, vista com desconfiança”. A razão para tanto está na origem, continua o citado autor, “pois, ao contrário da grande nação do hemisfério norte, aqui a alteração ocorreu só no papel”.

A regra, por conseguinte, acabou sendo a tradição centralizadora, que tem caracterizado a experiência federal brasileira, ainda fortemente influenciada pela cultura política advinda do modelo que se consolidou no Império – o Estado unitário. Em que pesem as diversas variáveis e fatores de explicação para essa histórica tendência do federalismo brasileiro à centralização, pode-se concluir, ainda com Vladimir de Freitas, “que os Estados jamais gozaram da independência existente no modelo em que nos inspiramos”.

A discussão apresentada ao longo dos anos da República sobre o modelo de federalismo brasileiro, longe de estar ultrapassada, é cada vez mais atual e necessária para a adequada compreensão da atuação do Estado no contexto interno e externo. A análise da soberania no Estado federal é outro ponto que desperta certa polêmica entre os estudiosos, sendo certo que nenhum ente federado é soberano, senão autônomo,

conquanto o exercício da soberania seja acometido à União. Assim, é fundamental que os todos os entes federados disponham de competências próprias, garantindo-lhes verdadeira autonomia, sob pena de descaracterizar o modelo federal de Estado com a supremacia do poder central, o que sugere a realidade do modelo regional, ou mesmo do modelo unitário de Estado. E além dessa discussão travada no âmbito político interno da federação, há de ser considerado o papel do Estado no contexto internacional, onde se vislumbra o crescimento dessas normas e a conseqüente relativização do conceito tradicional de soberania.

A soberania estatal e a *communitas orbis*

A crescente atribuição de competências, pelos Estados, às organizações supranacionais, bem como os avanços verificados no campo de atuação do direito internacional em detrimento do direito interno, são fatos que exigem e justificam a reavaliação dos conceitos de soberania e de Constituição.

Diversas são as tensões que surgem em torno da polêmica verificada entre ordenamento jurídico interno e externo, a exemplo da soberania e questões relacionadas a meio ambiente, tributos, comércio, direitos humanos, desarmamento, e geopolítica, dentre tantas outras problemáticas. A noção de soberania apresenta conteúdo bastante variado, no tempo e no espaço, apresentando como precedentes a *antarquia* na antiga Grécia; a *suprema potestas* ou *imperium* entre os romanos; *superanus*, *supremitas* ou *super omnia* no latim medieval; e o poder de *suserania* nas monarquias medievais, embora

6 Freitas, Vladimir Passos de, *A Constituição federal e a efetividade das normas ambientais*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 55.

comportem sentidos distintos. Nenhum desses termos, contudo, corresponde ao atual sentido atribuído à expressão *soberania*, qual seja, uma qualidade do poder do Estado caracterizado pela supremacia interna e independência externa.

A noção de soberania estatal que hoje se propaga diante das pressões neoliberais globalizantes e do discurso de uma comunidade internacional é, portanto, bastante distinta da que se empregava na fase de formação do Estado moderno, sob o governo das monarquias absolutistas. Se na fase do mercantilismo a soberania era favorável às mudanças que fizeram extinguir o velho regime, nos dias atuais esse caráter *progressista* representa um entrave à mundialização do neoliberalismo, um obstáculo aos interesses da globalização, uma vez que aquela visão de soberania primava pela supremacia do ordenamento jurídico interno sobre o externo, reflexo da primazia dos interesses nacionais sobre os estrangeiros, imperiais sobre os globais.

Dalmo Dallari⁷, apoiando-se em Jellinek, afirma que o importante fundamento histórico para a Antiguidade não ter chegado a conhecer o conceito de soberania foi o fato de que faltava ao mundo antigo distinguir entre o poder do Estado e outros poderes. Segue aquele autor dizendo que, de fato, “as atribuições muito específicas do Estado, quase que limitadas exclusivamente aos assuntos ligados à segurança, não lhe davam condições para limitar os poderes privados.” Embora interessante essa observação, a História apresenta exceções, como na Grécia antiga, berço da civilização ocidental, onde a democracia

surgiu como forma de participação dos cidadãos nas decisões que interessavam a Atenas⁸, onde o poder público se apresentava apartado do poder privado e do poder religioso, e as idéias de lei e justiça expressavam a vontade coletiva pública em oposição à tradicional prática imperialista.

De acordo com o teórico, jurista e filósofo francês, Jean Bodin (1530-1596), no capítulo VIII do Livro I de sua obra “*Les Six Livres de la Republique*”, publicada em 1576, “*soberania é o poder absoluto e perpétuo de uma República*”, empregando o termo *soberania* no francês, *souveraineté*, em derivação das expressões latinas *superanus* e *supremitas*. Com esse fundamento, a *soberania* passa a ser compreendida como expressão do poder maior do Estado, ou seja, seu grau máximo de autoridade, progredindo em sua caracterização enquanto supremacia na ordem interna e independência na externa.

A soberania vista, assim, como um sinônimo do poder de autodeterminação que não admite outro poder que lhe seja superior ou mesmo que lhe seja concorrente dentro de um único território, designada como soberania absoluta, é rejeitada no contexto das especificidades contemporâneas. Mas a idéia de soberania absoluta foi importante, a seu tempo, para garantir os fundamentos do Estado moderno, cujo desenvolvimento histórico desperta para o conceito de Estado dos nacionais, ou Estado-Nação, uma vez que somente um poder supremo e ilimitado poderia justificar o *levi-tã*. A denominada soberania nacional ou externa revela, assim, a marca característica do poder estatal, que possibilita a autodeterminação do Estado perante

7 Dallari, Dalmo de Abreu, *Elementos de Teoria Geral do Estado*, São Paulo, Saraiva, 2011, p. 82.

8 Cidade-Estado centro da vida política, econômica e cultural dos antigos gregos.

outros Estados. Bem por isto é que o estudo do poder no Estado moderno denuncia que quando não há soberania, não há direito.

Darcy Azambuja⁹, nessa perspectiva, afirma que “o poder próprio do Estado apresenta um caráter de evidente supremacia sobre os indivíduos e as sociedades de indivíduos que formam sua população, e, além disso, é independente dos demais Estados. A esse poder peculiar do Estado, a essa potestade, os escritores clássicos denominavam *summa potestas* ou soberania.” Um poder político, segundo Marcelo Caetano¹⁰, “supremo e independente, entendendo-se por poder supremo aquele que não está limitado por nenhum outro na ordem interna e por poder independente aquele que, na sociedade internacional, não tem de acatar regras que não sejam voluntariamente aceitas e está em pé de igualdade com os poderes supremos dos outros povos.”

Na doutrina do teólogo renascentista Frei Francisco de Vitória (1492-1546), cujos fundamentos buscavam justificar as conquistas e colonizações de sua Espanha no novo mundo, verifica-se a idéia de uma ordem mundial regida pelo Direito Internacional, produto da conjugação das vontades estatais, o qual se afirma hierarquicamente superior ao direito interno de cada Estado soberano¹¹. O conceito de soberania era, assim, bastante flexível em face da idéia

de *communitas orbis*, o direito comum a todos os povos.

Com sua doutrina, Hugo Grotius (1597-1645) retira o papel constituinte de Deus para a formação de um direito do gênero humano. Hobbes, em momento seguinte, considera que somente existe Estado soberano por força de um projeto racional e físico, onde os poderes individuais são confiados ao *Leviatã* diretamente ou por delegação representativa, atribuindo à soberania característica de poder pacificador necessário à contenção da beligerância do estado de natureza (a guerra de todos contra todos).

A base contratualista, identificada em Hobbes, ganha nova dimensão com a doutrina de Rousseau, cujas verdades afastam, em definitivo, a idéia de soberania dos príncipes. Segundo as bases da soberania popular ou interna, a capacidade normativa é condicionada e traduz a idéia de outorga e coordenação entre Povo e autoridade, sendo o fundamento do regime democrático. A coletividade, num dado território, ainda que através de um regime representativo, escolhe seu próprio destino.

Essas concepções de *soberania* apresentadas não satisfazem à atual realidade política e econômica mundial, cenário este que exige certa flexibilidade do poder estatal aos rogos do direito e do interesse internacional. Por isto mesmo é que o atual conceito de soberania deve revelar uma qualidade ou atributo da ordem jurídica estatal. Essa noção guarda correspondência com a concepção realista de soberania, sustentada por Bigne Villeneuve¹² ao dispor que soberania não constitui um poder, mas uma quali-

9 Azambuja, Darcy, *Teoria Geral do Estado*, Porto Alegre, Globo, 2001, p. 49.

10 Caetano, Marcelo, *Direito constitucional*, Rio de Janeiro, Forense, 1987, p. 169.

11 Ferrajoli, Luigi, *A soberania no mundo moderno*, São Paulo, Martins Fontes, 2002, tradução de Carlo Coccioli e Marcio Lauria Filho.

12 Villeneuve, Marcel de La Bigne, *Traité général de l'État*, Paris, Recueil Sirey, 1929.

dade do poder do Estado, qualidade de supremacia derradeira e mais extrema que, num dado domínio, pertence ao referido poder.

A expansão das competências das organizações supranacionais, bem como o progressivo crescimento do campo de atuação do direito internacional são fatos que definem uma nova realidade política e jurídica mundial, o que propõe uma re-discussão do conceito de soberania.

A Competência dos Estados-membros no Federalismo brasileiro

No atual contexto político mundial, o Estado assume o perfil democrático, submentendo-se aos imperativos constitucionais respectivos. A noção de competência, nesse cenário, não poderia ser outra senão dever-poder conferido aos entes políticos para a consecução do ideal democrático, ou seja, a Constituição justifica a existência dos entes políticos diante dos *deveres* que lhes atribui para o cumprimento, inclusive e se necessário for, com o uso de certas prerrogativas designadas pela expressão *poder*. O uso do poder só se justifica, portanto, para o cumprimento do dever determinado no texto constitucional. Desta forma, o Estado deixa de ser um fim em si mesmo para se constituir em instrumento para a realização do bem-estar coletivo.

Mas a abordagem da noção de competência se faz presente, também, no debate entre os doutrinadores e cientistas do direito. Pinto Ferreira¹³ dispõe que a “competência é a capacidade jurí-

dica de uma corporação pública para agir”, podendo ser repartida entre os entes da federação, inclusive de maneira exclusiva, privativa, concorrente, supletiva e complementar, sendo esse sistema de repartição de competências imprescindível para o Estado federativo. Já na concepção de José Afonso da Silva¹⁴, deve-se diferenciar, desde logo, a noção de competências do conceito de competência. A primeira corresponde às “diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”, enquanto a segunda, competência, “é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões”.

O debate doutrinário procura esclarecer os diversos sentidos que a expressão pode determinar, conquanto se faça necessário reservar sentido próprio dentro de cada contexto político-estatal. Em se tratando de Estado Democrático de Direito, a exemplo da República Federativa do Brasil, a noção de competência deve ser aquela primeiramente exposta na abertura deste tópico, a qual orienta o presente estudo sobre a competência dos Estados membros em matéria ambiental.

O volume de competências constitucionalmente atribuído aos entes da federação é o que possibilita, em regra, o exame mais detido do maior ou menor grau de autonomia desses entes políticos e do nível de descentralização do modelo federativo de Estado. Mas é necessário salientar que, na generalidade dos casos concretos, a mera distribuição de competências não satisfaz ao conjunto das necessidades públicas, mormente porque, nesse aspecto prático, a autono-

13 Ferreira, Pinto, *Curso de direito constitucional*, São Paulo, Saraiva, 1996, p. 254.

14 Silva, José Afonso da, *Curso de direito constitucional positivo*, São Paulo, Malheiros, 2004, p. 477.

mia dos entes federados se afirma dependente do volume de recursos por eles auferidos, a exemplo das políticas públicas de saúde, educação, segurança, dentre outras. Malgrado este aspecto condicionante da efetividade da descentralização política, o presente estudo se restringe à abordagem da distribuição de competências no texto constitucional.

Na federação brasileira, a autonomia dos entes federados se encontra expressamente prevista no artigo 18 da Constituição da República, o qual reza *in verbis*:

Art. 18 – A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Somente com fundamento na forma como as competências são repartidas entre os entes federados é que se torna possível analisar o nível de autonomia dos Estados-membros e, por conseguinte, debater o grau de descentralização do federalismo brasileiro. Essa descentralização é a própria razão de ser do Estado Federal. E descentralização política, na visão de André Borges Netto¹⁵, consiste na: “repartição constitucional da capacidade de emissão de normas jurídicas, para que cada esfera de poder possa controlar¹⁶ as condutas

dos agentes públicos e dos cidadãos em determinada comunidade jurídica”.

As esferas de poder, mencionadas na definição anterior, referem-se, obviamente, aos próprios entes federados, sobretudo aos Estados-membros, os quais se apresentam como unidades políticas autônomas na composição da estrutura político-administrativa da República Federativa do Brasil. Como pessoas jurídicas de direito público interno, essas esferas de poder apresentam, por determinação constitucional, capacidade processual para figurarem no pólo ativo ou passivo de demandas judiciais, além de se afirmarem como pessoas políticas, na medida em que são dotadas de capacidade legislativa, jurisdicional e administrativa.

Para muitos juristas, a repartição de competências é o eixo central da forma federal de Estado, em torno da qual se relacionam os entes federados. Tome-se, por exemplo, o argumento de Anhaia Mello¹⁷, para quem “Federação é sistema de repartição de competências, conforme programado numa Constituição”.

Repartir competências, todavia, não é tarefa das mais simples, tendo em conta a diversidade de interesses entre os entes federados, bem como as diferenças de formação histórica, especialmente quando se trata de repartição local, regional e nacional, como é a peculiaridade do caso do modelo de federalismo brasileiro. Em face dessas especificidades, adotou-se o princípio da predominância do interesse, como critério para presidir a repartição de competências entre as entidades federadas do Estado brasileiro, além de um sistema complexo de técnicas de repartição

15 Borges Netto, André Luiz, *Competências legislativas dos estados-membros*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1999, p.46

16 Controlar, nesse contexto, significa, conforme explica o mesmo autor à p. 47 daquela obra, fazer uso da competência necessária que cada esfera de poder possui “para, mediante regras jurídicas próprias, autogerir os seus negócios internos ou para organizar os assuntos que lhes forem delegados como do seu peculiar interesse, devendo-se respeitar os limites impostos pela Constituição”.

17 Anhaia Mello, José Luiz, *O Estado federal e as suas novas perspectivas*, São Paulo, Max Limonad, 1960, p. 146.

de competências, visando a assegurar o equilíbrio federativo inspirado do sistema alemão.

Algumas técnicas tradicionais de repartição de competências entre os entes federados têm sido adotadas em todo o mundo, a exemplo de:

- I) enumeração dos poderes da União, reservando-se aos Estados as matérias não enumeradas ou remanescentes (predomínio no México, Austrália, EUA, Suíça e Argentina);
- II) enumeração dos poderes dos Estados, sendo os remanescentes ou residuais atribuídos à União (empregado no Canadá);
- III) enumeração exaustiva dos poderes dos entes federados (adotado na Venezuela e na Índia).

A utilização dessas técnicas pelas distintas federações, no cenário político mundial, é verificada de variadas formas, a exemplo da federação brasileira que se utiliza dessa última para a repartição de rendas tributárias.

O constitucionalista José Afonso da Silva¹⁸ sustenta que pelo princípio da predominância do interesse as competências da federação brasileira são repartidas entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, cabendo à União as matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, enquanto que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional. Aos Municípios concernem os assuntos de interesse local, restando ao Distrito Federal, que não pode ser dividido em Municípios,

as competências destes e dos Estado-membros. Contudo, às vezes se torna complexa e inócua a tarefa de definir precisamente o que é interesse local, regional e nacional, pois há questões que afetam direta e concomitantemente os três campos de interesse, os três níveis da federação, tenham ou não o mesmo alcance de repercussão. Diante disso, optou o legislador brasileiro por um sistema complexo de técnicas de repartição de competências, empregado na Constituição alemã, objetivando resguardar o equilíbrio entre os distintos entes federados.

Diferentemente das técnicas tradicionais de repartição de competências, a Constituição brasileira de 1988, com fundamento na técnica adotada no sistema constitucional alemão, adota, de acordo com o já citado José Afonso da Silva¹⁹, a “técnica da enumeração dos poderes da União (arts. 21 e 22), com poderes remanescentes para os Estados (art.25, § 1º) e poderes definidos indicativamente para os Municípios (art.30), mas combina, com essa reserva de campos específicos (nem sempre exclusivos, mas apenas privativos), possibilidades de delegação (art. 22, parágrafo único), áreas comuns em que se prevêem atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art.23) e setores concorrentes entre União e Estados em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União, enquanto se defere aos Estados e até aos Municípios a competência suplementar”.

18 Silva, José Afonso da, *Curso de direito constitucional positivo*, São Paulo, Malheiros, 2004, p. 476.

19 Silva, José Afonso da, *Curso de direito constitucional positivo*, São Paulo, Malheiros, 2004, p. 477.

Por conseguinte, considerando as competências material e legislativa, podem elas ser organizadas da seguinte forma: I) competência material, possuindo como subclasses a exclusiva e a comum; II) competência legislativa, compreendendo a exclusiva, a privativa, a concorrente, a suplementar e a supletiva.

Distingue-se a competência material da legislativa por ser aquela, no dizer de Vladimir de Freitas²⁰, “a que atribui a uma esfera de poder o direito de fiscalizar e impor sanções em caso de descumprimento da lei,” sendo, por isso, competência administrativa ou organizativa, enquanto a competência legislativa, no entender de André Netto²¹, “vem a ser a faculdade, a aptidão ou o poder concedido às pessoas políticas para a edição de normas jurídicas infraconstitucionais (ou de natureza constitucional, no caso da competência para editar as Constituições Estaduais), por intermédio das respectivas Casas Legislativas, inovando a ordem jurídica mediante a criação de preceitos jurídicos estabelecadores de direitos e dos deveres que lhes são correlatos”.

Ao Estado-membro compete legislar de forma exclusiva (art. 25, §§ 1º e 2º), concorrente (art.24), suplementarmente (art. 24, § 2º) e supletivamente (art. 24, § 3º) à União, como também compete atuar conjuntamente na administração, organização e fiscalização com a União e os Municípios, com eles estabelecendo relações de cooperação, nos termos do art. 23 da Constituição Federal, que dá a base da competência material dos Estados-membros.

Impõe-se reconhecer, contudo, não obstante a autonomia política de cada membro federado, a existência de um campo de responsabilidade política comum, o que decorre da inexistência de supremacia política entre os entes federados e da necessidade de encontrar resposta a problemas que a todos afetam, pois sobre todos eles recai o custo político das decisões.

Conforme demonstrado, alguns autores consideram diminuída a participação dos Estados-membros no processo de decisão e construção da nação, tendo em vista a ampla gama de competências que ficou a cargo da União, considerando o federalismo brasileiro como centrífugo e um dos mais centralizadores do mundo. É um debate relevante e fértil na medida em que contribui para o amadurecimento da reflexão sobre a experiência federalista brasileira e concorre para o aprimoramento desse modelo de Estado.

As competências ambientais na Constituição brasileira

Ao tratar da incumbência do poder público em matéria ambiental, seguindo as tendências mais contemporâneas da legislação, o legislador constituinte brasileiro, de um modo geral, impôs a todas as esferas de poder (art. 225, §1º):

20 Freitas, Vladimir Passos de, *A Constituição federal e a efetividade das normas ambientais*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 71.

21 Borges Netto, André Luiz, *Competências legislativas dos estados-membros*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1999, p.75.

1. Preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais;
2. Prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
3. Preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País;
4. Fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;
5. Definir, em todas as unidades federativas, espaços territoriais especialmente protegidos;
6. Exigir a realização de Estudo Prévio de Impacto Ambiental e o consequente relatório;
7. Controlar a produção, a comercialização e o emprego de tecnologias e substâncias nocivas ou que ameacem a sustentabilidade do ambiente;
8. Promover a educação ambiental;
9. Proteger a fauna e a flora.

Além disso, o mesmo dispositivo constitucional prevê a responsabilidade e as sanções penais, administrativas e civis para terceiros, particulares e todos que, de qualquer forma, produzirem condutas lesivas ao meio ambiente (art. 225, § 3º), além de estabelecer o licenciamento e o zoneamento ambiental como instrumentos da política nacional de meio ambiente.

Tutela, ainda, de maneira expressa, na qualidade de patrimônio nacional, reafirmando o princípio da soberania nacional, regiões como a floresta amazônica brasileira, a mata atlântica, a serra do mar, o pantanal mato-grossense e a zona costeira (art. 225, § 4º).

O quadro esquemático que se propõe abaixo revela o que o texto constitucional brasileiro oferece quanto à repartição de competências entre os entes federados:

Entes federados	Comp. Legislativas	Comp. Materiais
UNIÃO	Exclusiva: art. 21 Privativa: art. 22 e 22, parágrafo único (delegável) Concorrente: art. 24	Exclusiva: art. 21 Comum: art. 23
ESTADOS	Exclusiva remanescente: art. 25, §§ 1º e 2º Concorrente: art. 24 Suplementar: art. 24, § 2º Supletiva: art. 24, § 3º	Exclusiva: art. 25, § 1º Comum: art. 23
MUNICÍPIOS	Exclusiva: art. 30, I Concorrente: art. 24 Suplementar: art. 30, II	Exclusiva: art. 30, III a VIII Comum: art. 23

Fonte: Constituição brasileira de 1988.

Frisa-se, desde logo, que compete à União, em regra, a elaboração de normas gerais, enquanto aos Estados cabe a elaboração, de modo suplementar, dessas mesmas normas. Somente ao ente central é que a Constituição atribuiu competências privativas.

Em matéria de *meio ambiente* a repartição de competências, entre os entes federados e segundo o texto da Constituição de 1988, é realizada da seguinte forma:

Competência material e legislativa exclusiva da União:

Artigo 21 - Compete à União: (...)

IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; (...)

XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações;

XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; (...)

XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:

a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional;

b) sob regime de concessão ou permissão, é autorizada a utili-

zação de radioisótopos para a pesquisa e usos medicinais, agrícolas, industriais e atividades análogas;

c) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa; (...)

Competência material e legislativa dos Estados:

Artigo 25 - Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º - São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

Competência material e legislativa dos Municípios:

Artigo 30 - Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

(...)

Competência exclusiva é aquela indelegável, ou seja, própria de determinado ente federativo e intransmissível a qualquer outro componente da federação ou ainda, nas palavras de André Tavares, “é aquela na qual cada ente federativo tem seu campo de atuação própria, excludente da atuação de qualquer outra entidade federativa”.²²

A exclusividade de competências previstas na Constituição para a União,

22 Tavares, André Ramos, *Curso de direito constitucional*, São Paulo, Saraiva, 2013, p. 874.

seja em razão da quantidade de matérias seja em relação à relevância delas, conceda-lhe uma posição superior às dos demais entes federativos, especialmente no que diz respeito à tutela ambiental, assim exposta por José Afonso da Silva: “À União resta uma posição de supremacia no que tange à proteção ambiental. A ela incumbe a política geral do Meio Ambiente, o que já foi materializado pela Lei 6.938, de 1981”.²³ Por conseqüência, tem-se presente, nessa supremacia, evidência de que o poder do governo central se afirma superior diante do poder autônomo das demais entidades federadas.

Em se tratando dos Estados-membros e dessa modalidade de competência relativa à matéria ambiental, afirma aquele autor que “os Estados não têm competência exclusiva em matéria de meio ambiente”,²⁴ possuindo apenas competência suplementar quando a questão se refere a essa matéria.

Os municípios também não possuem competências exclusivas específicas em questões ambientais, mas a eles resta designada, nos incisos do art. 23 do Texto Maior, a competência comum e a competência legislativa para suplementar as leis estaduais e federais sobre questões de meio ambiente, visando especificá-las para aplicação diante das particularidades locais.

Quanto à competência legislativa privativa ambiental da União, resta determinado pelo constituinte:

Artigo 22 - Compete privativamente à União legislar sobre: (...)

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; (...)

XIV - populações indígenas; (...)

XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza; (...)

Parágrafo único - Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

O texto acima transcrito faz expressa referência à matéria de competência legislativa privativa da União, uma vez que é somente a ela que compete legislar sobre as matérias do art. 22, pois, via de regra, trata-se de questões de interesse predominantemente nacional. Contudo, conforme estabelece o parágrafo único do dispositivo transcrito, a União poderá delegar competência, aos Estados-membros, para que estes legislem sobre questões específicas relativas às matérias do referido artigo. Por esta razão, a competência privativa é denominada, também, como competência delegada.

Malgrado essa possibilidade constitucional, a delegação de competências deve ser vista como exceção à regra de que o exercício das funções estatais cabe às pessoas designadas pelo legislador constituinte. Mas é essa possibilidade de delegação que possibilita diferenciar a competência privativa da competência exclusiva, uma vez que nesta não há como ocorrer qualquer transmissão de competência a outro ente federativo em decorrência da relevância do interesse nacional que reveste as matérias exclusivas da União.

A delegação de matéria da competência privativa da União, para ser legislada pelos Estados, deve ser concedida por lei complementar, consoante deter-

23 Silva, José Afonso da, *Curso de direito constitucional positivo*, São Paulo, Malheiros, 2004, p. 76.

24 Silva, José Afonso da, *Curso de direito constitucional positivo*, São Paulo, Malheiros, 2004, p. 78.

minado no parágrafo único do artigo 22 da Constituição, lei completar esta que especificará as condições e os limites em que se dará o exercício da competência delegada aos Estados-membros sobre a referida matéria, não podendo, estes, inovar ou ir além do autorizado e definido na própria lei delegante.

No campo da competência material ambiental comum, a Constituição brasileira assim estabelece:

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

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; (...)

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

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

Parágrafo único - Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

A competência comum da União, Estados e Municípios é aquela que torna iguais, “comuns” para as entidades federativas, as questões do art. 23, ou seja, estabelece as mesmas matérias para os entes que compõem a federação, facultando-lhes o tratamento em conjunto, em parceria ou isolados das referidas matérias. No entendimento de André Tavares, a competência comum

“É aquela pela qual todos os entes federados detêm, concomitantemente, idêntica competência”²⁵, podendo ser cumulativa, paralela e simultaneamente de todos os entes federativos.

Há, nas matérias arroladas no artigo 23, relevantes valores de alcance social, para cuja realização e manutenção, segundo Paulo Luiz Neto Lobo e Sueli Gandolfi Dallari²⁶, dentre outros doutrinadores, a ação do poder público transcende, ou pelo menos deveria transcender, as discussões acerca dos limites e espaços estabelecidos para a definição das competências dos entes políticos. De outra parte, a ação estatal é conferida, simultaneamente, a todos os entes federados como deveres, os quais devem ser observados e realizados de forma cooperada e coordenada”.

Fernanda Almeida²⁷, referindo-se à cooperação e à coordenação no exercício das competências materiais comuns, ao contrário dos que defendem a tese de que no exercício da competência comum não pode prevalecer a supremacia de qualquer nível de poder, observa que, “a lei complementar prevista no parágrafo único do artigo 23 não retirará da União o comando geral no campo das competências materiais comuns, a partir do comando legislativo que lhe pertence”. Nesse mesmo sentido, Anna Cândida da Cunha Ferraz já havia afirmado que:

25 Tavares, André Ramos, *Curso de direito constitucional*, São Paulo, Saraiva, 2013, p. 875.

26 Lobo, Paulo Luiz Neto, *Competência legislativa concorrente dos estados-membros na Constituição de 1988*, Brasília, Revista de Informação Legislativa, ano 26 nº101, jan/mar 1989 e Dallari, Sueli Gandolfi, *Os estados brasileiros e o direito à saúde*, São Paulo, Hucitec, 1995.

27 Almeida, Fernanda Dias Menezes de, *Competências na Constituição de 1988*, São Paulo, Atlas, 2000, pp. 129-137.

As atividades a serem exercidas no campo material das competências ‘comuns’ somente poderão ser executadas, na generalidade dos casos, fundamentadas em regulamentação normativa precedente, oriunda de mais de um nível normativo de poder. Nessa hipótese, ocorrerá a chamada repartição vertical de competências, o que significa dizer que a atividade poderá ser exercida pelas diferentes esferas políticas, porém estará sujeita à disciplina legislativa hierarquizada e a regras impostas pelo poder central. (...) O princípio que rege essa partilha (de competências comuns) é o da ‘coordenação e cooperação’, entre as entidades políticas sob a égide da legislação federal.²⁸

Não obstante a falta de um consenso doutrinário acerca desse ponto, são comuns as responsabilidades dos entes federados na tutela das questões ambientais, isto de acordo com a redação do artigo 23 do texto constitucional.

Competência legislativa ambiental concorrente:

Artigo 24 - Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; (...)

§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

A competência concorrente é aquela na qual a União, os Estados-membros e o Distrito Federal podem legislar sobre o mesmo assunto. Conforme afirma Celso Antônio Pacheco Fiorillo, essa competência “se caracteriza pela possibilidade de União, Estados e Distrito Federal disporem sobre o mesmo assunto ou matéria, sendo que à União caberá legislar sobre normas gerais”.²⁹ Portanto, compete à União a formulação de normas gerais, enquanto que aos Estados é reservada a elaboração de normas suplementares e específicas, a fim de adaptar as normas gerais às peculiaridades da realidade regional, social e política de cada unidade política periférica.

Na hipótese, todavia, de falta ou inexistência de norma geral, lacuna não

28 Ferraz, Anna Cândida da Cunha. *Estados e municípios na nova constituição: enfoque jurídico-formal. A nova constituição paulista*, São Paulo, Fundação Faria Lima/Fundação de Desenvolvimento Administrativo, 1989, pp. 65 e 67.

29 Fiorillo, Celso Antônio Pacheco, *Curso de direito ambiental brasileiro*, São Paulo, Saraiva, 2003, p. 61.

sanada pela União, devem os Estados exercer plenamente a competência legislativa, visando ao atendimento de suas peculiaridades, o que se denomina de competência legislativa concorrente supletiva. Essas normas gerais, oriundas da competência supletiva, com o fito de servir às necessidades das comunidades jurídicas regionais, terão eficácia tão somente para o território do Estado que as editou, como também serão efetivas apenas e até ao tempo da edição de lei federal que estabeleça normas gerais sobre a matéria, exceto naquilo em que não for em desacordo com esta última. Trata-se da suspensão da eficácia de lei estadual por superveniência de lei federal.

Competência legislativa ambiental suplementar:

Dos Estados e do Distrito Federal:

Artigo 24 - Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...)

§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Dos Municípios:

Art. 30 - Compete aos Municípios: (...)

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

A competência legislativa suplementar consiste naquela que autoriza aos Estados, Distrito Federal e Municípios complementar e especificar as normas gerais elaboradas pela União, e ainda suprir supletivamente possíveis omissões e lacunas dessas normas por meio do exercício pleno da legislação, tendo em vista suas especificidades regionais e locais.

Os Estados-membros e os Municípios estão, por conta do texto constitucional, a legislar suplementarmente, seja para desdobrar e detalhar norma geral da União, seja para suprir supletivamente suas lacunas, o que, na compreensão de André Netto, “leva à conclusão de que, ao se fazer menção à competência suplementar, tanto pode significar que essa competência é complementar quanto que ela é supletiva.”³⁰ Por conta disso, ao tratar de competência suplementar, prossegue o autor, “deve-se entender que os Estados-membros são titulares de competência complementar e competência supletiva.”³¹

30 Borges Netto, André Luiz, *Competências legislativas dos estados-membros*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1999, pp. 138 e 139.

31 Borges Netto, André Luiz, *Competências legislativas dos estados-membros*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1999, p. 139.

Expondo entendimento diferente sobre a extensão do termo complementar, em sua obra *Direito ambiental brasileiro*, Paulo Affonso Leme Machado³² sustenta que:

Suplemento é o que supre, a ‘parte que se junta a um todo para ampliá-lo ou para aperfeiçoá-lo. O que serve para suprir qualquer falta.’ Assim, não se suplementa a legislação que não exista. Portanto, quando a competência da pessoa de Direito Público interno for somente complementar a legislação de outro ente, se inexistirem normas, não existirá o poder supletório. Não se suplementa uma regra jurídica simplesmente pela vontade de os Estados inovarem diante da legislação federal. A capacidade suplementária está condicionada à necessidade de aperfeiçoar a legislação federal ou diante da constatação de lacunas ou de imperfeições da norma geral federal.

A expressão *competência complementar*, pois, tendo em conta a inexistência de norma jurídica oriunda de um ente federativo superior, não necessariamente abrangeria, pelo posicionamento do autor Paulo Affonso Leme Machado, a competência supletiva, o que mais traduz uma questão de divergência acerca de sutilezas doutrinárias do que propriamente um problema jurídico crucial.

Prosseguindo-se com a análise jurídica da competência legislativa complementar, cumpre reconhecer que os Municípios, em específico, podem complementar tanto o ordenamento federal como o estadual, desde que contemplem dois requisitos ou duas condições, assim apontadas por André Tavares:

“1ª) a presença do interesse local e 2ª) a compatibilidade com a legislação federal e estadual.”³³

Já a competência residual cabe e se destina aos Estados-membros, pois é o que resta ou sobra a partir das incumbências determinadas à União e aos Municípios, ou seja, nas reflexões de André Luiz Borges Netto, as

... ordens jurídicas periféricas poderão inovar a ordem jurídica, mediante a expedição de atos normativos infraconstitucionais, desde que a matéria a ser objeto de legislação não esteja no rol das competências reservadas à União e aos Municípios, tanto explícita quanto implicitamente.

Com base na competência residual, as Casas Legislativas Estaduais passam a estar dotadas da capacidade para criar todas as normas jurídicas relativas a temas que não estejam previstos na faixa de competências da União e dos Municípios.³⁴

A Constituição do Estado do Amazonas, em seu artigo 16, estabelece um excelente paradigma dessa modalidade de competência quando dispõe que o “Estado exercerá, em seu território, todas as competências que não tiverem sido atribuídas com exclusividade, pela Constituição da República, à União e aos Municípios”.

A competência complementar, portanto, dar-se-á sempre em relação à competência concorrente. Em se tratando de matéria ambiental, poderão ocorrer situações em que a norma geral não responda às diversas peculiaridades regionais, devendo-se recorrer, assim, à competência complementar. Com base em

32 Machado, Paulo Affonso Leme, *Direito ambiental brasileiro*, São Paulo, Malheiros, 2002, p. 87.

33 Tavares, André Ramos, *Curso de direito constitucional*, São Paulo, Saraiva, 2013, p. 878.

34 Borges Netto, André Luiz, *Competências legislativas dos estados-membros*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1999, p. 111.

cada ordenamento constitucional estadual, portanto, a respectiva comunidade política e jurídica poderá dar especificidade às normas gerais editadas pela União, buscando a efetiva e singular tutela ambiental exigida por cada realidade.

Conclusão

Diante dessa breve abordagem, é oportuno retomar algumas nuances do debate jurídico acerca das tendências da federação, lembrando que, para Celso Fiorillo³⁵, essa repartição valoriza o federalismo brasileiro, dando mais autonomia aos Estados e Municípios, muito embora, no entender de José Luiz Quadros de Magalhães³⁶, o modelo federal do Estado brasileiro ainda seja extremamente centralizado.

Contudo, é necessário considerar que o processo de formação do federalismo brasileiro, por desagregação política, apresenta, em tese, uma forte predisposição à descentralização com a transferência de competências, em escala crescente, do poder central para os poderes periféricos. Entretanto, na realidade dos fatos, influenciado pela história política nacional, a centralização tem sido a regra determinante para o continuado desequilíbrio de forças entre os entes federados, assegurando a supremacia da União em detrimento da autonomia dos Estados-membros e Municípios, contrariando os fundamentos constitucionais do Estado federal brasileiro.

No que pertine às competências dos entes políticos para dispor sobre as questões ambientais, o que antes se apresentava como um impasse, sobretudo porque a questão era discutida no campo das pretensões patrimoniais, hoje a questão parece superada, principalmente porque o texto constitucional atribui caráter suprapatrimonial ao bem ambiental. Isto determina que os Estados-membros da federação brasileira atuem, no campo legislativo das questões ambientais, de forma autônoma e concorrente com a União e Municípios, bem como lhes garante dispor sobre a questão, no exercício da competência comum outorgada pelo artigo 23 da Constituição da República.

A maior ou menor efetividade da descentralização política entre as unidades federadas é mensurável com o uso das técnicas de repartição de competências consideradas, inclusive, em suas combinações, a exemplo da realidade brasileira, que comporta o relacionamento entre competências exclusivas, privativas, concorrentes, comuns, complementares, supletivas e residuais.

A evolução política das formas de Estado tem na descentralização do Poder, segundo o entendimento de José Luiz Quadros de Magalhães³⁷, a sua característi-

35 Fiorillo, Celso Antônio Pacheco, *Curso de direito ambiental brasileiro*, São Paulo, Saraiva, 2003, p. 62.

36 Magalhães, José Luiz Quadros de, *Pacto federativo*, Belo Horizonte, Mandamentos, 2000, p. 18.

37 Magalhães, José Luiz Quadros de, *Pacto federativo*, Belo Horizonte, Mandamentos, 2000, pp. 13 e 14. Afirma, ainda, aquele autor, que (...) “a tradicional classificação de formas de Estado em unitário e federal está também superada pela evolução das formas de organização territorial e repartição de competências, cada vez mais complexas e ricas, havendo claramente, em nível mundial, uma valorização crescente da descentralização territorial efetiva, como forma de ganhar em agilidade, eficiência e, principalmente, democracia, consagrando o respeito à diversidade cultural, que permite que sejam encontradas soluções criativas que respeitem o sentimento da localidade, da região cultural e principalmente do sentimento de cidadania que se constrói na rica diversidade das culturas das cidades, espaço real e não virtual.”

ca determinante, o que importa afirmar que quanto maior for o grau de descentralização do Poder, tanto mais evoluído, sob o prisma político, tende a ser o Estado. A autonomia federativa, na ótica de José Afonso da Silva³⁸, fundamenta-se em dois elementos básicos, a saber, a existência de órgãos governamentais próprios e a posse de competências exclusivas, o que se verifica reconhecido, a todos os entes federados, no texto constitucional brasileiro.

Considerando a natureza indivisível dos direitos fundamentais³⁹, é inexorável a necessidade da descentralização do Poder com vistas ao fortalecimento do poder local, tornando as decisões estatais mais céleres e eficientes ao mesmo tempo em que enfatizam o respeito às diversidades culturais das localidades de uma mesma estrutura estatal, contribuindo, assim, para a afirmação de uma realidade democrática. A cidadania, como direito fundamental e, portanto, indivisível, não pode ter seu conceito reduzido ao aspecto da participação política, mas antes se afirma como direito à sadia qualidade de vida, direito esse considerado em amplo sentido e decorrente da garantia maior à dignidade da pessoa humana.

A questão ambiental é primordial à sadia qualidade de vida e, por isto, reclama tutela estatal eficiente, quer quanto à celeridade das respostas às demandas levadas ao conhecimento do Estado (pois quase sempre os danos são irreversíveis), quer quanto à efetividade das nor-

mas de proteção ambiental. Daí porque o meio ambiente deve ser tratado como bem público de interesse difuso, pois cabe ao Estado a sua imediata proteção, tanto com políticas preventivas quanto repressivas. À coletividade, porque principal destinatário desse bem, cabe, de igual sorte, a sua defesa e preservação para as presentes e futuras gerações, conforme dispõe a legislação mais relevante sobre a matéria, *ex vi* do artigo 225 da Constituição brasileira, complementado pelos dispositivos da Lei 6.938, de 31.08.1981, lei esta que dispõe sobre a política nacional do meio ambiente.

Para alguns, o texto constitucional particularmente no que se refere às questões ambientais, ao reforçar os laços federalistas com o nível de descentralização de competências adotado, o que se verifica a partir do fortalecimento do papel dos Estados-membros na edificação e fortalecimento do Estado democrático, apresenta *uma nova concepção de federalismo*⁴⁰. Outros não visualizam, nessa repartição de competências, qualquer elemento que indique algum aprimoramento do modelo de federalismo brasileiro, Paulo de Bessa Antunes, por exemplo, diz que “O sistema federativo adotado por nosso País, contudo, cria situações que não são juridicamen-

38 Silva, José Afonso da, *Curso de direito constitucional positivo*, São Paulo, Malheiros, 2004, p. 71.

39 Sobre a indivisibilidade dos direitos humanos, ver Piovesan, Flávia C, *Direitos humanos e o Direito Constitucional Internacional*, São Paulo, Max Limonad, 2000.

40 Isto é reforçado, de certo modo, pelo entendimento de Celso Fiorillo, *op. cit.*, p. 62, ao postular que (...) podemos afirmar que à União caberá a fixação de pisos mínimos de proteção ao meio ambiente, enquanto aos Estados e Municípios, atendendo aos seus interesses regionais e locais, a de um ‘teto’ de proteção. Com isso, oportuno frisar que os Estados e Municípios jamais poderão legislar, de modo a oferecer menos proteção ao meio ambiente do que a União, porquanto, como já ressaltado, a esta cumpre, tão-só, fixar regras gerais.

te muito claras e que precisam de estudo cuidadoso para a sua correta compreensão”.⁴¹ Embora as competências legislativas em matéria ambiental já se encontrem distribuídas no texto constitucional, sustenta o mesmo autor que o sistema legislativo nem sempre funciona de modo integrado, como seria de se esperar, devendo-se tal fato a toda uma gama de circunstâncias que variam desde interesses locais e particularizados até conflitos interburocráticos e, sem dúvida, chegam até as dificuldades inerentes ao próprio sistema federativo tripartite.⁴²

Argumentando acerca da centralização do modelo de federalismo brasileiro, Luiz Quadros de Magalhães, a seu tempo, justifica que “toda e qualquer atuação do Legislativo e do Executivo da União que tenda a centralizar competências, centralizar recursos, centralizar poderes, uniformizar ou padronizar entendimentos direcionados aos Estados-Membros e/ou municípios é conduta inconstitucional e deve ser combatida”.⁴³ Ainda segundo o mesmo autor, a compreensão do caráter centrífugo do federalismo brasileiro é de fundamental importância para a sua correta leitura constitucional e o consequente controle de constitucionalidade.⁴⁴

Segue controversa, portanto, a discussão doutrinária sobre a repartição de competências instituída na Constituição

de 1988, quanto à sua relevância para o aprimoramento do federalismo brasileiro. O problema, contudo, deve ser focalizado em um cenário mais amplo, considerando o relacionamento entre os poderes da República, cuja independência e harmonia nunca se fizeram além do texto constitucional, quanto as intrinsecamente disparidades econômicas, sociais e políticas verificadas entre os diversos Estados-membros, fazendo com que alguns interesses prevaleçam em detrimento de outros, ainda que estes sejam mais legítimos e por vezes mais urgentes que aqueles.

Esses condicionamentos afetam o federalismo brasileiro de tal forma que, mesmo diante de todo esse acervo de competências legislativas e administrativas atribuídas aos entes que o integram, esse modelo político ainda é precário no trato da questão ambiental, ficando a dever melhores resultados à sociedade nacional e mundial, mormente quanto à produção de ações mais eficazes e de efeitos mais concretos para com o cumprimento do disposto no referido artigo 225 do texto constitucional. Assim, a distribuição das competências constitucionais ambientais deve considerar o caráter fundamental e a relevância transnacional que revestem o tema, sem o que a atuação do Estado pode vir a ser considerada abusiva, porque carente de legitimidade.

Referências

-
- 41 Antunes, Paulo de Bessa, *Direito ambiental*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 1999, p. 53-54.
- 42 Antunes, Paulo de Bessa, *Direito ambiental*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 1999, p. 53.
- 43 Magalhães, José Luiz Quadros de, *Pacto federativo*, Belo Horizonte, Mandamentos, 2000, p. 21.
- 44 Magalhães, José Luiz Quadros de, *Pacto federativo*, Belo Horizonte, Mandamentos, 2000, p. 19.

Almeida, Fernanda Dias Menezes de, *Competências na Constituição de 1988*, São Paulo, Atlas, 2000.

Anhaia Mello, José Luiz, *O Estado federal e as suas novas perspectivas*, São Paulo, Max Limonad, 1960.

- Antunes, Paulo de Bessa, *Direito ambiental*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 1999.
- Azambuja, Darcy, *Teoria Geral do Estado*, Porto Alegre, Globo, 2001.
- Borges Netto, André Luiz, *Competências legislativas dos estados-membros*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1999.
- Caetano, Marcelo, *Direito constitucional*, Rio de Janeiro, Forense, 1987.
- Dallari, Dalmo de Abreu, *Elementos de Teoria Geral do Estado*, São Paulo, Saraiva, 2011.
- Dallari, Sueli Gandolfi, *Os estados brasileiros e o direito à saúde*, São Paulo, Hucitec, 1995.
- Ferrajoli, Luigi, *A soberania no mundo moderno*, São Paulo, Martins Fontes, 2002, tradução de Carlo Coccioli e Marcio Lauria Filho.
- Ferraz, Anna Cândida da Cunha. *Estados e municípios na nova constituição: enfoque jurídico-formal. A nova constituição paulista*, São Paulo, Fundação Faria Lima/Fundação de Desenvolvimento Administrativo, 1989.
- Ferreira, Pinto, *Curso de direito constitucional*, São Paulo, Saraiva, 1996.
- Fiorillo, Celso Antônio Pacheco, *Curso de direito ambiental brasileiro*, São Paulo, Saraiva, 2003.
- Freitas, Vladimir Passos de, *A Constituição federal e a efetividade das normas ambientais*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2002.
- Lobo, Paulo Luiz Neto, *Competência legislativa concorrente dos estados-membros na Constituição de 1988*, Brasília, Revista de Informação Legislativa, ano 26 n°101, jan/mar 1989.
- Machado, Paulo Affonso Leme, *Direito ambiental brasileiro*, São Paulo, Malheiros, 2002.
- Magalhães, José Luiz Quadros de, *Pacto federativo*, Belo Horizonte, Mandamentos, 2000.
- Maluf, Sahid, *Teoria Geral do Estado*, São Paulo, Saraiva, 2013.
- Piovesan, Flávia C, *Direitos humanos e o Direito Constitucional Internacional*, São Paulo, Max Limonad, 2000.
- Silva, José Afonso da, *Curso de direito constitucional positivo*, São Paulo, Malheiros, 2004.
- Tavares, André Ramos, *Curso de direito constitucional*, São Paulo, Saraiva, 2013.
- Trigueiro, Oswaldo, *Direito constitucional estadual*, Rio de Janeiro, Forense, 1980.
- Villeneuve, Marcel de La Bigne, *Traité général de l'État*, Paris, Recueil Sirey, 1929.



“Cortesía del Concurso Latinoamericano de Fotografía Documental
Los Trabajos y los Días-Escuela Nacional Sindical”

Título: Costurera
Autor: Mario Javier Ferrer Gentile
País: ARGENTINA