

Núcleo de Estudos e
Pesquisas do Senado



**NORMAS GERAIS REVISITADAS:
A Competência Legislativa em
Matéria Ambiental**

Renato Monteiro de Rezende

Textos para Discussão

121

Fevereiro/2013

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Doris Marize Romariz Peixoto – Diretora Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Claudia Lyra Nascimento – Secretária Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

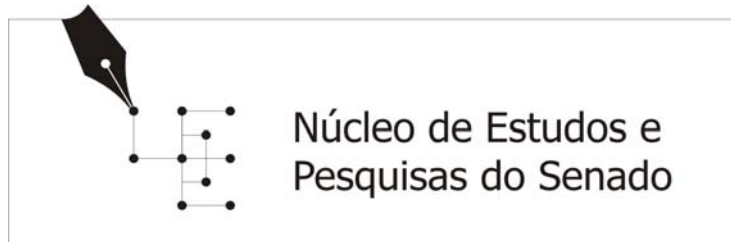
Paulo Fernando Mohn e Souza – Consultor Geral

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS

Orlando de Sá Cavalcante Neto – Consultor Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Fernando B. Meneguim – Diretor



Criado pelo Ato da Comissão Diretora nº 10, de 2011, o Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal tem por missão organizar, apoiar e coordenar projetos de estudos e pesquisas que visem à produção e à sistematização de conhecimentos relevantes para o aprimoramento da atuação do Senado Federal.

Contato:

conlegestudos@senado.gov.br

URL: www.senado.gov.br/conleg/nepsf1.html

ISSN 1983-0645

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

NORMAS GERAIS REVISITADAS: A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL

RESUMO

No âmbito da repartição vertical de competências legislativas no Brasil, as normas gerais são comumente identificadas com princípios uniformizadores ou diretrizes de elevado grau de abstração, dirigidas ao legislador estadual e condicionantes da atuação deste. A legislação nacional detalhista ou exaustiva sobre matérias objeto de competência legislativa concorrente, como a defesa do meio ambiente, é bastante criticada por quem adota tal concepção. Também o é a posição do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto, de viés claramente favorável à centralização normativa. Este estudo discute os limites da competência da União para editar normas gerais, a partir da análise da jurisprudência do STF e dos preceitos constitucionais que regem a distribuição de competências legislativas na Federação. Conclui que a Constituição veda à União legislar sobre peculiaridades estaduais, não sobre detalhes e pormenores de objetos que se apresentem nacionalmente homogêneos. Sob essa perspectiva, normas gerais são aquelas com vigência em todo o território brasileiro, editadas pelo Congresso Nacional, seja por inexistirem peculiaridades estaduais a justificar a diversidade normativa, seja pela necessidade de uma disciplina nacionalmente uniforme de determinados temas, por razões de segurança jurídica ou de manutenção do equilíbrio federativo. Assim entendido o esquema de competências concorrentes, revela-se equivocado tachar de inconstitucionais leis nacionais sobre meio ambiente pelo simples fato de tratarem de detalhes.

PALAVRAS-CHAVE: federalismo brasileiro – competências legislativas – normas gerais – meio ambiente.

ABSTRACT

In the context of the vertical distribution of legislative powers in Brazil, the so-called general norms are commonly identified as principles or guidelines with a high level of abstraction and uniformity purposes, addressed to the state legislature to limit its discretion. In this approach, the very detailed or exhaustive federal legislation on matters subject to concurrent legislation, such as environmental protection, is widely criticized, as well as the Supreme Federal Court's position on this issue, clearly favorable to legislative centralization. This paper discusses the limits of federal power to enact framework legislation, by analyzing the jurisprudence of the SFC and the constitutional provisions governing the distribution of legislative competences in the federation. It concludes that the Brazilian Constitution prohibits the federal government from passing laws on state peculiarities, not on details of objects that are nationally homogeneous. From this perspective, general norms are nationwide rules established by Congress, when there is no state peculiarity justifying the normative diversity or when it is necessary an uniform nationwide standard-setting on some subjects, for reasons of legal certainty or maintenance of the federal equilibrium. Understood in this sense the scheme of concurrent powers, it is wrong to consider unconstitutional federal laws on environment simply because they regulate details.

Keywords: Brazilian federalism – legislative competences – framework legislation – Environment.

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO.....	5
II. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS NO BRASIL	6
1. O ESQUEMA ADOTADO PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988	6
2. COMPETÊNCIAS CONCORRENTES NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS	9
3. A QUESTÃO DAS NORMAS GERAIS.....	15
A) NORMAS GERAIS SEGUNDO A DOCTRINA	15
B) NORMAS GERAIS À LUZ DO TEXTO CONSTITUCIONAL.....	19
C) PECULIARIDADES COMO LIMITES À COMPETÊNCIA DA UNIÃO.....	25
C.1) DA HOMOGENEIDADE NO OBJETO DE REGULAÇÃO	26
C.2) DA UNIFORMIZAÇÃO LEGISLATIVA CONSTITUCIONALMENTE EXIGÍVEL	29
D) SÍNTESE SOBRE A DELIMITAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS DA UNIÃO E DOS ESTADOS	31
III. NORMAS GERAIS E MEIO AMBIENTE	35
1. MODELOS DE ALOCAÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS EM MATÉRIA AMBIENTAL.....	35
2. O ESQUEMA ADOTADO PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988	41
3. A JURISPRUDÊNCIA DO STF	42
4. A NECESSIDADE DE TRATAMENTO LEGISLATIVO HOMOGÊNEO	47
5. NORMA GERAL AMBIENTAL E ÂMBITO TERRITORIAL DE APLICAÇÃO RESTRITO	53
IV. CONCLUSÃO	56
BIBLIOGRAFIA	61

NORMAS GERAIS REVISITADAS: A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL

Renato Monteiro Rezende¹

I. INTRODUÇÃO

No Brasil, a questão dos limites da competência legislativa da União e dos Estados no âmbito da legislação concorrente nunca logrou ser satisfatoriamente equacionada. E talvez nunca venha a sê-lo.

Esse prognóstico, longe de significar um juízo de crítica fácil à capacidade da doutrina e da jurisprudência brasileiras de oferecer soluções ao problema, apenas reconhece as dificuldades de elaboração teórica comuns a todos os países cujo ordenamento constitucional adota um regime de repartição de competências legislativas no qual determinados campos temáticos são entregues à disciplina conjunta dos entes central e subnacionais, cabendo ao primeiro editar legislação de quadro, nos limites da qual se dá a produção normativa estadual.

Quem duvida disso confira, por exemplo, o que ocorre com a *legislación básica* da Constituição espanhola e ocorria com a *Rahmengesetzgebung* (legislação de quadro) da Lei Fundamental alemã. Quanto à primeira, acentuou o Tribunal Constitucional espanhol, na Sentença nº 102, de 1995, que o exame de eventual excesso do legislador nacional ao fazer uso de sua competência para expedir normas básicas (complementáveis pela legislação das comunidades autônomas), deve ser efetuado *caso a caso, sem possibilidade de se criar aprioristicamente uma teoria que preveja todas as hipóteses futuras ou de antecipar critérios abstratos não contrastados com a realidade tópica*.

Relativamente à legislação de quadro alemã, a dificuldade em fixar limites precisos às competências da União e dos Estados contribuiu decisivamente para que o parlamento, na Reforma Constitucional de 2006, tomasse a decisão de revogar o

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal, do Núcleo de Direito, área de Direito Constitucional, Administrativo, Eleitoral e Partidário

dispositivo constitucional que previa, quanto a determinadas matérias, as competências da União para editar normas gerais e dos Estados para complementá-las.

Costuma-se dizer que as “normas gerais” pertencem à categoria dos chamados conceitos jurídicos indeterminados. Por serem elas reconhecidas como tal, é presumível que a resolução de controvérsias quanto ao uso da competência para editá-las comporte um grau elevado de subjetivismo por parte do juiz constitucional. No entanto, se não parece razoável, em uma federação, deixar a cargo do legislador nacional estabelecer os limites de sua própria competência (pois isso poderia conduzir ao esvaziamento da autonomia dos Estados), inadequado também seria substituir a discricionariedade do legislador nacional pela discricionariedade do juiz constitucional.

Dirimir os conflitos federativos em sede de competências legislativas concorrentes nem sempre constitui tarefa simples, mas a Corte Constitucional não tem como se furtar a dar respostas. Decidir é preciso, imprecisas que sejam as decisões. Assumir as dificuldades desse mister não significa, porém, renunciar aos esforços no sentido de estabelecer critérios objetivos de apreciação dos limites das competências legislativas dos entes federados, fazendo do casuísmo a regra do processo decisório.

Sem a pretensão de oferecer uma resposta perfeita e acabada para as sempre presentes dúvidas sobre a extensão das competências legislativas concorrentes da União e dos Estados, este trabalho constitui uma tentativa de fornecer balizas mais objetivas para a delimitação dos espaços de atuação do legisladores nacional e estadual. Para tanto, fará a crítica da associação simplista que costuma ser feita entre “normas gerais” e “princípios” ou “diretrizes”. Dado o potencial das questões ambientais para suscitar conflitos federativos, evidenciado em diversas ações constitucionais julgadas pelo Supremo Tribunal Federal, e tendo em vista que a matéria é uma daquelas objeto de competência legislativa concorrente, o estudo dedicará especial atenção ao tema.

II. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS NO BRASIL

1. O ESQUEMA ADOTADO PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O Brasil constitui uma Federação com tendências marcadamente centrípetas. Surgindo como Estado unitário, somente se organizou federativamente quando da Proclamação da República, alternando, desde então, períodos de maior e menor autonomia dos entes subnacionais. Comparativamente ao regime que lhe precedeu, a

Constituição de 1988 ampliou as competências legislativas dos Estados. A União, contudo, continua detentora de amplos poderes legislativos, exclusivos ou em concorrência com os Estados. Somando-se a isso uma tendência do Supremo Tribunal Federal (STF) de, ao interpretar a Constituição, pouco espaço deixar à autonomia legislativa estadual, há quem classifique o federalismo brasileiro mais como de integração do que de cooperação².

A distribuição de competências legislativas entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios é tratada em diversos dispositivos constitucionais. De forma resumida e simplificada, pode-se identificar o seguinte esquema de repartição:

- 1) competências privativas da União (art. 22): sobre determinadas matérias, somente à União é dado legislar, admitindo-se, contudo, que, por lei complementar, o ente central autorize os Estados e o Distrito Federal a legislarem sobre tópicos específicos dessas matérias;
- 2) competências concorrentes da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 24): em determinadas matérias, compete à União estabelecer normas gerais, cabendo a Estados e ao Distrito Federal editar legislação suplementar, a qual pode ser de dois tipos – complementar (que, como o próprio nome diz, complementa as normas gerais editadas pela União) e supletiva (que dispõe amplamente sobre a matéria, na ausência de normas gerais editadas pela União);
- 3) competência exclusiva dos Municípios e do Distrito Federal (arts. 30, I, e 32, § 1º): exercitável nos assuntos de interesse predominantemente local;
- 4) competência suplementar dos Municípios (art. 30, II): para complementar a legislação federal e estadual em assuntos que também sejam de interesse local;
- 5) competência remanescente dos Estados e do Distrito Federal (art. 25, 32, § 1º): Estados e Distrito Federal podem legislar sobre todas as matérias que não lhe tenham sido interditas (ou seja, que não sejam da competência privativa ou exclusiva de outros entes).

Nos termos do art. 24 da Constituição de 1988, são matéria de competência legislativa concorrente: direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; orçamento; juntas comerciais; custas dos serviços forenses; produção e consumo; florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos

² TAVARES, André Ramos. Aporias acerca do condomínio legislativo no Brasil. In: TAVARES, André Ramos; LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang [Orgs.]. *Estado Constitucional e Organização do Poder*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 163.

recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; educação, cultura, ensino e desporto; criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; procedimentos em matéria processual; previdência social, proteção e defesa da saúde; assistência jurídica e defensoria pública; proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; proteção à infância e à juventude; organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

A Constituição brasileira adotou o esquema de repartição conhecido como de competências concorrentes não cumulativas, que se caracteriza pela regulação legislativa concomitante de um mesmo âmbito material pela União e pelos Estados, com uso do critério distintivo de norma geral e norma especial para definir o que incumbe aos legisladores nacional e estadual disciplinar.

Em contraposição a esse modelo, fala-se de competência concorrente cumulativa (ou clássica) quando há *disponibilidade ilimitada do ente central de legislar sobre a matéria, até mesmo podendo esgotá-la, remanescendo aos Estados o poder de suplementação, em caso de ausência de norma federal, ou de complementação, para preencher lacunas acaso por ela deixadas*³.

A Lei Fundamental de Bonn disciplinou as duas espécies de competências legislativas concorrentes. Seu art. 75, hoje revogado, previa a *Rahmengesetzgebung* (legislação de quadro), enumerando matérias sobre as quais competiria à União editar normas gerais, cabendo aos Estados-membros complementar tais normas, editando legislação específica. Tratava-se, portanto, de competências concorrentes não cumulativas. Por sua vez, o art. 74 da Lei Fundamental arrola as matérias sujeitas à *konkurrierende Gesetzgebung* (legislação concorrente), em relação às quais a União pode legislar exhaustivamente, esgotando a regulação do assunto. Aos Estados cabe complementar a legislação federal existente ou exercer competência legislativa plena,

³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais. In: *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 25, n. 100, out/dez 1988, p. 131.

na ausência de lei federal. O art. 74 da Constituição alemã enumera, pois, competências concorrentes cumulativas⁴.

Em sede de competências concorrentes, diferentemente das Cartas que lhe precederam, a Constituição de 1988 aludiu apenas às não cumulativas. Ademais, nenhuma outra Constituição brasileira submeteu tantas matérias à regulação concomitante por parte da União, dos Estados e do Distrito Federal. Isso não significa, porém, que, em relação a cada uma das matérias sujeitas ao condomínio legislativo, os espaços de regulação atribuídos aos Estados sejam substanciais, tampouco que tenham aumentado naquelas matérias que já eram objeto de legislação concorrente nos regimes constitucionais anteriores, como se verá adiante.

2. COMPETÊNCIAS CONCORRENTES NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

A Constituição de 1988 é normalmente tratada pela doutrina como uma resposta ao centralismo do regime constitucional de 1969. E não há dúvida de que, comparada ao texto da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, a nova Carta ampliou a autonomia dos entes subnacionais. Disso não resultou, contudo, qualquer abalo substancial ao protagonismo legislativo da União. No tocante à repartição de competências normativas, a concentração de poderes na União é uma constante histórica no Brasil, mesmo nos períodos de maior autonomia estadual. Especificamente no âmbito da legislação concorrente, conquanto a Constituição de 1988 tenha ampliado o rol de matérias sujeitas à disciplina legislativa estadual, isso pouco significou na prática.

A Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, não era sistemática no tratamento das competências enumeradas. Relacionava em um único artigo as competências materiais, as legislativas exclusivas e as legislativas concorrentes, cumulativas e não cumulativas, da União. O § 3º de seu art. 8º autorizava os Estados a legislar supletivamente sobre determinados temas enumerados no artigo, desde que respeitada a lei federal. Previa ainda que, nesse âmbito, o legislador estadual poderia operar dentro dos vazios legislativos deixados pela lei federal, bem como disciplinar peculiaridades estaduais. Como consequência, todas as matérias

⁴ A rigor, apenas quanto a algumas matérias indicadas no art. 74, o exercício da competência concorrente pela União se dá de forma incondicionada. E isso passou a ocorrer apenas a partir da Reforma Constitucional de 2006. Antes disso, sobre todas as matérias de competência concorrente, a União só podia legislar quando atendidos os requisitos da chamada cláusula da necessidade. A esse respeito, confira-se a nota de rodapé n. 6.

enumeradas no art. 8º e não indicadas em seu § 3º constituíam competência legislativa exclusiva da União.

Sobre os seguintes assuntos objeto de competência concorrente, cabia ao legislador nacional expedir apenas normas gerais (competência concorrente não cumulativa): orçamento, despesa e gestão patrimonial e financeira de natureza pública; taxa judiciária, custas e emolumentos remuneratórios dos serviços forenses, registros públicos e notariais; Direito Financeiro; seguro e previdência social; defesa e proteção da saúde; regime penitenciário; educação nacional; desportos (art. 8º, XVII, *c e q*).

Em relação às demais matérias que admitiam, nos termos do § 3º do art. 8º, suplementação estadual, a competência do legislador federal não se restringia à edição de normas gerais, podia abranger também normas específicas, de forma a esgotar a regulação jurídica do assunto (competência concorrente cumulativa). Elas abrangiam: a produção e consumo; os registros públicos, juntas comerciais e tabelionatos; o tráfego e o trânsito nas vias terrestres; a organização, os efetivos, a instrução, a justiça e as garantias das polícias militares, bem assim as condições gerais de sua convocação, inclusive mobilização (art. 8º, XVII, *d, e, n e v*).

Em que pesem as frequentes comparações doutrinárias entre os modelos de repartição de competências da Constituição de 1988 e da Lei Fundamental alemã de 1949, ressaltando sua proximidade, não é exagerado dizer que, em alguns pontos, o regime constitucional brasileiro de 1969 era até mais parecido com o alemão do que a Constituição de 1988, pois incluía algo mais próximo da competência concorrente da Lei Fundamental (relativamente às matérias das alíneas *d, e, n e v* do inciso XVII do art. 8º, na forma do parágrafo único do mesmo artigo da Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969)⁵.

Sobre o tema, é preciso ter presente que a Lei de Revisão Constitucional nº 52, de 2006, promoveu profundas alterações no modelo de repartição de competências legislativas na Alemanha. Antes da reforma constitucional, em sede de legislação

⁵ Convém reiterar que a comparação leva em conta o método de repartição de competências, não a quantidade de temas entregues às disciplinas exclusiva ou concorrente. Nesse último aspecto, a Lei Fundamental alemã certamente confere maiores possibilidades de atuação do legislador estadual do que qualquer das Constituições brasileiras que se seguiram à de 1891. Deve-se ponderar, contudo, que, em face da tendência da União de editar normas exaustivas no exercício da competência concorrente, o espaço de atuação do legislador estadual tedesco é menor do que pode sugerir a mera leitura do texto constitucional. De resto, as competências concorrentes na Alemanha não se submetem ao mesmo regime das competências previstas no art. 24 da Carta brasileira. Mais assemelhadas a estas eram as competências para legislação de quadro, suprimidas pela Lei de Revisão Constitucional nº 52, de 2006.

concorrente, os Estados somente podiam atuar quando a União não fizesse uso de sua competência. Ademais, a União podia (e ainda pode) editar normas detalhadas e esgotar a regulação jurídica das matérias objeto de competência concorrente. Embora a Lei Fundamental originalmente previsse que, nesse âmbito, a União só poderia legislar quando caracterizada a necessidade de regramento uniforme em todo o território nacional, a interpretação dada ao art. 72, § 2º, da Lei Fundamental (a chamada cláusula da necessidade) pela Corte Constitucional alemã, durante meio século, foi na linha de que a verificação do atendimento das condições habilitantes pela União não se sujeitava a controle judicial, tornando discricionário o exercício dessa competência pelo legislador federal⁶.

À semelhança do que ocorria (e ainda ocorre) na maior parte das matérias objeto de competência concorrente na Alemanha, o legislador federal, na vigência da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, podia editar normas exaustivas, no âmbito das competências concorrentes cumulativas, não deixando espaço à atuação do legislador estadual. E a ausência de lei federal autorizava, por si só, os Estados a legislarem a respeito. A Constituição de 1988 não prevê nada equivalente a isso, admitindo a regulação exaustiva de um dado tema pela União apenas: quando se tratar de matérias de sua competência privativa, nas quais os Estados só podem incursionar quando topicamente autorizados pelo legislador complementar federal⁷; ou, como se procurará demonstrar a seguir, quando, tratando-se de matéria sujeita à competência concorrente, não existir diversidade nas situações de fato, a reclamar regulações distintas, de Estado

⁶ Em sua redação original, o art. 72, § 2º, da Lei Fundamental alemã autorizava a União a legislar sobre matérias sujeitas à competência concorrente quando verificada a necessidade de regulamentação federal, em virtude de: (i) o assunto não poder ser regulado efetivamente pela legislação de cada Estado; (ii) a regulação do assunto pela lei de um Estado poder prejudicar os interesses de outros Estados ou os interesses gerais; ou (iii) assim o exigir a manutenção da unidade jurídica e econômica, especialmente a manutenção da uniformidade das condições de vida para além do território de cada Estado. O dispositivo teve a sua redação alterada pela Lei de Revisão Constitucional nº 42, de 1994, a qual autorizou a União a legislar se e na medida em que se fizesse indispensável uma regulação mediante lei federal, no interesse do Estado como um todo, para o estabelecimento de condições equivalentes de vida, ou a preservação da unidade jurídica ou econômica no território nacional. A Corte Constitucional alemã modificou sua jurisprudência, passando a fazer a verificação do atendimento da cláusula da necessidade, somente a partir de 2002. Em 2006, a Lei de Revisão Constitucional nº 52, dispensou a União da observância das condições do art. 72, § 2º, em mais de dois terços das matérias constantes do rol de competências concorrentes, então ampliado. Parte das matérias sobre as quais a União legisla com dispensa de observância do requisito da necessidade podem ser reguladas pelos Estados mesmo que já exista legislação federal a respeito. Nesse caso, prevalece a regra *lex posterior derogat legi priori*. Estados e União estão habilitados a regular esses temas em sua inteireza, e o eventual conflito de normas se resolve com a prevalência da lei mais recente.

⁷ E nesse caso, como a autorização é para que Estados legislem sobre questões específicas das matérias de que trata o art. 22 da Constituição Federal, sequer se pode dizer que eles possam disciplinar inteiramente um campo temático relacionado nos incisos do art. 22.

para Estado, ou o estabelecimento de normas nacionalmente uniformes for essencial para assegurar a estabilidade do pacto federativo e a segurança jurídica.

No tocante à competência concorrente não cumulativa, também prevista em relação a alguns temas pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, inexistem diferenças significativas entre os regimes constitucionais atual e pretérito⁸. Em que pese a ampliação do conjunto de matérias sujeitas à competência concorrente, esta sim indicativa do alargamento da participação do legislador estadual a partir de 1988, sob o aspecto estrito da técnica de repartição utilizada a Constituição pouco inovou.

A ideia de que a competência legislativa da União para editar normas gerais implica a vedação de regramento exaustivo do tema sujeito ao condomínio legislativo remonta à própria adoção desse esquema de repartição de competências no Brasil.

A Constituição de 1934 previu, no inciso XIX de seu art. 5º, as matérias da competência legislativa da União. Algumas delas, indicadas no § 3º do mesmo artigo, também eram passíveis de legislação estadual, supletiva ou complementar. Às leis estaduais competiria, *atendendo às peculiaridades locais, suprir as lacunas ou deficiências da legislação federal, sem dispensar as exigências desta*. Sobre a maior parte dos temas relacionados no inciso XIX, não havia restrições à disciplina federal, que poderia ser exaustiva. Em algumas matérias, no entanto, impunham-se limites à competência da União. Assim, cabia-lhe traçar as *diretrizes* da educação nacional, editar *normas fundamentais* do direito rural, do regime penitenciário, da arbitragem comercial, da assistência social, da assistência judiciária e das estatísticas de interesse coletivo, bem como *normas gerais* sobre o trabalho, a produção e o consumo. No tocante a

⁸ Da mesma forma, não existem diferenças significativa entre a competência concorrente não cumulativa no Brasil, nos regimes de 1969 e 1988, e a competência para legislação de quadro, prevista no art. 75 da Lei Fundamental, em sua redação original, tal como interpretada pela Corte Constitucional durante o primeiro meio século de vigência da Lei Fundamental. Segundo o citado artigo da Constituição alemã, competia à União editar normas gerais e aos Estados normas específicas sobre dados campos temáticos. Embora a ação do legislador federal nesse âmbito também estivesse condicionada pela cláusula da necessidade, o entendimento do Tribunal Constitucional Federal, como já afirmado, era no sentido de que essa questão não se sujeitava ao controle judicial. E, a despeito de reconhecer que as normas federais deveriam dar espaço a desenvolvimento normativo pelos Estados, o Tribunal admitiu, em diversas ocasiões, que determinados pontos da matéria regulada pudessem ser exaustivamente disciplinados por normas federais diretamente aplicáveis às relações materiais. A Lei de Revisão Constitucional nº 42, de 1994, procurou limitar o espaço de atuação federal, determinando que, em sede de competências para legislação de quadro, somente em circunstâncias excepcionais a lei federal poderia conter disposições detalhadas ou diretamente aplicáveis. A mudança de posição da Corte Constitucional sobre o controle judicial da observância do requisito da necessidade restringiu ainda mais os poderes do legislador federal nesse âmbito. Por fim, a Lei de Revisão Constitucional nº 56, de 2002, extinguiu as competências de quadro, transferindo as matérias a elas sujeitas para o rol de competências concorrentes.

questões ambientais, a legislação referente a riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca incluía-se no âmbito das competências concorrentes cumulativas. Como se vê, competências concorrentes cumulativas e não cumulativas foram previstas na Carta de 1934.

Também a Constituição de 1946 adotou modelo de repartição de competências legislativas que contemplou as duas variedades de competências concorrentes. O inciso XV de seu art. 5º enumerou as matérias objeto de competência legislativa da União, algumas das quais passíveis de disciplina, nos termos do art. 6º, por legislação estadual supletiva ou complementar. Cabia à União editar normas gerais de direito financeiro, seguro, previdência social, defesa e proteção da saúde, regime penitenciário, bem como fixar as diretrizes e bases da educação nacional. Sobre esses assuntos, a União exercia competência concorrente não cumulativa. Já quanto às demais matérias do inciso XV do art. 5º às quais remetia o art. 6º da Carta, a União exercia competência concorrente cumulativa. Entre elas figuravam os mesmos temas ambientais sujeitos à competência concorrente cumulativa na Constituição de 1934.

O papel da União e dos Estados no âmbito das competências legislativas concorrentes não cumulativas passou a ser objeto de crescente preocupação doutrinária na vigência da Constituição de 1946. Um dos prógonos da elaboração teórica sobre o assunto, Carlos Alberto de Carvalho Pinto, em estudo clássico, propugnava ser vedado à União, no âmbito de sua competência para estabelecer normas gerais de Direito Financeiro (art. 5º, XV, *b*, da Carta de 1946), produzir legislação exhaustiva, que não respeitasse o espaço de produção normativa dos demais entes federados⁹.

Sob a égide da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, Pontes de Miranda assinalava, a respeito da legislação federal de normas gerais: *a competência da União não é ilimitada, não esgota o assunto, não no exaure, e a Constituição impõe que se restrinja a normas fundamentais, a diretrizes, a regras jurídicas gerais*. Também a inexistência de legislação de normas gerais da União já era vista pelo jurista como autorizadora do exercício da competência legislativa plena pelos Estados: *enquanto não há legislação federal, a legislação estadual é aplicada, ainda em se tratando de regra*

⁹ CARVALHO PINTO, Carlos Alberto A. de. *Normas gerais de direito financeiro*. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 1949.

*jurídica geral, ou regra jurídica fundamental*¹⁰. Desse mesmo entendimento comungava o STF¹¹.

Como se pode notar, aquilo que no regime constitucional de 1988 se identifica como competência legislativa concorrente já existia desde a Constituição de 1934. Não representa inovação da Carta de 1988 a regra de que o exercício concomitante de competências legislativas sobre um mesmo âmbito material pela União e pelos Estados implica uma divisão necessária de tarefas, quando ao ente central é atribuída a edição de normas gerais. O regramento das competências concorrentes, constante dos parágrafos do art. 24 da Lei Maior de 1988, não se distingue em praticamente nada da disciplina das competências concorrentes não cumulativas da Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Como única diferença digna de nota, tem-se a regra de que a superveniência de lei federal de normas gerais apenas suspende a eficácia da legislação estadual no que lhe for contrário (art. 24, § 4º, da Constituição de 1988). No regime de 1969, ante o silêncio do texto constitucional a respeito disso, a construção doutrinária e jurisprudencial foi no sentido de que não se tinha, nesse caso, suspensão da eficácia, mas verdadeira revogação¹².

No âmbito das competências legislativas concorrentes não cumulativas, a questão que mais tem desafiado os juristas é, sem dúvida, a da determinação dos limites de atuação dos legisladores nacional e estadual. Se, por um lado, parte significativa da doutrina realça o caráter principiológico e não exaustivo das normas gerais, por outro a interpretação que tem sido dada ao art. 24 da Constituição de 1988 pelo STF vai no

¹⁰ *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969*. Rio de Janeiro: Forense, 1987. Vol. II, pp. 169-70. No mesmo sentido, admitindo a competência legislativa plena dos Estados, na ausência de lei federal, manifestavam-se Oswaldo Trigueiro (*Direito Constitucional Estadual*, Rio de Janeiro: Forense, 1980, p. 86), José Afonso da Silva (*Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo: RT, 1984, pp. 57-8), Sahid Maluf (*Curso de Direito Constitucional*, São Paulo: Sugestões Literárias, 1974, p. 117) e Michel Temer (*Elementos de Direito Constitucional*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982, p. 55). Em sentido contrário, Luís Roberto Barroso (*Direito Constitucional Brasileiro: o problema da Federação*, Rio de Janeiro: Forense, 1982, pp. 60-1).

¹¹ Cf.: Representações nº 919 (DJ de 01.07.1977) e nº 1.135 (DJ de 25.10.1985). No julgamento da última ação, observou o Ministro Moreira Alves em seu voto que, quando a competência da União se limitar à edição de normas gerais, “a legislação do Estado, havendo lei federal a respeito, pode suprir vazios deixados por esta no tocante a princípios gerais, e tem competência exclusiva, respeitada a legislação federal de normas gerais, para disciplinar, dentro de seus territórios, tudo o que saia do âmbito da generalidade, já que isso recai na esfera da competência implícita dos Estados-membros”.

¹² Cf.: Pontes de Miranda (*op. cit.*, pp. 178-9), Oswaldo Trigueiro (*op. cit.*, p. 86). Na jurisprudência, perfilhando esse mesmo entendimento, cf. os votos dos Ministros Moreira Alves e Oscar Correa, na Representação nº 1.135. No regime constitucional vigente, lei estadual que teve apenas a sua eficácia suspensa pelo advento de lei nacional de normas gerais pode voltar a produzir efeitos, no caso de revogação da lei de normas gerais.

sentido da continuidade, em sua essência, do regime anterior a 1988, no tocante às regras de exercício dessa competência pela União e pelos Estados.

3. A QUESTÃO DAS NORMAS GERAIS

a) Normas gerais segundo a doutrina

A despeito do grande número de trabalhos doutrinários sobre o tema, a compreensão do que sejam normas gerais continua nebulosa, ante a dificuldade de se fornecer uma definição que, nos casos concretos, confira ao aplicador do Direito total segurança na classificação, como gerais, das normas constantes de legislação editada pelo Congresso Nacional, com base na competência para expedir normas dessa natureza. Veja-se, por exemplo, a definição de Carvalho Pinto¹³:

a) não são normas gerais as que objetivem especialmente uma ou algumas dentre as várias pessoas congêneres de direito público, participantes de determinadas relações jurídicas;

b) não são normas gerais as que visem, particularizadamente, determinadas situações ou institutos jurídicos, com exclusão de outros, da mesma condição ou espécie;

c) não são normas gerais as que se afastem dos aspectos fundamentais ou básicos, descendo a pormenores ou detalhes.

Trata-se de uma construção formulada em termos negativos. Ao invés de dizer o que são normas gerais, relaciona características daquilo que não pode ser qualificado como tal. Sua utilidade é inegável, mas ela não constitui propriamente uma definição de norma geral, salvo se se entender que toda norma não enquadrável em nenhuma das três categorias citadas deve ser considerada norma geral.

A doutrina tradicional tende a rejeitar a ideia de que as normas gerais possam dispor sobre detalhes e minúcias da matéria regulada, esgotando seu tratamento normativo. Diogo de Figueiredo Moreira Neto, por exemplo, ao conceituar as normas gerais, adverte que, no âmbito da competência concorrente, *a União está limitada à edição de diretrizes nacionais que se dirigem precipuamente aos legisladores estaduais, para os quais são cogentes, direta e imediatamente eficazes*. Ademais, assinala que *as normas específicas baixadas pela União juntamente com as normas gerais ou os*

¹³ *Op.cit.*, p. 41. Na mesma linha, Moreira Neto aponta que as normas gerais “devem ser regras nacionais, uniformemente aplicáveis a todos os entes públicos (...); devem ser uniformes para todas as situações homogêneas (...); e não podem entrar em pormenores ou detalhes nem, muito menos, esgotar o assunto legislado” (*op. cit.*, p. 149).

*aspectos específicos por acaso nestas contidos não têm aplicação aos Estados-Membros, considerando-se normas particularizantes federais, dirigidas ao Governo Federal*¹⁴.

Sobre a aplicabilidade das normas editadas pela União no âmbito da competência concorrente, embora entenda que as normas gerais se dirijam precipuamente ao legislador estadual, Moreira Neto admite a sua incidência direta e imediata nas relações jurídicas concretas, no caso de omissão do legislador estadual em editar as normas específicas, hipótese em que, segundo o jurista, até mesmo as normas específicas editadas pela União seriam aplicáveis.

Há, no entanto, vozes discordantes a sustentar a possibilidade de as normas gerais regularem pormenores e se aplicarem diretamente às relações jurídicas, não apenas dispensando a *interpositio* do legislador estadual, mas impedindo que este disponha de maneira diversa. Ao examinar a competência da União para expedir normas

¹⁴ *Op. cit.*, p. 161. O estudo de Moreira Neto é, certamente, um dos mais aprofundados sobre o tema, e compila extenso repertório doutrinário a respeito do conceito de norma geral. No mesmo diapasão, José Afonso da Silva observa que as normas gerais “não regulam diretamente situações fáticas, porque se limitam a definir uma normatividade genérica a ser obedecida pela legislação específica federal, estadual e municipal: direito sobre direito, normas que traçam diretrizes, balizas, quadros, à atuação legislativa daquelas unidades da Federação” (*Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 280). Ainda na vigência da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, Elival da Silva Ramos sustentava: “Embora o conceito de normas gerais seja timbrado por uma certa dose de imprecisão, não faculta ao legislador federal a regulação exaustiva da matéria, posto que importa em circunscrever as normas federais ao campo da generalidade, dos princípios básicos” (Normas gerais de competência da União e competência supletiva dos Estados: a questão dos agrotóxicos. In: *Revista de Direito Público*. ano XIX, n. 77, jan/mar 1986, p. 130). Manoel Gonçalves Ferreira Filho, não sem reconhecer a dificuldade de se discernir, nos casos concretos, as normas gerais das particularizantes, também identifica as primeiras com “princípios, bases e diretrizes que hão de presidir todo um subsistema jurídico” (*Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1990, vol. 1, p. 195). Para Uadi Lammêgo Bulos, “normas gerais são declarações principiológicas, dirigidas aos legisladores, condicionando-lhes a ação legiferante. Recebem a adjetivação de ‘gerais’, porque possuem um alcance maior, uma generalidade e abstração destacadas, se comparadas àquelas normatividades de índole local. Consequência disso, elas não se prestam a detalhar minúcias, filigranas ou pormenores” (*Constituição Federal Anotada*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 575). Walber de Moura Agra, citando o estudo de Moreira Neto, assinala que as normas gerais não podem ser exaustivas, “devendo apresentar acentuado critério de generalidade e abstração” (*Delineamento das competências federativas no Brasil*. In: NOVELINO, Marcelo; ALMEIDA FILHO, Agassiz. *Leituras complementares de Direito Constitucional: Teoria do Estado*. Salvador: Juspodium, 2009, p. 202). André Luiz Borges Netto, igualmente apoiado no estudo de Moreira Neto, sustenta que as normas gerais “são preceitos jurídicos editados pela União Federal, no âmbito de sua competência legislativa concorrente, restritos ao estabelecimento de diretrizes nacionais e uniformes sobre determinados assuntos, sem descer a pormenores ou detalhes” (*Competências Legislativas dos Estados Membros*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, pp. 135-6). Segundo Paulo Gustavo Gonet Branco, normas gerais são “normas não-exaustivas, leis-quadro, princípios, amplos, que traçam um plano, sem descer a pormenores” (In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo, Saraiva, 2007, p. 775). E Paulo Luiz Neto Lobo afirma que as normas gerais estabelecem princípios fundamentais e pressupostos a serem observados pela legislação específica estadual, não podendo ser exaustivas (Competência Legislativa concorrente dos Estados na Constituição de 1988. In: *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 26, n. 101, jan/mar. 1989, p. 98).

gerais de Direito Financeiro, sob a égide da Constituição de 1946, observava Rubens Gomes de Sousa¹⁵:

[C]asos haverá em que a regulamentação do detalhe estará na própria essência da norma geral, a fim de assegurar a observância do princípio no próprio funcionamento do instituto jurídico por ele regulado. Em suma, a norma geral não é necessariamente regra de conceituação apenas, mas também regra de atuação.

Na vigência da Constituição de 1988, essa mesma tese foi abraçada por Alice Gonzalez Borges¹⁶, ao aduzir que:

[A] exigência de generalidade e abstração da norma há de ser atenuada, quando a enunciação de alguns detalhes seja essencialmente necessária para assentar regras de atuação, de maneira a prevenir possíveis conflitos de atribuições entre as entidades locais, nos assuntos de competência concorrente das ordens federadas. [...] Ainda quando certos pormenores e minúcias sejam, então, editados pela norma, trata-se, em tais casos, de atendimento à plena realização do preceito constitucional que o fundamenta – o que é, segundo vimos, o precípua objetivo que justifica a própria existência da norma geral.

Uma postura intransigente quanto aos limites de atuação do legislador nacional no âmbito das competências concorrentes pode conduzir a situações embaraçosas. Leiam-se os incisos do art. 24 da Constituição, que consideram matérias sujeitas à competência concorrente, entre outras, a produção e o consumo, a proteção ao meio ambiente, a educação e o ensino, a proteção e a defesa da saúde. Ninguém dirá que a proibição de comercialização de determinados produtos nocivos à saúde em escala

¹⁵ Normas gerais do Direito Financeiro. In: *Revista de Direito Administrativo*, n. 37, jul./set. 1954, p. 15. Pontes de Miranda, a despeito de afirmar que a competência da União para expedir normas gerais não lhe permitiria exaurir a normatização de um tema, pontuava: “para o corte como inconstitucional, é preciso que o legislador central tenha ido a pormenores absurdos, pelo intervir em *particularidades* do Estado-membro; e.g., vedando qualquer regra jurídica estatal a respeito de replantio das florestas e sendo-lhe peculiar a necessidade de certas árvores para a sua indústria de corantes” (*op. cit.*, p. 170).

¹⁶ *Normas gerais no Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, pp. 42-3. De acordo com 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” (Competências constitucionais em matéria ambiental. In: *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 9, n. 116, out/dez 1992, p. 146). No tratamento de detalhes, pode ocorrer inclusive de a legislação nacional esgotar a regulação do tema. Segundo Floriano de Azevedo Marques Neto, a vedação a que as normas gerais regulem de maneira exaustiva determinada matéria deve ser compreendida como um interdito a que a lei federal “invada o campo da especificidade e particularidade reservado à lei regional ou local. Inexistente a margem para a disciplina especificante regional ou local, descaberá falar em vedação ao exaurimento pela lei federal” (*Competências federativas na regulamentação de estações rádio-base*. Brasília: ACEL, 2006, p. 28).

nacional possua caráter apenas principiológico ou conceitual. E, dado o interesse público envolvido e a necessidade de uniformização das medidas estatais em relação a temas como esse, dificilmente se poderá recusar competência legislativa à União para discipliná-los, ainda que, em determinadas situações, o caráter geral da norma esteja mais vinculado ao seu âmbito territorial de aplicação do que ao objeto regulado. Nesse sentido, o escólio de Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁷:

[C]umpre reconhecer como incluído no campo das normas gerais a fixação, pela União, de padrões mínimos de defesa do interesse público concernente àquelas matérias em que tais padrões deveriam estar assegurados em todo o País, sob pena de ditos interesses ficarem à míngua de proteção. É que este malefício evidentemente poderia ocorrer, seja por inércia de certos Estados, seja em determinados casos mais específicos, por carecerem alguns deles de preparo ou informação técnica suficientes para o reconhecimento e definição dos ditos padrões mínimos indispensáveis ao resguardo do interesse público quando envolvida matéria técnica. [...] Por sem dúvida, se adotada a inteligência que limitasse a competência da União à simples enunciação de princípios, os riscos para a salvaguarda de interesses capitais seriam evidentiíssimos, prescindindo mesmo de qualquer esforço demonstrativo.

A conclusão que se pode extrair desses argumentos é que, na determinação do conceito constitucional de norma geral, nem sempre o grau de abstração com que a matéria é disciplinada será um critério adequado, devendo-se atentar para a existência de razões motivadoras do estabelecimento de uma disciplina uniforme, ainda que o objeto seja regulado de forma minuciosa. Bem por isso, Luís Roberto Barroso afirma que, no exercício da competência para editar normas gerais sobre meio ambiente, cabe à União não apenas *instituir linhas orientadoras para a atividade legislativa dos Estados*, mas também *dispor diretamente sobre as matérias que exijam logicamente a instituição de regramento uniforme*, pois, no caso de *atividades que devam ser desenvolvidas*

¹⁷ O conceito de normas gerais no direito constitucional brasileiro. In: *Interesse Público*, Belo Horizonte, ano. 13, n. 66, mar/abril 2011, pp. 18-19. Esse já havia sido o entendimento do STF no exame da citada Representação nº 1.153, ao concluir ser matéria de norma geral a classificação de produtos agrotóxicos. Nos termos do art. 8º, XVII, c, da Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, competia à União editar normas gerais de defesa e proteção à saúde, cabendo aos Estados legislar supletivamente sobre a matéria. Em seu voto, o Ministro Oscar Corrêa, redator do acórdão, assinalou: “De concordar-se em que em País com as condições do Brasil – na diversidade dos climas e das regiões – se há de admitir certa flexibilidade da aplicação da legislação federal, a fim de que se não prejudiquem as peculiaridades regionais, que cabe respeitar. Não, porém, a ponto de constituir essa aplicação obstáculo à própria unidade federativa. Isso, parece-nos, não justifica certas proibições que se contêm na legislação gaúcha, pois dizem respeito à própria natureza dos produtos. Ora: ou são prejudiciais – e devem receber proibição nacional, pela qual a União é responsável; ou não são, e não há como admiti-la no Rio Grande do Sul.”

*nacionalmente, de forma contínua e interligada, as exigências impostas pelo Poder Público em matéria ambiental devem ser naturalmente homogêneas*¹⁸.

b) Normas gerais à luz do texto constitucional

O conceito de norma geral deve ser buscado à luz do ordenamento constitucional positivo, e não como concepção abstrata que destoe daquilo que o texto constitucional estabelece. O ponto de partida da interpretação é o texto, não aquilo que o exegeta elege como ideal ou desejável.

A Constituição de 1988 alude a normas gerais em mais de uma dúzia de seus dispositivos. Em alguns deles, a identificação do papel do legislador nacional como simples enunciador de princípios e diretrizes parece bastante artificial, em face mesmo da especificidade da matéria objeto de regulação. É o caso do art. 236, § 2º, segundo o qual *lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro*. Nesse artigo, a referência a normas gerais parece estar associada muito mais à ideia de regulação nacionalmente uniforme. O mesmo pode ser dito do art. 169, § 7º, da Carta Magna, que incumbe à lei federal estabelecer normas gerais para disciplinar a perda do cargo, por servidor estável, quando a despesa com pessoal do ente federado, superior aos limites fixados em lei complementar, não for reduzida no prazo nela fixado, mesmo com a adoção das providências previstas no § 4º do art. 169 do texto constitucional.

A Constituição também se refere a normas gerais no Capítulo do Sistema Tributário Nacional. Em seu art. 146, III, ao dispor que compete a lei complementar da União estabelecer normas gerais em matéria tributária, enumera um rol extenso de matérias que devem ser objeto de tal lei, entre as quais a prescrição e a decadência. Nesse âmbito, o exercício da competência legislativa prevista no preceito constitucional, por mais comedido que seja, praticamente esgota o campo de atuação do legislador

¹⁸ BARROSO, Luís Roberto. Federação, transportes e meio ambiente: interpretação das competências federativas. In: TAVARES, André Ramos *et alii* [Orgs.]. *Estado constitucional e organização do poder*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 496. Também a afirmar possibilidade de a União editar, no âmbito da competência concorrente, normas detalhadas, e não apenas comandos de maior abstração, dirigidos ao legislador estadual, Fernando Vernalha Guimarães assevera: “a característica da não-completude da norma geral não há de ser acolhida como seu pressuposto de validade. Afirma-se sua feição abrangente e não exaustiva como uma característica que marcará o seu estereótipo jurídico (por assim dizer) em grande parte dos casos. Mas não se nega a hipótese de uma regra geral alcançar um nível acentuado de absorção de dado microcampo temático, desde que subjacentemente se tenha um interesse nacional prezado pela disciplina da norma (que exija uma regulação uniformizada pelos entes federados)” (*PPP – Parceria Público-Privada*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 319).

subnacional, pois dispor sobre a matéria não é outra coisa senão regular prazos, sua forma de contagem e causas de interrupção ou suspensão. Dificilmente um conjunto de normas sobre esse assunto poderia se resumir à enunciação de princípios¹⁹.

Se a compreensão do que sejam normas gerais não pode estar divorciada do texto constitucional, cabe investigar o que esse mesmo texto diz a respeito das competências concorrentes e da divisão de tarefas entre os legisladores da União e os dos outros entes federados. Eis o que preveem os parágrafos do art. 24 da Carta Política:

Art. 24.

§ 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.

Extrai-se da leitura do art. 24, em primeiro lugar, que a competência da União, no âmbito da legislação concorrente, não é absoluta, porquanto deve se limitar

¹⁹ Exatamente por isso a Ministra Cármen Lúcia, do STF, no julgamento do RE nº 559.943 (DJ de 26.09.2008), ao tratar do tema, afirmou: “não há dúvida de que, relativamente à prescrição e à decadência tributárias, a Constituição de 1988 não dota de competência as ordens parciais da federação. Não é possível afirmar em que consistiria uma norma geral sobre prescrição e decadência tributárias (se é que há alguma) e o que não seria. Fica claro o objetivo da norma constitucional de nacionalizar a disciplina, vale dizer, de a ela conferir tratamento uniforme em âmbito nacional, independentemente de ser ou não norma geral”. Ao referir-se a “norma geral”, a Ministra aludiu à noção usualmente utilizada de norma veiculadora de princípios e diretrizes. A perplexidade com o fato de o constituinte ter inserido o assunto entre aqueles a serem tratados pela lei de **normas gerais** tributárias não tem outra origem senão no descompasso entre o conceito tradicionalmente aceito de normas gerais e a forma como o constituinte dispôs sobre isso. Uma leitura adequada da Constituição, em lugar de afirmar que as normas sobre prescrição e decadência tributárias são de aplicação uniforme, apesar de não serem normas gerais, concluiria que elas são normas gerais porque existem razões constitucionais para o regramento nacionalmente uniforme do tema, ainda que o campo material de regulação seja bem circunscrito. No mesmo julgamento, o Ministro Cezar Peluso, mesmo admitindo a possibilidade de regulação da prescrição e da decadência por normas gerais no sentido que lhes é tradicionalmente atribuído, enfatizou que o legislador nacional, ao editar o Código Tributário Nacional, resolveu, “para evitar multiplicidade conflitante de prazos diversos nas diversas modalidades de tributos, entre os entes da federação, o que provocaria grave incerteza, tratar, de modo geral, a questão do prazo de decadência e prescrição. Se essa lei, que é competente para fazê-lo, estabeleceu que o prazo é um só, então deu caráter geral à norma que, com cunho unitário, disciplina a questão do prazo”. Tem-se, aqui, o uso do termo “geral” não no sentido da doutrina tradicional sobre as normas gerais, mas significando “nacionalmente uniforme e vinculante”. As razões de segurança jurídica, justificadoras do caráter nacionalmente uniforme da norma, também foram mencionadas pelo Ministro Joaquim Barbosa, na mesma oportunidade.

a estabelecer normas gerais. Assim, não é correta, por esvaziar o mandamento constitucional, interpretação que considere toda norma editada pela União como geral, como pretende Cretella Júnior²⁰.

Em segundo lugar, o exercício da competência legislativa plena pelos Estados se vincula a uma finalidade precisa: atender a suas peculiaridades. Nos termos do art. 24, § 3º, da Carta Magna, a inexistência da lei federal sobre normas gerais autoriza os Estados a exercer *a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.*

Se a finalidade precípua de suprir a omissão legislativa da União é o atendimento às peculiaridades estaduais, pode-se concluir que:

- (i) a normatização inicial de determinadas matérias, atribuída em princípio ao legislador nacional, é condição para o exercício da competência suplementar dos Estados, uma vez que a regulação das peculiaridades se dá dentro do quadro delineado pelas normas gerais e não em oposição a ele ou em sua ausência;
- (ii) editadas as normas gerais pela União, incumbe à legislação estadual dispor sobre a matéria objeto da competência concorrente para desenvolvê-la (a competência estadual é suplementar), preenchendo os vazios deixados pela legislação nacional e disciplinando as peculiaridades estaduais²¹;
- (iii) não editadas as normas gerais pela União, os Estados podem regular aspectos originalmente entregues à disciplina nacional, pois, se não pudessem incursionar em tais circunstâncias sobre o âmbito material reservado às normas gerais, ver-se-iam impossibilitados de disciplinar a contento aquilo que constitui matéria inexplorável pelas normas gerais, ou seja, as suas peculiaridades²².

²⁰ Cf.: CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, vol. III, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, p. 1581.

²¹ Esse foi o entendimento do STF no julgamento da ADI nº 3.098 (DJ nº 10.03.2006). Segundo o Tribunal, a competência suplementar estadual destina-se a *afeiçoar* a lei de normas gerais às *peculiaridades locais*. É importante destacar que o Ministro Relator, Carlos Velloso, manifestou adesão à corrente doutrinária que limita o âmbito material das normas gerais a princípios e diretrizes com maior grau de abstração, sem possibilidade de regulação de detalhes e pormenores. A mesma postura já havia sido adotada pelo Ministro no julgamento da medida cautelar na ADI nº 927 (DJ de 11.11.1994), da qual foi relator, ocasião em que dispositivos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que impunham condições para a alienação de bens públicos, tiveram seu alcance restrito à União, por não serem considerados veiculadores de normas gerais.

²² Por isso mesmo, ao tratar da competência legislativa plena dos Estados, na ausência de lei nacional de normas gerais, manifestou-se a Ministra Cármen Lúcia, em estudo sobre o tema: “sem um arcabouço dos princípios e fundamentos, não há como se especializar o cuidado de um tema. Daí a imperiosidade de se ter a competência plena, a ser exercida para suprir a carência do desempenho da União” (ROCHA. Cármen Lúcia Antunes. *República e Federação no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997, p. 249).

É necessário que existam normas com o conteúdo de norma geral para que outras, destinadas a atender a peculiaridades, sejam editadas. Nesse contexto, pode-se falar de normas gerais como *condições de possibilidade para a legislação própria sobre normas particulares*²³. Fosse de outro modo, não haveria necessidade de vincular a concessão de competência legislativa plena aos Estados a esse *telos* (“para atender a suas peculiaridades”), bastando que a Constituição pura e simplesmente atribuísse aos entes subnacionais tal competência plena. A legislação editada para atender às peculiaridades estaduais não tem, portanto, propósito derogatório da legislação nacional. Bem ao contrário disso, o peculiar não se coloca em oposição ao geral como a exceção é posta em face da regra. A relação é de complementariedade. E é por isso que as normas gerais são comumente identificadas como detentoras de um grau maior de abstração, pois devem ser genéricas o suficiente para permitir o tratamento legislativo das peculiaridades pelos Estados.

Da leitura conjugada dos parágrafos do art. 24 da Constituição, pode-se inferir a existência de limites ao exercício da competência concorrente tanto pela a União quanto pelos Estados. A União não pode, em princípio, legislar sobre situações de fato que exijam tratamento legislativo diferenciado de Estado para Estado, pois, se o fizesse, estaria legislando sobre peculiaridades (diz-se “em princípio”, porque haverá situações em que a disciplina uniforme de uma dada matéria se imporá mesmo na existência de peculiaridades estaduais, como se verá adiante). Também é vedado à União, em sede de competência legislativa concorrente, editar normas cujo âmbito territorial de vigência não seja o território nacional. O ente central não pode, pois, uniformizar o que não comporta tratamento homogêneo, tampouco fazer as vezes dos Estados, regulando em lei federal as peculiaridades de cada ente subnacional, com preceitos que não tenham, pois, aplicação nacional.

Quando no exercício de sua competência legislativa privativa, nada impede que a União edite normas com âmbito territorial de aplicação restrito. Não se pode dizer que, ao assim agir, o legislador federal necessariamente ofenderia o art. 19, III, da Constituição, que veda aos entes políticos criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si. Com efeito, tal comando nunca foi visto como impeditivo de diferenças de tratamento quando as situações fáticas o reclamassem, mesmo porque a

²³ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente. In: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 90, 1995, p. 250.

isonomia requer o tratamento desigual dos desiguais. Não por outro motivo a legislação e a atuação administrativa do ente central pode reservar especial atenção a regiões menos favorecidas, mediante programas de desenvolvimento, expressamente admitidos (e mesmo exigidos) pela Carta Magna. Ademais, é possível conceber situações de fato que só se verifiquem em determinadas regiões ou Estados e que demandem tratamento normativo por parte da União²⁴. Nessa hipótese, cuidando-se de competência legislativa privativa da União, negar a possibilidade de edição de normas federais com vigência territorial restrita resultaria absurdo, pois implicaria a impossibilidade de qualquer regulação jurídica do objeto.

Já no caso das normas editadas com base na competência de que trata o art. 24 da Lei Maior, o mesmo não se passa, pois constitui elemento conceitual das normas gerais o âmbito nacional de sua vigência, a sua aplicação uniforme em todo o território brasileiro²⁵. A própria expressão “norma geral” aponta para o seu alcance nacional, contrapondo-se o geral ao parcial, ao particular ou peculiar. Em sede de competência

²⁴ Como exemplo, tem-se a edição de normas sobre a exploração de determinados minérios, somente encontráveis em alguns pontos do território nacional. Lei federal que regule a extração de urânio não tem aplicação em todos os Estados. Sem embargo, a competência privativa da União para legislar sobre jazidas e minas (art. 22, XII, da Constituição) habilita a União a produzir normas específicas sobre o assunto, com âmbito territorial de aplicação restrito.

²⁵ Nesse sentido, os aportes doutrinários de Carvalho Pinto (*op. cit.*, p. 41), Moreira Neto (*op. cit.*, p. 149) e Gomes de Sousa (*op. cit.*, p. 14). Segundo o último autor, “não se poderá aceitar como norma geral aquela que, embora formulada em termos genéricos, entretanto, tenha a sua aplicabilidade limitada a situação que materialmente só possa ocorrer em determinado Estado ou em determinado Município”. Também Leonardo Greco assinala que “normas gerais são todas as normas emanadas da União, desde que aplicáveis uniformemente a todos os Estados e a todos os cidadãos, sem discriminações, ou seja, normas de aplicação isonômica em todo o território nacional” (*op. cit.*, pp. 142-3). Paulo José Leite Farias praticamente reproduz as palavras de Greco, ao afirmar que normas gerais “são todas as normas emanadas da União, desde que aplicáveis uniformemente a todos os Estados e a todos os cidadãos, sem discriminações, ou seja, normas de aplicação isonômica em todo o território nacional.” E prossegue: “tais ‘normas gerais’ na matéria ambiental podem dispor apenas sobre princípios (normas-princípios) ou descer a detalhes de regulamentação (normas-regras), desde que uniformes em todo o País, de acordo com a maior ou menor intervenção que a União queira exercer nessas matérias, deixando, conseqüentemente, aos Estados-membros maior ou menor espaço normativo para o estabelecimento de outras normas” (*Competência federativa e proteção ambiental*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999, p. 294). Na mesma esteira, Eduardo Cambi aduz que, no exercício da competência legislativa concorrente, o Congresso Nacional atua “com o escopo de prescrever regras nacionalmente uniformes e, por isso, vinculantes a todos os entes federativos” (Normas gerais e a fixação da competência concorrente na Federação Brasileira. In: *Revista de Processo*, n. 92, out/dez 1998, p. 252). Walber de Moura Agra acentua, quanto à extensão da incidência da norma geral, que ela “abrange a totalidade do Estado nacional, configurando-se em norma de âmbito nacional” (*op. cit.*, p. 202). Na mesma direção, Édis Milaré aduz que, em sede de competência concorrente, cabe à União “a regulação de aspectos de interesse nacional, com o estabelecimento de normas gerais endereçadas a todo o território nacional” (*Direito do Ambiente*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 226). Diversa não é a posição de André Borges Netto, para quem as normas gerais, veiculadas em leis nacionais, “têm aplicação à totalidade do Estado Federal, sem exclusão de nenhuma parcela do território pátrio” (*op. cit.*, p. 130).

concorrente, normas destinadas especificamente a regular realidades verificáveis apenas em âmbito local ou regional devem ser obra do legislador estadual.

Editadas as normas gerais pela União, aos Estados é dado preencher os vazios deixados pela lei nacional. Não editadas tais normas pelo legislador nacional, competência legislativa plena é conferida aos Estados. Como se vê, além da disciplina das peculiaridades, os Estados podem regular matérias que constituem conteúdo de normas gerais quando a União for omissa, total ou parcialmente, em editá-las. No caso de omissão parcial (lei federal que não esgota o tratamento da matéria passível de regulação por normas gerais), o legislador estadual poderá preencher os vazios deixados pela lei nacional, já que a Constituição lhe franqueia suplementar as normas nacionais, inclusive para abrir espaço à disciplina de suas peculiaridades²⁶.

Assegurar condições para que os Estados possam produzir legislação que regule suas peculiaridades foi considerado tão importante pelo constituinte que ele não se limitou a submeter a ausência de normas nacionais aos mecanismos judiciais de tratamento da omissão legislativa, o mandado de injunção e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Permitiu que a omissão fosse suprida por legislação própria dos Estados. Ainda que se possa defender que a regulação de peculiaridades não seja o único papel dos Estados no plano da legislação concorrente, não há como negar sua relevância, tanto que mereceu menção expressa pelo constituinte. Ela constitui, sem

²⁶ A prosperar o entendimento aqui esposado, pode-se reiterar a conclusão já manifestada de que a Carta de 1988 não inovou substancialmente na disciplina da competência concorrente não cumulativa. O exercício da competência legislativa pelos Estados, nesse âmbito, continua associado à ideia de preenchimento dos vazios deixados pela legislação de normas gerais e de regulação de peculiaridades estaduais. Convém observar que a Constituição anterior sequer associava expressamente a atividade do legislativo estadual à disciplina de peculiaridades, muito embora a construção doutrinária e jurisprudencial sobre o tema fosse nesse sentido, principalmente em face da tradição constitucional a respeito do tema. Desse modo, em lugar de ampliar o raio de atuação dos Estados sobre as matérias sujeitas à competência concorrente (o rol dessas matérias foi ampliado, mas sem mudança na sistemática adotada na repartição vertical), a Constituição de 1988 não fez mais do que tornar expresso aquilo que se extraía do texto constitucional anterior pela via interpretativa. Não é de se admirar, portanto, que o tratamento dispensado à questão pelo STF tenha, na essência, permanecido o mesmo na nova ordem constitucional. Além da já citada decisão na ADI nº 3.098, dá mostras disso o aresto que concedeu medida cautelar na ADI nº 2.396 (DJ de 14.12.2001), de cuja ementa se retira o seguinte excerto: “O espaço de possibilidade de regramento pela legislação estadual, em casos de competência concorrente abre-se: (1) toda vez que não haja legislação federal, quando então, mesmo sobre princípios gerais, poderá a legislação estadual dispor; e (2) quando, existente legislação federal que fixe os princípios gerais, caiba complementação ou suplementação para o preenchimento de lacunas, para aquilo que não corresponda à generalidade; ou ainda, para a definição de peculiaridades regionais. Precedentes. 6. Da legislação estadual, por seu caráter suplementar, se espera que preencha vazios ou lacunas deixados pela legislação federal, não que venha dispor em diametral objeção a esta.”

dúvida, o núcleo da competência estadual em matéria de repartição de competências concorrentes.

Há, portanto, dois espaços de exercício das competências legislativas concorrentes. No primeiro, o da regulação específica e estadualmente restrita das peculiaridades, somente os Estados detêm poder legiferante. No segundo, o das matérias que comportam ou exigem tratamento uniforme nacionalmente, existe uma primazia normativa da União, admitindo-se a produção normativa dos Estados no caso de omissão do ente central, para possibilitar a disciplina de suas peculiaridades.

c) Peculiaridades como limites à competência da União

Em nenhum momento o art. 24 da Carta Magna circunscreve o conceito de normas gerais ao de princípios ou normas dirigidas exclusivamente ao legislador estadual. Uma leitura que admita a existência de normas gerais com grau menor de abstração não está interdita pelo texto constitucional. O terreno sobre o qual não podem as normas gerais avançar – isso pode ser extraído do art. 24 – é o das peculiaridades.

Regulação do detalhe não se confunde com regulação da peculiaridade. Por peculiaridade deve-se entender tudo aquilo que não se reproduz de maneira uniforme nos diversos Estados. Uma dada matéria objeto de regulação jurídica pode ser uniforme nos seus detalhes, no sentido de estes se verificarem similar ou identicamente nos diferentes lugares onde a norma é aplicada. Nessa hipótese, a disciplina do detalhe não implicaria o tratamento normativo de peculiaridades. Nesse sentido parece se dirigir a definição, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.645 pelo STF (DJ de 01.09.2006), dada pelo Ministro Carlos Ayres Britto, para quem *norma geral, a princípio, é aquela que emite comando passível de uma aplicabilidade federativamente uniforme.*

Na mesma linha de considerar possível a regulação dos detalhes em norma geral, a Segunda Turma do STF, no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 433.352 (DJ de 28.05.2010), ao analisar a constitucionalidade de lei federal que excluía da incidência do Imposto sobre Serviços determinadas espécies de serviços executados por instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central, acentuou que *a observância de normas gerais em matéria tributária é imperativo de segurança jurídica, na medida em que é necessário assegurar tratamento centralizado*

a alguns temas para que seja possível estabilizar legitimamente expectativas. Neste contexto, “gerais” não significa “genéricas”, mas sim “aptas a vincular todos os entes federados e os administrados”. Como se pode notar, igualmente nesse julgado, a Corte evitou adotar um conceito de norma geral fundado em seu maior grau de abstração. Ao contrário disso, invocou razões de segurança jurídica para justificar o tratamento de questões específicas de uma matéria sujeita a normatização e associou a generalidade dessa espécie normativa ao seu âmbito de vigência pessoal e territorial, à sua aptidão para vincular todos os entes federados e todos os administrados²⁷.

Do que foi exposto, podem ser identificadas duas hipóteses autorizadoras da edição de normas gerais pela União: (i) quando o objeto regulado não se apresentar substancialmente variável nas diferentes unidades da federação; e (ii) quando houver a necessidade, constitucionalmente identificável, de uniformização normativa, para atender a imperativos de segurança jurídica e de manutenção do equilíbrio federativo.

c.1) da homogeneidade no objeto de regulação

O primeiro aspecto citado permite compreender corretamente o alcance da assertiva de que norma geral é aquela passível de aplicação federativamente uniforme. Evidentemente, a vinculação de todos os entes federados e administrados a uma determinada norma é decorrência de ser ela uma “norma geral”, e não a sua causa. Se um dado preceito fosse geral, nos termos do art. 24 da Constituição, pelo simples fato de vincular a todos, a União poderia, em sede de competência concorrente, editar quaisquer normas, desde que não lhes conferisse âmbito de aplicação limitado. Tal raciocínio não pode, contudo, subsistir à luz do que dispõem as regras dos parágrafos do art. 24. Assim, a afirmação de que normas gerais são aquelas passíveis de aplicação federativamente uniforme deve ser interpretada no contexto da ausência de

²⁷ Também no julgamento, pela Segunda Turma, do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário (RE) nº 228.339 (DJ de 28.05.2010), ocorrido na mesma data, o Ministro Joaquim Barbosa, relator do recurso, assinalou: “Vale lembrar que ‘normas gerais’ não significam ‘regras genéricas’. De fato, o termo ‘gerais’ alude à predisposição normativa para submeter todos os entes federados e administrados à mesma pauta de conduta, como instrumento de harmonização e estabilização de expectativas próprio do pacto federativo e do sobreprincípio da segurança jurídica”. Essa função da norma geral como estabilizadora de expectativas também foi ressaltada por Lúcia Valle de Figueiredo: “A norma geral, se corretamente dentro de seu campo de abrangência, ao contrário do que se pode dizer em matéria de invasão das competências federativas, é, sobretudo, fator de segurança e certeza jurídicas, portanto, tende à igualdade e certeza da aplicação uniforme de dados princípios” (Competências administrativas dos Estados e Municípios – Licitações. In: *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 8, 1994, p. 31).

peculiaridades estaduais a obstar a edição de um conjunto de regras uniformemente aplicáveis em todo o território nacional.

A condição colocada não se verifica pela mera impossibilidade fática de aplicação uniforme da norma. Se disso se tratasse, sequer haveria espaço para disputa. Faleceria à União competência para editar a norma pelo simples motivo de que, dada a força incoercível dos fatos, ela não seria passível aplicação nacional. Não basta que a norma seja passível de imposição nacionalmente uniforme, é mister que tal aplicação não se dê com violência à autonomia estadual, o que ocorreria no caso de submissão, a um esquema padronizado, de particularismos estaduais que requeiram um regramento diferenciado.

Peculiaridade pressupõe a existência de características particulares do objeto de regulação, que difere conforme o âmbito de aplicação. Assim, condições fáticas podem variar de um Estado para outro, de modo a justificar tratamento jurídico diferenciado a um dado tema, para atender a tais peculiaridades. É nesse ponto que se encontra um dos limites da competência da União para expedir normas gerais e não necessariamente na distinção entre, de um lado, princípios ou diretrizes, e, de outro, regras ou normas de aplicação direta.

O termo peculiaridade aponta, em princípio, para uma característica própria de alguém, não partilhada com outros, enfim, singular. Estaria isso a restringir a capacidade legislativa de um Estado a objetos e situações somente verificáveis em seu território, que não apresentassem similares fora dele? Se assim fosse, não caberia ao legislador de um Estado regular, dentro de seu território, fenômenos de alcance regional (verificáveis em alguns, mas não todos os Estados). Por outro lado, a expressão “normas gerais” sinaliza um âmbito de aplicação que vai além do parcial, do regional, para abranger o todo, o universo considerado. Diversas disposições constitucionais corroboram esse entendimento, ao aludirem a normas gerais em um contexto que deixa clara sua vigência nacional. Como exemplo, podem ser citados, entre outros: o art. 22, XXI e XXVII, que se referem a normas gerais sobre organização das polícias militares e sobre licitações e contratos para as administrações públicas de todos os entes federados; o art. 61, § 1º, *d*, que trata da lei de normas gerais de organização do Ministério Público e Defensoria Pública dos Estados e Distrito Federal; e o art. 204, I, que atribui à União a competência para editar normas gerais de assistência social, cabendo aos demais entes a coordenação e a execução de seus respectivos programas na área.

Obviamente, é de todo descabida uma interpretação que negue concomitantemente à União e aos Estados a competência de regular matérias de alcance regional, pelo vácuo competencial que gera. Ademais, exigir, como condição para o exercício da competência legislativa estadual, que o fenômeno disciplinado se verifique exclusivamente dentro de seu território praticamente anularia a possibilidade de edição de normas estaduais em sede de competências concorrentes. Com efeito, embora muitas realidades sujeitas a regulação não se reproduzam em toda a extensão do território nacional, pouquíssimas se revelam tão invulgares, a ponto de se confinarem nos limites de um único Estado. Fosse intenção do Constituinte de 1988 franquear ao legislador nacional, no exercício da competência legislativa prevista no art. 24, a edição de normas com âmbito de aplicação regional, poderia valer-se de outra expressão, aludindo a “normas nacionais ou regionais”, em lugar de “normas gerais”. Quando a Carta Magna incumba à União tarefas de cunho regional, fá-lo de forma expressa, referindo-se, por exemplo, a planos não apenas nacionais, mas regionais de desenvolvimento (art. 43, § 1º, II), regulados em lei aprovada pelo Congresso Nacional (arts. 48, IV, 58, § 2º, VI, e 165, § 4º).

No Direito Comparado, a experiência em torno do esquema de competências legislativas concorrentes não cumulativas também se dirige no sentido de reconhecer que o poder do ente central é de editar normas com alcance nacional. Ao comentar o esquema espanhol de repartição de competências que envolve, de um lado, normas básicas do ente central (o Estado) e normas de desenvolvimento dos entes subnacionais (as comunidades autônomas), Ignacio de Otto²⁸, além de recusar uma identificação necessária das normas básicas com princípios, ressalta a vigência territorial nacional como uma de suas características:

O conceito de normas básicas não é equiparável ao de normas de princípio, isto é, normas não diretamente aplicáveis que só constituem o marco da legislação ulterior. [...] No exercício da competência para ditar a normativa básica o Estado poderia limitar-se certamente a traçar princípios desse tipo, de modo que a legislação a aplicar seria a que dentro dela criam as comunidades autônomas, e o resultado seria uma normativa distinta em cada comunidade, ainda que regida toda ela pelos mesmos princípios ou critérios. Porém, não é necessário que assim ocorra, e o Tribunal Constitucional tem insistido em que o exercício da competência para a normativa básica se presta a regular um setor da matéria mediante normas estatais diretamente aplicáveis que impõem uma regulação uniforme em toda a nação. O resultado será então que a normativa sobre uma matéria se comporá de normas estatais de aplicação geral, que contêm um regime uniforme, e

²⁸ *Derecho Constitucional: sistema de fuentes*. Barcelona: Editorial Ariel S.A., 1991, p. 279.

da normativa de desenvolvimento das comunidades autônomas que, por sua vez, poderá ser inteiramente livre no setor não regulado pelo Estado ou poderá estar sujeita aos princípios que este dite junto às normas nas quais estabeleceu a regulação uniforme.

Também o revogado art. 75 da Lei Fundamental alemã, que previa a competência legislativa concorrente não cumulativa, era claro no sentido de investir a União no poder de estabelecer prescrições-quadro para a legislação estadual e de determinar que os Estados editassem suas próprias leis sobre o mesmo campo material, dentro do prazo fixado na lei federal de normas gerais. O propósito de uniformização normativa, em âmbito nacional, restava evidente, uma vez que competia ao legislador da União criar a moldura normativa dentro da qual o legislador estadual deveria produzir as normas de desenvolvimento.

Em síntese, parece razoável concluir que a União está autorizada a editar normas gerais sempre que não houver peculiaridades no objeto regulado que exijam tratamento diferenciado em ao menos um Estado federado. Naquilo em que, para fins de disciplina normativa, o objeto se revela homogêneo nos diferentes Estados, é viável a sua regulação uniforme em lei nacional. Dessarte, não verificadas peculiaridades de alcance estadual ou mesmo regional, a União poderá, no exercício de sua competência para instituir normas gerais, regular nacionalmente a matéria, inclusive para tratar de detalhes e pormenores.

c.2) da uniformização legislativa constitucionalmente exigível

O outro aspecto delimitador da competência da União para expedir normas gerais diz respeito à necessidade de uniformização legislativa, à qual alude a já citada decisão do STF no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 433.352. A existência de peculiaridades no plano fático nem sempre interditará o exercício da competência da União ou autorizará Estados a legislarem conforme bem entenderem sobre determinado assunto. Muitas vezes a atividade niveladora do legislador nacional será necessária. Isso porque é função das normas gerais servir como instrumento de uniformização, para a realização de valores e objetivos fundamentais, como a segurança jurídica e a própria preservação da estrutura do Estado Federal. Nesse ponto, tem inteira aplicação o princípio hermenêutico do efeito integrador, segundo o qual *na resolução dos problemas jurídico-constitucionais deve dar-se primazia aos critérios ou pontos de vista que favoreçam a integração política e social e o reforço da unidade política*²⁹.

²⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1224.

A Constituição brasileira não possui dispositivo como o da Lei Fundamental alemã, que alude aos pressupostos para o exercício de competência legislativa pela União, a saber, quando necessária a regulação federal, no interesse da totalidade do Estado, para o estabelecimento de condições de vida equivalentes no território nacional ou para a preservação da unidade jurídica ou econômica. Sem embargo, tais condições podem ser extraídas de dispositivos esparsos da Carta brasileira. Como observa Tércio Sampaio Ferraz Júnior³⁰, ao alertar para a insuficiência do critério lógico-formal, definidor de normas gerais como princípios e diretrizes:

[P]ara o intérprete, a necessidade de se analisar o conteúdo num contexto finalístico se impõe. Assim, do ângulo teleológico, a distinção há de se reportar ao interesse prevalecente na organização federativa. A federação brasileira, já pelo disposto no *caput* do art. 1º, já pela ênfase na solidariedade, na redução das desigualdades regionais, na garantia de um desenvolvimento nacional (art. 3º) aponta muito mais para um federalismo do tipo cooperativo, que exige a colaboração dos entes federativos e confere, correspondentemente, menor importância à separação e independência recíproca entre eles. [...]

9. Ora, o federalismo cooperativo vê na necessidade de uniformização de certos interesses um ponto básico da colaboração. Assim, toda matéria que extravase o interesse circunscrito de uma unidade (estadual, em face da União; municipal, em face do Estado) ou porque é comum (todos têm o mesmo interesse) ou porque envolve tipologias, conceituações que, se particularizadas num âmbito autônomo, engendrariam conflitos ou dificuldades no intercâmbio nacional, constitui matéria de norma geral.

Como se vê, a edição de normas uniformes também se justifica pela incidência de princípios constitucionais em determinados âmbitos de regulação, a exigirem o tratamento normativo uniformizado de certas matérias. Sempre que o tratamento uniforme de uma dada questão for necessário para evitar graves conflitos interestaduais, a edição de normas gerais se justificará, ainda que essas normas se façam sentir de forma diferenciada nos diversos Estados, dadas as peculiaridades verificadas no plano fático. Cabe frisar, contudo, que a ação do legislador nacional nessa última hipótese não pode ser desacompanhada de justificação robusta a demonstrar que o sacrifício do poder em princípio conferido a determinado Estado para regular suas peculiaridades se faz por exigências constitucionais de preservação da unidade política e de uma estrutura federativa harmônica e funcional.

³⁰ *Op. cit.*, pp. 249-50.

Não se trata, aqui, da simples invocação de um fluido “interesse nacional” para legitimar intervenções do legislador da União. É necessária a demonstração objetiva dos riscos que a fragmentação jurídica pode acarretar para a estrutura federal, bem como de suas consequências negativas em termos de segurança jurídica.

d) Síntese sobre a delimitação das competências da União e dos Estados

Tendo em conta os argumentos anteriormente lançados, pode-se concluir que:

- (i) as normas gerais nem sempre podem ser identificadas com princípios ou diretrizes com alto grau de abstração;
- (ii) a competência da União para editar normas gerais se destina a promover a regulação uniforme, no território nacional, de determinadas matérias, seja pela necessidade de se resguardarem valores constitucionais relacionados à segurança jurídica e ao equilíbrio federativo, seja pela simples inexistência de situações de fato peculiares em nível estadual que justifiquem a regulação jurídica diversificada;
- (iii) o atendimento das condições mencionadas no item anterior é de fácil constatação em normas com elevado grau de abstração, o que ajuda a compreender o porquê da errônea associação necessária entre norma geral e princípio;
- (iv) o objetivo precípua da competência concorrente dos Estados é a disciplina de peculiaridades que justificam o tratamento legislativo específico de determinadas matérias em seus territórios, com a complementação das normas gerais editadas pela União, e mesmo a incursão no campo material reservado a essas normas, no caso de inércia do legislador nacional;
- (v) a distinção entre normas gerais e normas específicas e, por conseguinte, a delimitação dos âmbitos de atuação legislativa da União e dos Estados devem levar em conta, antes de tudo, os fatores indicados nos itens *ii* e *iv*.

Em determinados âmbitos, como o tributário, o orçamentário, o financeiro e o administrativo, a autonomia legislativa estadual é exigida como condição para a própria existência de um Estado estruturado como federação³¹. Noutros ramos, uma maior

³¹ Com esse fundamento, o STF, ao conceder a medida cautelar na ADI nº 4.582 (DJe de 09.02.2012), suspendeu a eficácia de dispositivo de lei da União que fixava como índice de revisão dos proventos de servidores estaduais e municipais o mesmo utilizado no reajuste dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social. O Tribunal entendeu que a competência da União para dispor sobre normas gerais de previdência social (art. 24, XII, da Carta Magna) não autorizava o Congresso Nacional a, substituindo-se aos legisladores dos outros entes federados, dispor sobre a situação de seus servidores, no que representaria um atentado à sua autonomia. Diversamente, no entanto, o STF, no julgamento da ADI nº 4.167 (DJ de 24.08.2011), deixou de declarar a inconstitucionalidade de lei da União que reservava ao menos 1/3 da carga horária de trabalho dos docentes da educação básica a atividades extraclasse. A mesma lei instituiu o piso salarial nacional para esses profissionais. Tal previsão,

extensão das competências legislativas estaduais não pode ser vista como exigência indeclinável ou um fim em si mesmo.

A distribuição de competências legislativas entre os diversos entes federados pressupõe que determinadas matérias serão mais satisfatoriamente reguladas numa determinada esfera do que em outra. O critério alocador não parte da pessoa federativa, para buscar um conjunto de competências legislativas a lhe serem atribuídas, como índice de autonomia desse ente. Ao contrário, parte da matéria, para então verificar a que pessoa federativa deve ser confiada sua disciplina, de forma a melhor atender aos objetivos constitucionais. Não faz sentido, portanto, a pretexto de reforçar a autonomia estadual e obedecer ao princípio federativo (art. 60, § 4º, II, da Constituição), reduzir o alcance do conceito de norma geral a princípios e diretrizes, se tal distribuição de competências levar a resultados constitucionalmente indesejados, como na hipótese aventada pelo STF de tratamento jurídico diferenciado de uma mesma situação de fato, gerando insegurança jurídica³². De resto, não violenta a expressão literal do art. 24, § 1º, da Carta Magna um conceito de norma geral que inclua regras mais detalhistas, desde

contudo, encontra arrimo em norma constitucional (o inciso VIII do art. 206, ainda assim contestado por um dos julgadores, sob alegação de ofensa à cláusula pétrea da forma federativa de Estado, eis que introduzido por emenda constitucional). Já no caso da fração mínima de carga horária dedicada a atividades extraclasse, houve empate na votação, o que obstou a declaração de inconstitucionalidade. Metade dos ministros entendeu ser a norma nacional amparada na competência para editar normas gerais em matéria de ensino (art. 24, IX). Ora, a lógica que conduziu à declaração de inconstitucionalidade da lei nacional que dispôs sobre critérios de revisão de proventos de servidores estaduais e municipais deveria ter conduzido a igual resultado relativamente à norma nacional que interferiu na jornada de trabalho de professores de Estados e Municípios. A capacidade de os Estados-membros disporem, com autonomia, sobre seus próprios serviços e agentes, observadas as condições impostas pela Constituição Federal, representa uma das características básicas de um Estado organizado federativamente. Sobre o assunto, no Direito Comparado, merece menção a decisão da Suprema Corte norte-americana no caso *National League of Cities v. Usery* (426 US 833), na qual foi declarada nula lei federal que estabelecia jornada máxima de trabalho e pisos salariais unificados para servidores estaduais e municipais. Consoante acentuou a Corte, a Constituição não conferiu ao Congresso poderes que possam ser exercidos “de um modo que prejudique a integridade dos Estados ou sua capacidade de funcionar efetivamente em um sistema federal”.

³² Nesse sentido, o voto do Ministro Cezar Peluso, no julgamento da ADI nº 1007 (DJ de 24.06.2006), na qual se discutia a validade de lei estadual que fixava a data de vencimento de mensalidades escolares. Invocada, pelo autor da ação, ofensa à competência privativa da União para legislar sobre direito civil (art. 22, I, da Constituição), o Estado sustentou, em defesa da constitucionalidade da lei, ter agido no exercício da competência concorrente para legislar sobre direito econômico, relações de consumo, ensino e educação (art. 24, I, V e IX). Ao discutir em que dispositivo constitucional atributivo de competência se encaixava a matéria, observou o Ministro, em resposta ao argumento de que o objeto da lei se enquadrava entre as matérias sujeitas à competência concorrente: “A União é que deve ditar normas aplicáveis a todo o país, a fim de que um contrato não tenha particularidade normativa em determinado Estado, outra particularidade em Estado diverso, ou a possibilidade de os Estados estabelecerem normas diferentes sobre o mesmo tipo de contrato. Ou seja, o sistema de produção, que vive em função de contratos, seria, de outro modo, perturbado, porque em cada Estado se teriam normas diferentes. Daí, porque, em todas as matérias de competência concorrente, reserva-se à União a competência para ditar normas de caráter geral.”

que com vigência nacional. O que desborda dos limites traçados pelo art. 24, contradizendo a sua expressão literal, é uma interpretação que admita a existência de normas gerais com âmbito de vigência apenas regional ou estadual.

À luz do quanto foi dito *supra*, pode-se melhor compreender, por exemplo, por que a proibição do comércio e do uso de um dado produto químico constitui matéria de norma geral, ainda que uma norma com tais características esteja longe de veicular um princípio, além de não ser dirigida exclusivamente ao legislador estadual, mas ter aplicação direta. Com efeito, não existem peculiaridades locais a justificarem tratamento diferenciado do tema, conforme o Estado onde seja comercializado ou consumido.

A tendência a uma maior uniformação legislativa nas federações é crescente. O que ocorre no Brasil não se distingue do que se passa em outros países, como bem demonstram os problemas experimentados pela Alemanha no processo de integração europeia, que constituíram uma das justificativas da Reforma Constitucional de 2006. Nessa linha, Andreas Krell³³ sinaliza para a necessidade, nas federações contemporâneas, de tratamento legislativo integrado e uniforme de determinados assuntos. Segundo o jurista, nem todos os temas objeto de normas gerais permitem suplementação estadual, visto que não se trata apenas da fixação de diretrizes genéricas, mas também do estabelecimento de regras específicas que devem vigorar em todo o território nacional.

Pormenores que, em um primeiro exame, poderiam ser considerados matéria para a legislação específica de cada ente, muitas vezes devem figurar em lei nacional, sobretudo quando o tratamento em nível nacional do tema se mostra necessário para garantir a observância de princípios constitucionais. Normas da União que, por exemplo, disciplinem o processo de licenciamento ambiental de forma vinculante para todos os entes federados não perdem o caráter de norma geral por tratarem de aspectos procedimentais³⁴. Imperativos extrajurídicos atuam no sentido da uniformização do tratamento normativo de dadas matérias. Mesmo em uma comunidade de Estados

³³ KRELL, Andreas Joachim. *Leis de normas gerais, regulamentação do Poder Executivo e cooperação intergovernamental em tempos de reforma federativa*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008, pp. 62-3.

³⁴ Paulo Affonso Leme Machado assevera, quanto ao licenciamento ambiental, que “a legislação federal – no que concerne às normas gerais – é obrigatória para os Estados no procedimento da autorização [...]. Importa distinguir que a norma geral federal não invade a competência dos Estados ao se fazer presente no procedimento da autorização. A norma federal – por ser genérica, não deverá dizer qual o funcionário ou o órgão incumbido de autorizar (matéria típica da organização autônoma dos Estados), mas poderá dizer validamente quais os critérios a serem observados com relação à proteção do ambiente (*Direito Ambiental Brasileiro*, São Paulo: Malheiros, 2008, p. 277). Essa é também a posição do STF, conforme expresso no julgamento da medida cautelar na ADI nº 3.252 (DJ de 24.10.2008).

soberanos e com tradições jurídicas muito variadas, como é a União Europeia, razões de ordem técnica e socioeconômica conduziram à uniformização de normas³⁵.

A análise da recente jurisprudência do STF a respeito das competências concorrentes indica o afastamento da compreensão de norma geral como veiculadora apenas de princípios e diretrizes. Em lugar dessa noção, a Corte tem optado por perquirir sobre possíveis razões constitucionais justificadoras de uma disciplina uniforme de certos temas, mesmo quando a lei da União regula de maneira minuciosa o seu objeto, como se verá, relativamente a questões ambientais, na próxima seção.

Quanto à compreensão da lógica que preside as competências concorrentes, cumpre, por fim, advertir que se o Congresso Nacional, ao exercer sua competência legislativa, se absteve de ingressar no campo material reservado aos Estados, o das peculiaridades, a legislação estadual não pode dispor contrariamente aos preceitos da lei nacional. Fosse de outro modo, as normas gerais seriam um nada jurídico, contornável ao mero talante do legislador de cada ente federado. Esquemas de repartição vertical nos moldes do previsto no art. 24 da Constituição pressupõem a supremacia das normas gerais, entendida como a capacidade de condicionar a ação do legislador estadual, não podendo ter vigência normas suplementares que as contrariem.

Consoante observou o Ministro Sepúlveda Pertence, do STF, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 377.457 (DJ de 19.12.2008), ao discorrer sobre as relações entre lei complementar sobre normas gerais tributárias e as demais leis tributárias: *onde houver campo próprio para a lei complementar ditar normas gerais, é manifesto que a ela, ao seu conteúdo, estará sujeita a lei ordinária. Aí, não só a lei federal, mas as leis municipal e estadual*. No mesmo diapasão, o voto do Ministro Maurício Correa, na ADI nº 2.656, ao aduzir que, quando se tratar de competência legislativa concorrente, *as normas estaduais porventura existentes e contrárias à legislação federal são consideradas ineficazes, assim como aquelas que digam respeito a regras gerais*. Se cabe ao legislador estadual fazer a suplementação da lei federal, de tal atividade não podem resultar antinomias. Bem por isso o § 4º do art. 24 da Carta Magna prevê que a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia de lei estadual, no que lhe for contrário.

³⁵ No caso da legislação sobre licitações e contratos, tal uniformização desce a pormenores como a própria forma de apresentação dos instrumentos convocatórios de certames. No caso da legislação sobre meio ambiente, abrange, por exemplo, a definição de espécies animais e vegetais sujeitas a proteção especial pelos membros da União Europeia, bem como a designação de áreas de preservação, propostas pelo próprio Estado-membro onde se localizar, ou mesmo sem a sua iniciativa.

III. NORMAS GERAIS E MEIO AMBIENTE

1. MODELOS DE ALOCAÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS EM MATÉRIA AMBIENTAL

Os aspectos da existência humana sujeitos a regulação jurídica costumam ser por demais complexos para se deixarem exprimir em termos designativos de partes estanques da realidade, precisamente delimitáveis, unidimensionais e imiscíveis. Alguns temas, em particular, notabilizam-se pela sua transversalidade. Não há, por exemplo, como dissociar a proteção ao meio ambiente da regulação do uso da propriedade e do exercício de atividades econômicas. Medidas que impõem restrições ao exercício de atividades danosas ao meio ambiente possuem, pois, esse duplo caráter. E, quando se qualifica a saúde como um campo temático individualizado, a edição de uma mesma norma pode, em alguns casos, ser vista como o exercício da competência legislativa sobre três matérias: meio ambiente, economia e saúde.

Sob a perspectiva da atribuição de poderes legislativos em um Estado, tal segmentação temática não cria maiores dificuldades quando compete a um único órgão ou instância expedir as normas. Estados descentralizados, contudo, caracterizam-se ordinariamente pela repartição de competências legislativas entre o ente central e os subnacionais. A depender de como essa distribuição seja feita, a transversalidade de determinadas questões pode dar azo a relevantes dúvidas quanto a que esfera será competente para regulá-las.

Além desse problema de interconexão entre o meio ambiente e outros âmbitos temáticos, conflitos de competência podem surgir quando o ordenamento constitucional estabelece um condomínio legislativo, atribuindo poderes ao ente central e aos subnacionais para regular um mesmo campo material. Quando se trata de competência concorrente cumulativa, é necessário estabelecer qual instância terá a primazia. Normalmente, ela é conferida ao ente central, como o faz a Lei Fundamental alemã (art. 31) e a Constituição norte-americana (artigo VI).

Já no caso da competência concorrente não cumulativa, o espaço de atuação de cada legislador é definido por um critério não propriamente hierárquico, mas de preestabelecimento de limites dentro dos quais tanto o ente central quanto os subnacionais devem se conter. Assim, alude-se à edição, por aquele, de normas gerais (art. 24 da Constituição brasileira), de uma legislação básica (art. 149 da Constituição

espanhola), de princípios fundamentais (art. 117 da Constituição italiana) ou de prescrições-quadro (o revogado art. 75 da Lei Fundamental alemã). Nesse ponto, a grande dificuldade reside, como já visto, na fixação desses limites.

Esquemas variados de repartição constitucional de competências legislativas são adotados quando se trata de matérias afetas ao meio ambiente. O constituinte italiano optou por atribuir praticamente toda a matéria à regulação pelo legislador nacional, ao estatuir que lhe compete, com exclusividade, legislar sobre a tutela do meio ambiente e dos ecossistemas (art. 117, *s*). Como ressaltado anteriormente, isso não elimina de todo os riscos de ocorrerem conflitos de competência, na medida em que matérias conexas podem ser objeto de competência concorrente ou reservada às regiões da Itália (as unidades descentralização territorial daquele país). A proteção à saúde, por exemplo, é matéria de competência concorrente, em sede da qual incumbe ao poder central apenas editar a legislação de princípios fundamentais.

A Constituição norte-americana, por sua vez, foi elaborada em um momento histórico no qual a questão ambiental não se colocava como tema a ser tratado em norma constitucional. A inexistência de alusão ao meio ambiente na Seção 8 de seu Artigo I, que trata das competências do Congresso, permitiria concluir que o assunto deve ser objeto de regulação pelos Estados, ante o disposto na Décima Emenda, que trata dos poderes reservados. Na prática, porém, o legislador federal aprovou, sobretudo a partir da segunda metade do séc. XX, copiosa legislação ambiental, que o Poder Judiciário não apenas considerou válida, mas também prevalente, quando em conflito com a legislação estadual. Isso se deu em razão da exegese amplíssima conferida pela Suprema Corte à competência do Congresso para regular o comércio exterior e interestadual (a *commerce clause*), que admitia a regulação federal até mesmo de atividades de caráter puramente intraestadual. Assim, por essa via indireta, o legislador nacional logrou assumir o mesmo papel que desempenharia caso a Constituição previsse expressamente uma competência concorrente cumulativa em matéria ambiental.

A exemplo da Constituição dos Estados Unidos, a australiana também não menciona expressamente a questão ambiental como objeto de regulação por parte do legislador nacional. O Poder Judiciário, no entanto, reconheceu a validade de legislação federal de proteção ao meio ambiente, editada com base na competência do Parlamento para legislar sobre o comércio, bem como naquela dirigida a internalizar compromissos assumidos pela Austrália em tratados internacionais. Assim, por via indireta, como nos

Estados Unidos, o Parlamento australiano detém competência para legislar sobre questões ambientais, ainda que o assunto esteja originalmente no âmbito dos poderes reservados aos Estados.

Como os Estados Unidos, a Suíça adotou o sistema de enumeração, no texto constitucional, dos poderes do ente central (a Confederação), reservando aos entes subnacionais (os Cantões) as competências que não fossem expressamente atribuídas àquele outro. A exemplo do que ocorreu em outras federações, as competências federais na Suíça foram progressivamente ampliadas ao longo do século XX (por sucessivas reformas constitucionais).

A Constituição suíça em vigor, aprovada em 1999, submete os temas afetos ao meio ambiente a um esquema de competências legislativas concorrentes. A maior parte deles pode ser regulada minuciosamente pelo legislador nacional. Nessa categoria, que inclui, de forma genérica, a proteção do meio ambiente e, especificamente, da fauna e da flora (arts. 74, 78 e 80), o ente central pode expedir legislação exaustiva³⁶. Os Cantões podem legislar sobre a matéria enquanto e na medida em que a Confederação não tenha feito uso de sua competência. Trata-se, pois, de um esquema de competências concorrentes cumulativas. Em relação a alguns assuntos, contudo, a Confederação somente dispõe de poderes para estabelecer princípios (*Grundsätze*) que devem ser observados pelos Cantões, ao editarem suas próprias leis. Isso ocorre relativamente à ordenação territorial, a alguns tópicos da gestão de recursos hídricos, à proteção das florestas, à caça e à pesca (arts. 75, 76, 77, 79).

³⁶ A competência genérica para legislar sobre a defesa do meio ambiente tem sido entendida como autorizadora do alargamento do raio de ação do legislador federal. Consoante observa Jordi Jaria i Manzano: “na Suíça, interpreta-se unanimemente a competência atribuída à Confederação pelo art. 74 da Constituição como uma faculdade de intervenção ampla que funciona horizontalmente e que, portanto, permite, no cumprimento do mandato para cuja realização foi atribuída, intervir normativamente de maneira particularmente ampla para proteger o meio ambiente. Como consequência dessa interpretação, pode-se concluir que a proteção ao meio ambiente favorece tendências centralizadoras, justificadas, aparentemente, pela finalidade de buscar uma racionalização da matéria. Apesar disso, no caso da Suíça, devemos ressaltar que um conjunto de normas não escritas e de usos políticos no funcionamento das instituições federais, além da sua própria estrutura interna e, inclusive, de sua composição, fazem dificilmente imaginável que a Confederação utilize esse título competencial tão amplamente configurado para esvaziar, de modo tortuoso, as competências dos Cantões” (La distribución de competencias en materia de medio ambiente en Suiza. In: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 294-295, jan/ago 2004, p. 469). A ampla disciplina de questões ambientais pela Confederação também se vê facilitada pela circunstância de não haver controle jurisdicional de constitucionalidade da legislação federal na Suíça, uma vez que o art. 190 da Constituição interdita todos os tribunais de recusarem aplicação ao Direito Federal. Ademais, seu art. 49, n. 1, prevê a primazia do Direito Federal sobre o Cantonal.

A Lei Fundamental alemã optou originalmente por um modelo que incluía competências legislativas concorrentes cumulativas e não cumulativas em matéria ambiental. Em ambos os casos, o exercício da competência legislativa pela União devia atender às condições estabelecidas na cláusula da necessidade (art. 72, § 2º)³⁷. O que aconteceu de fato, porém, foi uma intensa produção legislativa federal – não apenas sobre meio ambiente, mas sobre todas as matérias objeto de competência concorrente e para legislação de quadro –, com o assentimento do Tribunal Constitucional. Mínimo foi o papel inibidor da cláusula da necessidade e da ideia de que, em sede de legislação de quadro, a União deveria ser restringir a expedir normas gerais.

Poucos anos depois de o Tribunal Constitucional alemão iniciar um controle mais rígido das condicionantes ao exercício de competência legislativa pela União, foi promovida reforma na Lei Fundamental que eliminou as competências para legislação de quadro, distribuindo as matérias ambientais entre aquelas sujeitas aos esquemas de: (i) competência concorrente cumulativa, com prevalência das normas editadas pela União; (ii) competência concorrente de divergência, com prevalência das normas mais recentes, sejam elas editadas pela União ou pelos Estados-membros. Relativamente a algumas competências concorrentes cumulativas, manteve-se a exigência de atendimento à cláusula da necessidade para a produção legislativa da União.

O abandono do esquema de legislação de quadro pela Alemanha não deixou o Brasil isolado no uso do modelo de competências legislativas não cumulativas em matéria ambiental. A Constituição argentina, por exemplo, dispõe, em seu art. 41, que compete à Nação ditar as normas que contenham os pressupostos mínimos de proteção ao meio ambiente, cabendo às províncias editar as normas necessárias para complementá-las. Igualmente a Constituição espanhola, em seu art. 149, n. 23, diz competir ao Estado (governo central) editar a legislação básica sobre proteção ao meio ambiente, sem prejuízo das faculdades das comunidades autônomas de estabelecer normas adicionais de proteção. E, como visto, também a Constituição suíça utiliza o esquema de competências concorrentes não cumulativas em relação a alguns temas ambientais.

Diversas razões são apontadas tanto para a atribuição de competências legislativas sobre meio ambiente aos Estados quanto para a concessão de monopólio à

³⁷ Cf. nota de rodapé n. 6.

União, no tratamento legislativo desse campo temático³⁸.

Quem defende uma maior descentralização das competências legislativas o faz sob o argumento de que a atribuição de poderes aos Estados para regular a matéria permitiria uma maior adaptação das normas às diferentes realidades locais, o que não seria possível no caso de uma legislação nacionalmente uniforme. Ademais, a edição de leis estaduais possibilitaria que as normas ambientais refletissem mais fielmente as preferências dos habitantes do território onde fossem aplicadas, considerando-se a heterogeneidade dessas preferências entre as diversas regiões de um mesmo país. Haveria, pois, maiores condições para o controle e acompanhamento popular das decisões do legislador em matéria de meio ambiente, pois o processo decisório se daria mais proximamente à população afetada pelas decisões legislativas, que teria mais condições de influenciá-las.

Outro argumento pró-descentralização é o de que ela favorece o experimentalismo, permitindo o aproveitamento de boas normas e o descarte da legislação ruim. Experiências bem sucedidas em um Estado poderiam ser replicadas nos demais. Em um cenário de legislação nacionalmente uniforme, as oportunidades de experimentação seriam menores e os efeitos, para o bem ou para o mal, das tentativas teriam uma escala muito maior. De resto, a imposição de uma mesma legislação em todo o território nacional poderia gerar resistências da parte dos Estados que com ela não concordassem, o que seria ainda mais grave caso coubesse às autoridades estaduais a competência administrativa de execução dessas leis, resultando em um *deficit* de implementação dos comandos normativos.

Já segundo uma abordagem favorável à centralização, o estabelecimento de normas ambientais nacionalmente uniformes evita o surgimento de distorções competitivas entre os Estados. Os impactos econômicos produzidos por medidas protetoras do meio ambiente podem dar ensejo a dois tipos de consequências: o nivelamento por baixo (*race to the bottom*) ou a instituição de restrições econômicas entre os Estados.

³⁸ A exposição que se segue é baseada em Richard B. Stewart (Pyramides of Sacrifice? Problems of Federalism in Mandating State Implementation of National Environmental Policy. In: *The Yale Law Journal*, vol. 86, 1976, pp. 1210-1222) e Gerda Löhr (*Environmental Decision-Making in a Federation*, Mannheim: Universität Mannheim, 2006, pp. 60-86).

O primeiro fenômeno se caracteriza pela progressiva diminuição das exigências da legislação ambiental, com o objetivo de atrair mais investimentos ou impedir que os agentes econômicos transfiram os fatores de produção para outros Estados. No limite, a adoção desse tipo de postura por todos os Estados conduz a uma redução global nos níveis de proteção ambiental e de bem-estar social na federação. O segundo problema, a instituição de restrições econômicas ao comércio interestadual, pode ocorrer quando um Estado, não pretendendo reduzir os níveis de proteção em seu território, procura reduzir suas desvantagens competitivas através de medidas protecionistas contra Estados que adotem legislação menos protetora do meio ambiente.

Ainda segundo a perspectiva centralizadora, o legislador nacional estaria mais imune a pressões de agentes econômicos locais na edição de normas ambientais, podendo atuar com maior independência. Nesse cenário, os riscos de um *deficit* de proteção seriam menores. A legislação nacionalmente uniforme atuaria igualmente no sentido de reduzir o problema das externalidades negativas no plano interestadual³⁹, uma vez que a poluição ou degradação ambiental tolerada pela legislação de um Estado pode produzir reflexos negativos sobre a qualidade de vida da população de outro Estado. Isso é bastante evidente em relação a diversos problemas ambientais, dados seus impactos transfronteiriços, alguns de alcance global. E, até mesmo em função do tratamento em nível mundial dessas questões, a vigência de normas uniformes no território de um país parece constituir pré-requisito para a negociação e celebração, por seu governo, de acordos internacionais sobre o assunto.

A abordagem centralizadora ressalta ainda que uma legislação nacionalmente uniforme atenderia, em melhor medida, às exigências de justiça distributiva, pois as diferenças no grau de desenvolvimento econômico dos Estados podem conduzir, em um cenário de diversidade de legislações, à desigualdade na qualidade de vida, sob a ótica ambiental. Estados mais pobres e desejosos de atrair investimentos, ao reduzirem o grau de proteção ambiental em seus territórios, promovem desenvolvimento às custas da qualidade do meio ambiente. Diferentemente da situação em que os Estados são deixados à própria sorte, as desigualdades regionais poderiam ser reduzidas por medidas redistributivas da União, sem necessidade do estabelecimento de padrões díspares de

³⁹ Externalidades negativas são os efeitos colaterais que a atividade de um agente econômico produz sobre terceiros, diminuindo-lhes o bem-estar, sem que haja compensação por isso.

degradação ambiental, na hipótese de uma legislação ambiental nacionalmente uniforme.

Por fim, a perspectiva centralizadora enfatiza as vantagens proporcionadas pela economia de escala, no caso de atribuição de competências legislativas à União. Em lugar da multiplicação de esforços, a coleta de informações e a pesquisa que subsidia a elaboração de normas e de políticas públicas relacionadas ao meio ambiente seria aproveitada no tratamento de todas as questões similares.

2. O ESQUEMA ADOTADO PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição brasileira de 1988 identifica não apenas competências legislativas concorrentes, mas também privativas em matéria ambiental. É privativo da União legislar sobre águas, jazidas, minas e outros recursos naturais, bem como atividades nucleares de qualquer natureza (art. 22, IV, XII, XXVI). À União, aos Estados e ao Distrito Federal compete legislar concorrentemente sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo, dos recursos naturais, proteção do meio ambiente, controle da poluição, proteção ao patrimônio turístico e paisagístico, bem como responsabilidade por dano ao meio ambiente (art. 24, VI, VII, VIII). No âmbito da legislação concorrente, como já visto, a competência da União deve limitar-se a estabelecer normas gerais, não excluindo a competência suplementar dos Estados, que podem ainda exercer competência legislativa plena, quando não editada a lei de normas gerais pela União (art. 24, §§ 1º a 3º). Aos Municípios compete suplementar as legislações nacional e estadual, naquilo que couber (art. 30, II).

Uma primeira dificuldade decorrente desse esquema de repartição consiste na interseção de temas sujeitos às competências privativa e concorrente. Normas sobre a preservação dos recursos hídricos não deixam de ser normas de defesa dos recursos naturais. A definição da regra de competência aplicável pode, nesses casos, ser dada a partir da maior especificidade do tema. No exemplo dado, poder-se-ia dizer que, quando as normas de defesa de recursos naturais se referirem a recursos hídricos, prevalecerá a competência privativa da União.

Esta é uma solução menos tormentosa do que a exigida noutros casos de classificação de um determinado assunto como sujeito à competência concorrente ou à privativa da União. A jurisprudência do STF tem oscilado no exame da constitucionalidade de leis estaduais quando o tema regulado pode se enquadrar na

competência do art. 22, VIII (comércio exterior e interestadual), ou na do art. 24, V (produção e consumo), da Constituição. No limite, qualquer norma sobre produção e consumo pode produzir interferências no comércio interestadual. Contudo, em se dando essa extensão à competência privativa da União para disciplinar o comércio interestadual, a competência concorrente do art. 24, V, resultará totalmente esvaziada⁴⁰. O mesmo problema não se coloca no caso da competência para legislar sobre águas, porque esse tema constitui um subconjunto do tema mais amplo, objeto da competência concorrente.

As maiores dificuldades interpretativas, contudo, residem na separação dos espaços reservados aos legisladores nacional e estadual, no âmbito da competência concorrente em matéria ambiental, o que será objeto de exame a seguir.

3. A JURISPRUDÊNCIA DO STF

Ao enfrentar o problema da extensão da competência do legislador nacional para editar normas gerais sobre meio ambiente, o STF tem atuado na linha de confirmar a tese de que tais normas não se restringem necessariamente a princípios e diretrizes com elevado grau de abstração. Mais que isso: em três arestos da Corte, pode-se inclusive deduzir que a deliberação foi no sentido contrário ao da defesa doutrinária da qualificação das normas gerais ambientais como *standards* mínimos de concretização de princípios, a constituírem um piso que poderia ser suplantado por exigências mais rigorosas da legislação estadual. Isso enfraquece a tese, propugnada por alguns estudiosos do Direito Ambiental e discutida mais à frente, segundo a qual, havendo legislação de diversas esferas sobre um mesmo assunto, deve prevalecer a norma que assegure, em maior medida, a defesa do meio ambiente. Nos referidos julgados, o STF declarou inconstitucionais leis estaduais que eram mais rigorosas na defesa do meio ambiente do que a legislação federal.

⁴⁰ A esse respeito, cf.: Tavares (*op. cit.*, pp. 170 e ss). No direito norte-americano, como já mencionado, a *commerce clause* da Constituição, que confere ao Congresso poderes para regular o comércio exterior e interestadual, tem sido utilizada historicamente como fundamento para o elastério do âmbito de atuação do legislador federal. No caso brasileiro, contudo, a questão é mais delicada, em face do rol de competências concorrentes. O enquadramento automático, como matéria do art. 22, VIII, da produção e do consumo, tornaria sem sentido a previsão do art. 24, V. Como exemplos da instabilidade da jurisprudência do STF a respeito, vejam-se as decisões na ADIMC nº 750 (DJ de 11.09.1992) e na ADI nº 2.832 (DJ de 20.06.2008), ambas impugnando leis estaduais que determinavam a colocação de informações ao consumidor no rótulo de produtos. No primeiro caso, houve suspensão da eficácia da lei, por ofensa ao art. 22, VIII. No segundo, conclusão pela constitucionalidade do ato normativo estadual, com base no art. 24, V, da Constituição.

Os dois primeiros casos versaram sobre a constitucionalidade de leis dos Estados do Mato Grosso do Sul e São Paulo que proibiram diversas atividades relacionadas ao amianto, como sua fabricação, ingresso, beneficiamento, comercialização e estocagem no território daquelas unidades da Federação. Ao julgar a ADI nº 2.396 (DJ de 01.08.2003), o STF declarou a inconstitucionalidade da lei sul-matogrossense, sob o argumento de extrapolação da competência legislativa suplementar, haja vista a existência de Lei da União (Lei nº 9.055, de 1º de junho de 1995), colidente com as disposições da lei estadual. Na ementa do acórdão naquela ação restou consignado:

[V]erifica-se que ao determinar a proibição de fabricação, ingresso, comercialização e estocagem de amianto ou de produtos à base de amianto, destinados à construção civil, o Estado do Mato Grosso do Sul excedeu a margem de competência concorrente que lhe é assegurada para legislar sobre produção e consumo (art. 24, V); proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI); e proteção e defesa da saúde (art. 24, XII).

A Lei nº 9.055/95 dispôs extensamente sobre todos os aspectos que dizem respeito à produção e aproveitamento industrial, transporte e comercialização do amianto crisotila. A legislação impugnada foge, e muito, do que corresponde à legislação suplementar, da qual se espera que preencha vazios ou lacunas deixados pela legislação federal, não que venha a dispor em diametral objeção a esta. Compreensão que o Supremo Tribunal tem manifestado quando se defronta com hipóteses de competência legislativa concorrente.

No julgamento da ADI nº 2.656 (DJ de 01.08.2003), a decisão da Corte foi na mesma direção, concluindo pela inconstitucionalidade da lei paulista, por ofensa à competência privativa da União de legislar sobre comércio interestadual, minas e recursos minerais (art. 22, VIII e XIII, da Carta Magna), bem como à competência do legislador federal para instituir normas gerais sobre produção e consumo, proteção e defesa da saúde e do meio ambiente (art. 24, V, VI e XII, da Constituição Federal). Conforme apontado, na oportunidade, pelo Ministro Maurício Correa, relator da ação, *em tema de proteção e defesa da saúde pública e meio ambiente, a questão do uso de amianto não revela qualquer particularidade que justifique a exceção pretendida pelo Estado de São Paulo. Como se evidencia, trata-se de questão de interesse nacional, sendo legítima e cogente a regulamentação geral ditada pela União Federal.* A necessidade da existência de particularidades a justificarem o exercício da competência concorrente pelo Estado aponta na direção da exegese anteriormente feita a respeito dos limites de atuação do legislador estadual na disciplina das matérias constantes do art. 24 da Carta Magna.

Exclusivamente sob a perspectiva da competência para legislar sobre meio ambiente, proteção e defesa da saúde, as leis estaduais protegiam, com maior intensidade, os bens jurídicos tutelados. Ademais, encontra-se consignado na própria ementa supratranscrita que a lei da União dispõe extensamente sobre todos os aspectos da matéria regulada pela lei estadual. Se o conceito de normas gerais abarcasse apenas aquelas de conteúdo principiológico e carecedor de complementação pelo legislador estadual, não a lei estadual, mas federal deveria ser declarada desconforme com a Constituição, por exceder-se em minúcias e pormenores.

No terceiro caso, no qual se julgou a ADI nº 3.035 (DJ de 14.10.2005), o STF declarou inconstitucional lei paranaense que vedava o cultivo, manipulação, importação, industrialização e comercialização de organismos geneticamente modificados (OGMs), editada com base na competência concorrente para legislar sobre produção, consumo, proteção à saúde e ao meio ambiente. O relator da ação, Ministro Gilmar Mendes, entendeu que a lei estadual não poderia, nas limitações aplicáveis aos OGMs em defesa da saúde e do meio ambiente, ser mais rigorosa que a lei editada pela União que dispunha (minuciosamente, diga-se de passagem) sobre o assunto, considerada como norma geral pela Corte. A confirmar a transcendência do interesse e a necessidade de uniformização do tratamento legislativo de um tema como justificadores da competência da União para expedir normas gerais, permitindo inclusive uma disciplina que vá além da fixação de princípios e diretrizes, está o voto do relator, quando sustenta que, *aplicada a Lei estadual, restará obviamente prejudicada a eficácia do ato federal, que foi editado para a solução de um problema que transcende a esfera dos Estados singulares.*

Mais recentemente, ao apreciar a medida cautelar na ADI nº 3.937 (DJ de 10.10.2008), o STF adotou decisão que, em um primeiro exame, poderia infirmar os fundamentos utilizados nos precedentes mencionados. Tratava-se de nova lei paulista que repetia as proibições da lei anterior relativas ao amianto. Dessa vez, o Tribunal não suspendeu cautelarmente o diploma normativo estadual, mas disso não é possível extrair que tenha se comprometido com a tese de que a norma estadual sempre poderá promover uma regulação protetora em níveis mais elevados do que os constantes das normas gerais expedidas pela União.

A decisão de indeferir a cautelar na ADI nº 3.937 se deu pelo voto de sete ministros, vencidos outros três. As principais razões de decidir da maioria consistiram: (i) em um juízo preliminar de inconstitucionalidade da norma geral – Lei nº 9.055, de 1995 –,

por ofensa ao art. 196 da Carta Magna; (ii) na existência de compromisso, assumido pelo Estado brasileiro, de reduzir o uso do amianto, que se sobreporia à Lei nº 9.055, de 1995 (Convenção da Organização Internacional do Trabalho nº 162, promulgada pelo Decreto nº 126, de 22 de maio de 1991). Acolhendo a primeira razão, manifestaram-se claramente os Ministros Eros Grau, Joaquim Barbosa e Cezar Peluso. Fizeram uso da segunda razão os Ministros Joaquim Barbosa, Ricardo Lewandowski, Cezar Peluso e Carlos Britto.

Evidentemente, se se entende que a lei geral padece de inconstitucionalidade material (porque, no caso específico, não resguarda, no grau constitucionalmente exigido, o direito à saúde), então não há que se falar em ofensa da lei estadual à norma geral, pois esta, nula que é, não produz efeitos obstativos da legislação estadual contrária às suas disposições. Em tal situação, é aplicável o disposto no art. 24, § 3º, da Constituição Federal (exercício de competência legislativa plena pelos Estados, por inexistência de lei federal válida sobre normas gerais). Outrossim, se se considera que os tratados e convenções dos quais o Brasil faça parte constituem uma espécie normativa supralegal, na incompatibilidade entre a lei federal e a Convenção nº 162 da OIT, esta deve prevalecer, liberando os Estados do atendimento aos preceitos da lei federal.

No referido julgamento, apenas dois integrantes da Corte, os Ministros Carlos Britto e Ricardo Lewandowski, declararam sua adesão à tese de que, no âmbito das competências legislativas concorrentes, os Estados sempre poderão fixar parâmetros mais elevados que os constantes da lei de normas gerais, para o atendimento dos princípios constitucionais que a legislação concorrente visa a concretizar. De seu turno, a Ministra Cármen Lúcia se valeu de um outro argumento: o de que a competência material comum de proteção à saúde, constante do art. 23, II, da Lei Maior, autorizaria a edição, pelos Estados, de leis como a que impunha vedações ao uso do amianto em São Paulo.

À luz das razões expostas nos votos da maioria da Corte no julgamento da medida cautelar na ADI nº 3.937, conclui-se que a jurisprudência anterior referente às relações entre normas gerais e legislação estadual não foi superada⁴¹.

⁴¹ Em 31.10.2012, o STF iniciou o julgamento de mérito da ADI nº 3.937, em conjunto com o da ADI nº 3.357, que contesta a validade de lei gaúcha de proibição do uso de amianto. Na sessão, votaram os Ministros Carlos Britto e Marco Aurélio. O primeiro reafirmou a posição manifestada no julgamento da cautelar, assinalando que: (i) a competência suplementar dos Estados deve ser compreendida como autorizadora de produção normativa dirigida a “solver os déficits de proteção e defesa de que as normas gerais venham a padecer”; (ii) ao tratar do consumidor, da saúde e do meio ambiente, a Constituição o faz sempre para tutelá-los, corroborando a validade da lei mais protetora. Já o Ministro Marco Aurélio atentou para (i) a conveniência de se tratar de maneira nacionalmente uniforme questões referentes à toxicidade de produtos, para o que apontam diversos dispositivos constitucionais (art. 22, XII, XXI,

Nos exemplos referidos, identifica-se uma tendência da Corte no sentido de eleger o aspecto da necessidade de uniformização nacional de determinados temas como razão para justificar uma atuação do Congresso Nacional, no âmbito da legislação concorrente, que não se limite a fixar diretrizes com grau de abstração mais elevado. E isso pode ocorrer tanto para assegurar *standards* mínimos de cumprimento de princípios constitucionais, quanto para evitar que os entes federados se excedam na legislação de resguardo dos valores tutelados, malferindo, com isso, outros princípios constitucionais.

Como visto, um dos fundamentos comumente invocados pela Corte para justificar a uniformização normativa é o da existência e prevalência do interesse nacional nessa regulação. Esse argumento também é mencionado pela doutrina⁴². Contudo, para que não se converta numa fórmula mágica a legitimar a competência da União em todo e qualquer caso, a predominância do interesse nacional deve ser caracterizada a partir de fatores e avaliações o quanto possível objetivos. Como já mencionado, sempre que inexistirem peculiaridades estaduais a justificar o tratamento normativo diversificado de certa matéria, sequer haverá necessidade de invocar a predominância do interesse nacional para legitimar a edição de normas gerais pela União. Uma tal invocação há de ser feita quando, a despeito de o objeto regulado apresentar variações estaduais ou regionais, a uniformização normativa em nível nacional revelar-se imperiosa, por razões de segurança jurídica ou de manutenção do equilíbrio federativo. São tais razões que conferem substância à regra da predominância do interesse federal. Em outras palavras, a legitimidade do exercício da competência legislativa pela União, nesses casos, depende de uma demonstração racional e objetiva das ameaças que a fragmentação normativa pode produzir à manutenção de uma ordem

XXVI); (ii) a diferença, no tocante à extensão da competência da União para editar normas gerais, entre questões que envolvem diretamente a auto-organização, o autogoverno e a autoadministração dos entes federados e questões que não dizem respeito diretamente a tais prerrogativas; (iii) os riscos que a fragmentação legislativa pode acarretar nas relações entre os Estados; (iv) o descabimento de interpretação que leve à prevalência da norma mais favorável, por importar “subversão do condomínio legislativo erigido pelo constituinte originário”, implicando uma “alocação dinâmica da competência legislativa” que pode levar à insegurança jurídica. Em janeiro de 2013, aquelas ações continuavam pendentes de julgamento.

⁴² O mesmo argumento da “preponderância do interesse nacional” já foi utilizado pelo STF, com apoio doutrinário, como critério para a delimitação das competências materiais ambientais, previstas no art. 23, VI e VII, da Constituição (decisão monocrática no Agravo Regimental na Ação Cautelar nº 1.255, DJ de 08.08.2007). Sobre a aplicação do critério em sede de competência legislativa concorrente, cf.: Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (*Natureza Jurídica do Estado Federal*, São Paulo: Preferitura do Município de São Paulo, 1948, p. 76), Tércio Sampaio Ferraz Júnior, (*op. cit.*, p. 249), Cármen Lúcia Antunes Rocha (*op. cit.*, pp. 246-7), Luís Roberto Barroso (*op. cit.*, pp. 500-6), Fernando Vernalha Guimarães (*op. cit.*, p. 319).

jurídica funcional, seja no plano das relações entre particulares, seja entre os entes que compõem a federação.

4. A NECESSIDADE DE TRATAMENTO LEGISLATIVO HOMOGÊNEO

O não desprezível número de julgamentos do STF envolvendo matéria ambiental e nos quais a questão das normas gerais é discutida denota que, em sede de competências concorrentes, esse talvez seja um dos âmbitos materiais que mais suscitam dúvidas quanto ao alcance das competências da União e dos Estados. A maior parte dos temas afetos ao meio ambiente figura no art. 24 da Constituição, e seu potencial para gerar conflitos federativos é considerável, dadas as consequências econômicas das normas ambientais em si e da multiplicidade de regulações, em um eventual contexto de grande liberdade de conformação dos legisladores estaduais.

É certo que a Constituição não adotou, com respeito ao tema, uma abordagem centralista pura, identificando como competência privativa da União legislar sobre todas as questões ambientais. No entanto, além de reservar determinados tópicos à disciplina privativa do legislador federal (águas e recursos minerais), conferiu poderes à União para editar normas gerais sobre todos os demais.

No caso do meio ambiente, não se pode desprezar o fato de que a eficácia da ação estatal depende, em grande parte, da uniformidade na aplicação das medidas protetoras. Uma ampla liberdade dos Estados para dispor sobre tal matéria pode conduzir a uma situação de renúncia a tarefas que a Constituição impôs a todos os entes federados. Basta pensar nos reflexos de eventual *deficit* de proteção ambiental em um Estado sobre o meio ambiente de outro Estado.

Apenas para citar um exemplo relativo a matéria intensamente discutida quando da tramitação do projeto de Código Florestal, que se converteu na Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, legislação mais tolerante quanto à retirada de cobertura vegetal nas margens de rios e nas nascentes pode conduzir ao seu assoreamento e à sua morte. Tratando-se de um rio pertencente a bacia que abranja mais de um Estado, não há como fechar os olhos aos impactos de tal fenômeno sobre o meio ambiente (bem como à economia) de todos os Estados envolvidos. Uma questão como essa, que envolve potencial conflito federativo, definitivamente não pode ser abordada como um problema circunscrito ao Estado produtor da legislação facilitadora da ocorrência de danos

ambientais. Isso justifica a edição de lei nacional uniformizadora do cuidado normativo das áreas de proteção permanente.

Uma das tarefas da legislação do ente central nas federações é exatamente a de minimizar os riscos de conflitos entre os entes subnacionais e de desintegração da ordem federativa. Demonstra isso o próprio tratamento historicamente conferido à categoria das normas gerais, no âmbito de um sistema constitucional definidor de competências concorrentes na Federação brasileira. A previsão do art. 5º, XV, *b*, da Constituição de 1946, segundo a qual incumbia à União editar normas gerais sobre Direito financeiro, proporcionou que a União editasse normas para regulação de conflitos de competência tributária. A Constituição de 1967, em seu art. 19, § 1º, foi ainda mais explícita ao determinar que lei complementar estabeleceria normas gerais de Direito tributário, dispondo, entre outras coisas, sobre os conflitos de competência tributária entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. A atual Carta Magna contém dispositivo semelhante (art. 146, I).

Nas federações, a autonomia dos entes subnacionais é conferida sob os pressupostos de convivência harmoniosa e do desenvolvimento de todos, nunca para fomentar a competição predatória entre eles, que resulte em notáveis prejuízos a alguns ou ao conjunto da federação, ou ainda que redunde em descumprimento dos deveres que lhes são impostos pela Constituição. Tendo em vista o complexo de relações existentes entre economia e defesa do meio ambiente, a ausência de um regramento uniforme mínimo nessa área pode incentivar medidas estaduais calcadas em visões de curto prazo, que, para evitar os ônus econômicos presentes de determinadas restrições à atividade econômica e ao uso da propriedade, ofereçam soluções inadequadas aos problemas ambientais, com inevitável comprometimento futuro de bens aos quais a Constituição concedeu especial proteção.

A total liberdade aos Estados para, individualmente, regularem questões ambientais pode, como mencionado anteriormente, produzir um nivelamento por baixo, com a fixação de padrões de proteção visivelmente insatisfatórios, como forma de atrair investimentos ou evitar a migração, para Estados menos comprometidos com a defesa do meio ambiente, de fatores de produção.

Não faz sentido concluir que o constituinte tenha tirado com uma mão aquilo que com outra deu. Se a Constituição impôs ao poder público o dever de defender o meio ambiente, bem qualificado como essencial à sadia qualidade de vida (art. 225), é legítimo

supor que tenha dotado o Estado brasileiro de instrumentos para cumprir a contento essa tarefa. E se a fragmentação normativa é potencialmente danosa à realização desse objetivo, o princípio federativo não pode ser invocado como justificativa para impedir uma legislação nacionalmente uniforme sobre meio ambiente, ainda que detalhista. Tal argumento só seria procedente se a edição de normas sobre meio ambiente pelos Estados se revelasse tão intimamente imbricada com a ideia de Federação, que a predominância da legislação nacional, ainda que minudente, comprometesse a própria qualificação do Brasil como uma república federativamente organizada. Nem nos Estados Unidos, onde a autonomia estadual ostenta níveis superiores aos da maioria das outras federações, uma ideia como essa logrou encontrar guarida.

A capacidade de autolegislação dos entes subnacionais integra, sem dúvida, o núcleo essencial do conceito de Federação. Já os campos temáticos entregues à produção normativa estadual podem variar sem que isso descaracterize uma comunidade politicamente organizada como Federação⁴³.

Se é certo que, ao incluir a defesa do meio ambiente entre as matérias sujeitas à competência concorrente, o constituinte de 1988 pretendeu oferecer espaço à produção legislativa estadual sobre o assunto, não é menos correto que o exercício dessa competência se deve fazer em harmonia com o texto constitucional como um todo, e não com o sacrifício de valores especialmente caros ao constituinte. Não foi conferida competência legislativa aos Estados em matéria de meio ambiente para estimular uma competição econômica entre eles, predatória dos recursos naturais. Isso seria um contrassenso, e não se deve interpretar os preceitos constitucionais de modo a que conduzam a consequências absurdas. Aquilo que requer um tratamento homogêneo não

⁴³ Mesmo naqueles assuntos mais intimamente associados à ideia de autonomia – os concernentes à própria organização do ente, seus serviços e agentes –, há registro de experiências federativas de visível predominância do legislador nacional, na busca por homogeneidade. Nesse sentido, pode ser citada a Lei de Revisão Constitucional nº 28, de 1971, que introduziu na Constituição alemã o art. 74-A, para permitir a disciplina, em lei nacional, da remuneração dos servidores públicos de todas as esferas da Federação. Com base no art. 74-A, a União passou a legislar para fixar padrões remuneratórios dos servidores públicos dos Estados-membros e Municípios alemães. O citado dispositivo foi introduzido na Lei Fundamental exatamente com a função de assegurar um tratamento homogêneo dos servidores públicos dentro do território nacional, evitando, por exemplo, competições predatórias entre os Estados-membros e a migração, no serviço público, de mão-de-obra mais qualificada para as regiões mais ricas. Veio a ser revogado pela Lei de Revisão Constitucional nº 52, de 2006. No Brasil, somente por norma de estatura constitucional se pode conceber o estabelecimento (ou a autorização para que o legislador nacional o faça) de regras que restrinjam a autonomia de Estados e Municípios no tocante à sua organização, serviços e agentes. E mesmo a via da emenda constitucional não está imune a contestações, tendo em vista o disposto no art. 60, § 4º, I, da Carta de 1988, que qualifica como cláusula pétreia a forma federativa de Estado. Sobre o assunto, cf. a nota de rodapé nº 31.

pode ser entregue aos cuidados de 27 legisladores subnacionais. E a uniformidade normativa constitui, muitas vezes, um imperativo constitucional para evitar o descumprimento do dever estatal de proteção ao meio ambiente. Nesse contexto, havendo necessidade de uma regulação uniforme de questões ambientais (ou mesmo na inexistência de peculiaridades estaduais a justificarem a diversidade normativa), a União estará legitimada a editar normas gerais, entendidas essas, por força da própria expressão utilizada pelo constituinte de 1988, como normas de vigência nacional.

O estabelecimento de normas gerais definidoras de graus mínimos de proteção ao meio ambiente, que não podem ser contrariadas pela legislação estadual, também se justifica à luz do conjunto de obrigações internacionais assumidas pelo Brasil nesse âmbito. Com efeito, a proteção ao meio ambiente é objeto de diversos acordos internacionais. A lógica que preside o tratamento normativo supranacional do tema é a mesma antes desenvolvida para justificar a disciplina supraestadual. A forma como um dado país lida com o meio ambiente comumente produz reflexos sobre os países vizinhos⁴⁴. Em alguns casos, como ocorre com as emissões de gases de efeito estufa, os reflexos são globais.

Uma exegese da Constituição que concluísse pela impossibilidade de a União, mediante normas uniformizadoras (e inclusive reguladoras de pormenores, em certos assuntos), impor pisos mínimos de defesa dos recursos naturais, de âmbito nacional, praticamente inviabilizaria a assunção de obrigações nesse setor, pelo Estado brasileiro, no plano internacional, com evidente prejuízo ao País, que poderia mesmo sofrer retaliações por sua conduta avessa à proteção do meio ambiente⁴⁵. Como ressaltou o Ministro Joaquim Barbosa, no julgamento da Medida Cautelar na ADI nº 3.739 (DJ de 10.10.2008), *não faria sentido que a União assumisse compromissos internacionais que não tivessem eficácia para todos os Estados e Municípios*.

⁴⁴ O recente conflito entre Argentina e Uruguai em torno das indústrias papeleiras ilustra esse tipo de discussão. O Estado argentino ingressou na Corte Internacional de Haia contra o uruguai, reivindicando a paralisação das obras de construção de indústrias de papel e celulose no Uruguai, as quais, segundo o governo da Argentina, resultariam em danos ambientais e poluição do rio Uruguai, que também atravessa o território argentino. A decisão adotada pela Corte em 2010 foi no sentido de que o Uruguai teria infringido apenas normas procedimentais, rejeitando os argumentos argentinos de violação de normas substantivas de proteção ao meio ambiente. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15877.pdf>. Acessado em 15 de dezembro de 2012.

⁴⁵ Como já mencionado, essa situação foi vivenciada pela Alemanha, em face das exigências do Direito Comunitário Europeu.

Vista a questão das normas gerais como fixadoras de padrões mínimos de tutela ambiental, resta examiná-las como estabeledoras de limites ao eventual excesso de proteção do meio ambiente pelo legislador estadual. Em um sistema de repartição de competências como o brasileiro, no qual a maior parte das competências legislativas sobre meio ambiente é de natureza concorrente, poder-se-ia, em princípio, imaginar ser aplicável a regra da lei mais favorável à natureza, se interpretada a competência da União para editar normas gerais apenas como direcionada à fixação de *standards* mínimos de concretização dos princípios constitucionais relativos ao meio ambiente. Nesse caso, seriam admissíveis leis estaduais que assegurassem tal proteção em maior medida que a legislação federal. O problema desse tipo de conclusão é que, além de ser incompatível com uma interpretação histórica da Constituição de 1988, ela se olvida de que há outros bens jurídicos igualmente merecedores de tutela constitucional, bem como se revela colidente com a jurisprudência do STF sobre o assunto (ressalvadas as posições pessoais de alguns ministros da Corte).

No plano da exegese histórica, cabe mencionar que, durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, houve a tentativa, frustrada, de aprovar dispositivo que previa a prevalência, em matéria de defesa do meio ambiente, da lei mais severa. Baseado nesse argumento, Krell sustenta *ser inaceitável a teoria da vigência universal de um “sistema de proteção máxima” em todas as áreas da proteção ambiental*⁴⁶.

Ao lado disso, pode-se argumentar que a definição de normas gerais teria como objetivo não apenas a estipulação de patamares mínimos de proteção ao meio ambiente, mas também a regulação dos conflitos entre bens de estatura constitucional, decorrentes de tal proteção. Com essa finalidade, a norma geral poderia também prever limites máximos de intervenção protetora da natureza, reduzindo, portanto, o espaço de conformação do legislador estadual tanto numa quanto noutra direção. As decisões do STF anteriormente citadas parecem corroborar essa visão.

⁴⁶ KRELL, Andreas Joachim. Autonomia municipal e proteção ambiental: critérios para definição das competências legislativas e das políticas locais. In: KRELL, Andreas Joachim [Org.]. *A aplicação do Direito Ambiental no Estado Federativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 184. O dispositivo referido era o art. 111 do anteprojeto produzido pela Comissão da Ordem Social, o qual não logrou permanecer no texto final aprovado pela Assembleia Nacional Constituinte. Ele dispunha: “a União, os Estados e os Municípios, ouvido o Poder Legislativo, podem estabelecer, concorrentemente, restrições legais e administrativas visando à proteção ambiental e à defesa dos recursos naturais, prevalecendo o dispositivo mais severo”.

Leite Farias⁴⁷ é um dos autores que defendem a regra de interpretação *in dubio pro natura*, na interpretação de conflitos entre normas gerais nacionais e a legislação estadual. Fá-lo nestes termos:

Pelos já citados §§ 1º e 4º do art. 24, pelo art. 225 da Constituição, bem como pela indefinição do que seja norma especial, deve-se, *fortiori ratione*, fixar como diretriz exegética que os *eventuais conflitos*, nos quais a noção de norma geral e especial não seja suficiente, *devem ser resolvidos pela prevalência da norma que melhor defenda o direito fundamental tutelado, por tratar-se de preceito constitucional (lei nacional) que se impõe à ordem jurídica central ou regional (in dubio pro natura)*. [...]

Assim, teleologicamente, assegura-se a possibilidade de norma estadual estabelecer proibições, onde a lei federal permita, bem como que a lei federal estabeleça patamares mínimos de proteção ambiental a serem observados em todo o País, dando-se efetividade à proteção ambiental e ao desenvolvimento auto-sustentável.

No entanto, o próprio autor reconhece limitações na aplicação desse princípio hermenêutico, assinalando que as normas mais restritivas estaduais *devem ser compatíveis com as liberdades públicas constitucionais*. E não apenas os direitos fundamentais constituem limites a tal interpretação, mas também outros bens constitucionalmente protegidos. Ademais, o esquema de repartição de competências possui, como assinalado por Luís Roberto Barroso⁴⁸, um valor intrínseco, que não pode ser ignorado:

Trata-se de respeitar as instituições e as estruturas que se destinam a controlar o exercício do poder e, por esse meio, ainda que de forma indireta, a proteger os direitos das pessoas. A observância de tais regras não pode ser simplesmente substituída por um juízo casuístico, *ad hoc*, fundado no conteúdo de cada manifestação dos diferentes órgãos estatais.

Até mesmo porque, como já se mencionou, grande parte das atividades humanas apresenta algum potencial de interferência no meio ambiente, que deve ser minimizado mas nem sempre poderá ser eliminado. Nesse contexto, o parâmetro *in dubio pro natura* é problemático em si mesmo. A necessidade de conciliar preservação ambiental com outros interesses também protegidos pela Constituição (como, *e.g.*, o desenvolvimento eficiente das atividades econômicas, a busca pelo pleno emprego, moradia, etc.) muitas vezes será produto de um processo de ponderação, que poderá até ser impugnado, inclusive sob o argumento de que um dos interesses foi esvaziado. Coisa diversa – e desprovida de fundamentação jurídica – seria sustentar a existência de um princípio geral *in dubio pro natura* para o fim de contornar a divisão constitucional de competências federativas e autorizar cada ente a agir como se fosse um Estado unitário.

⁴⁷ *Op. cit.*, pp. 356-7.

⁴⁸ *Op. cit.* pp. 499-500.

Em síntese, afigura-se correta a interpretação de que, havendo a norma geral da União fixado padrões mínimos de proteção ao meio ambiente, não é dado aos Estados produzir legislação que reduza esse grau de proteção. Sem embargo disso, é igualmente viável a edição de normas gerais vedando medidas legislativas estaduais protetoras do meio ambiente que possam resultar em prejuízo sensível a outros direitos e bens que a Carta Magna incumbiu a União de proteger. Nesse caso, porém, haverá sempre duas normas constitucionais atributivas de competência à União e a norma geral editada apresentará esse duplo caráter de norma ambiental e protetora de outro valor constitucionalmente protegido.

5. NORMA GERAL AMBIENTAL E ÂMBITO TERRITORIAL DE APLICAÇÃO RESTRITO

Se, como visto anteriormente, a aplicação nacionalmente uniforme e vinculante para todos os entes federados constitui elemento essencial do conceito de norma geral, a edição, pela União, de normas ambientais com âmbito territorial de aplicação restrito se revela problemática. Em matéria ambiental, a questão é ainda mais sensível, porque as normas de proteção à natureza podem comumente se referir a realidades confinadas em espaços menos abrangentes que o território nacional. Legislação que se destine, por exemplo, a proteger o bioma do cerrado tem um âmbito de vigência apenas regional.

Sobre a possibilidade de qualificação, como gerais, de normas de alcance regional, a doutrina em Direito Ambiental se divide. Há quem se filie à opinião tradicional que associa o caráter geral da norma ao seu âmbito nacional de aplicação e quem recuse tal qualificação, considerando legítimo exercício de competência da União para expedir normas gerais a edição de leis que disciplinem, por exemplo, um único ecossistema ou bacia hidrográfica⁴⁹. Representante da segunda corrente, Vladimir Passos de Freitas baseia-se no critério da predominância do interesse na determinação do que seja uma norma geral, sustentando ser necessário que *a norma regule de maneira ampla a matéria*, mas não *que se dirija a todo o território nacional, bastando que seja do interesse de significativa parte dele*. O jurista prossegue na defesa desse posicionamento, dando o seguinte exemplo:

⁴⁹ No primeiro grupo, cf.: Edis Milaré (*op. cit.*, p. 226), Paulo José Leite Farias (*op. cit.*, p. 204), Leonardo Greco (*op. cit.*, 1992, p. 142). No segundo grupo, figuram Paulo Affonso Leme Machado (*op. cit.*, p. 188), Vladimir Passos de Freitas (*Direito Administrativo e Meio Ambiente*, Curitiba: Juruá Editora, 2010, p. 38) e Álvaro Luiz Valery Mirra (*Impacto Ambiental*, São Paulo: Editora Juarez Freitas, 2002, pp. 61-2).

Suponha-se que o Ibama edite uma Resolução sobre a pesca de determinado peixe nos Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Será ela geral e, portanto, da competência do órgão federal? Ou será local e, conseqüentemente, inconstitucional por ser da competência dos dois Estados? Ao nosso ver, ela pode ser classificada como geral. Veja-se que a preservação da fauna ictiológica foi objeto de adesão do Brasil à Convenção realizada em Genebra, aos 29.04.1958, conforme Decreto Legislativo 45/68. Em tais condições, e sendo evidente que os resultados da pesca em um Estado-Membro se refletem nos demais, cremos que cabe à União legislar a respeito. O caso comporta o entendimento de que se cuida de norma geral.

A adoção do critério da predominância do interesse como delimitador das competências legislativas da União e dos Estados, sem uma adequada identificação dos critérios que levam a essa predominância, finda por conduzir a conclusões carregadas de subjetivismo. Quando o interesse deve ser qualificado como nacional? Para tanto, basta que a União assuma como relevante o tratamento normativo da matéria em lei federal? A ser desse modo, a competência da União só encontrará limites na vontade do legislador federal, o que, na prática, redundará na inexistência de limites objetivos. No exemplo dado, os efeitos que determinadas condutas praticadas em alguns Estados produzem sobre outros são identificados como justificativa para a edição de norma federal com vigência territorial restrita ao território dos primeiros. Se o conceito de normas gerais se estender até mesmo àquelas com âmbito territorial de vigência circunscrito a um ou poucos Estados, será difícil determinar o que não constitui norma geral.

A caracterização de um interesse como predominantemente nacional deve basear-se em elementos passíveis de aferição minimamente objetiva. A mera invocação do interesse não autoriza a União a legislar sobre uma dada matéria, nem permite que o exercício de sua competência legislativa se dê fora do universo de significações que o texto normativo pode comportar. Como visto no item *c.1* da Seção 3 deste estudo, considerar gerais normas com vigência regional ou apenas estadual constituiria uma violência ao texto do art. 24 da Constituição.

A generalidade, obviamente, não pode decorrer da verificação atual, em todo o território nacional, das hipóteses de incidência da norma, mas sim de sua aptidão para produzir efeitos, que se vincula à possibilidade de ocorrência dessas hipóteses. Uma lei que regule o regime das contribuições de melhoria (art. 146, III, *a*) não perde o caráter de norma geral apenas porque existam municípios que nunca instituíram contribuições

de melhoria. A possibilidade de virem a instituí-las é sempre presente.

Já uma norma que fixa regras especiais de proteção da Floresta Amazônica não pode ser considerada geral, se como tal se entendem as normas passíveis de aplicação em todo o território nacional. Com efeito, a Floresta Amazônica é um bioma que ocupa parte do território nacional. Isso não significa, porém, que a União esteja impedida de editar legislação protetora da Floresta Amazônica. Autorização constitucional para tanto existe, conquanto não resida no art. 24 da Carta Magna, mas em seu art. 225, § 4º. De acordo com este último dispositivo, *a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais*. Ora, se tais biomas constituem *patrimônio nacional*, faz sentido concluir que a lei referida no dispositivo deva ser nacional, em decorrência da existência de um interesse na regulação do tema que transcende os limites estaduais. Conseqüência disso é que a União detém competência legislativa para prever um regime protetivo específico para os biomas indicados naquele preceito constitucional, independentemente de sua competência para editar normas gerais de proteção ambiental⁵⁰.

Não se ignoram as dificuldades que podem advir de uma interpretação que recuse a possibilidade de a União editar normas de proteção ambiental com vigência territorial restrita. O art. 225, § 4º, da Constituição elegeu algumas macrorregiões como merecedoras de proteção especial, permitindo a edição de leis federais especificamente a elas dirigidas. Silenciou, no entanto, em relação aos outros biomas, como o cerrado e a caatinga. Pelo critério da vigência territorial, uma lei que veicule regras específicas de proteção à caatinga não poderá ser considerada fruto do exercício legítimo da competência prevista no art. 24, VI e § 1º, da Carta Magna pela União. Nesse caso, na ausência de regramento uniforme, a desarticulação entre as legislações dos diversos

⁵⁰ Contrariamente à visão aqui esposada, Édis Milaré sustenta que o termo lei, no art. 225, § 4º, da Constituição se refere a norma abstrata “editada pelo Poder Legislativo dos três níveis de Governo, conforme o caso” (*op. cit.*, p. 218). Sem embargo, entender que a lei de que fala o preceito constitucional deve ser federal não equivale necessariamente a excluir a competência legislativa dos Estados na proteção dos mencionados biomas, excepcionando a regra de competência do art. 24, VI, da Carta. O art. 225, § 4º, apenas libera a União dos limites materiais que o conceito de norma geral lhe impõe. Em outras palavras, a referência a lei não tem o condão de transportar a proteção àqueles biomas para o rol de matérias sujeitas à competência legislativa privativa da União. Por outro lado, o legislador federal, ao fazer uso da competência prevista no art. 225, § 4º, bloqueia a edição de leis estaduais conflitantes com as disposições federais, independentemente do fato de a norma federal não possuir vigência territorial nacional.

Estados onde se encontram tais biomas dará ensejo aos problemas anteriormente descritos, verificados no cenário de descentralização normativa.

Sem embargo, ampliar a compreensão do que sejam normas gerais, para incorporar a regulação até mesmo de assuntos de caráter regional significaria o quase completo esvaziamento da competência dos Estados no âmbito da legislação concorrente. Nessas condições, cumpriria indagar o que remanesceria como competência própria dos Estados. A resposta: apenas aqueles objetos que, de tão singulares, não encontrassem paralelo em outro espaço territorial senão o de um único Estado federado. Tal exegese, além de condenar a uma virtual inocuidade a repartição de competências promovida pelo art. 24 da Constituição, deporia contra a própria noção de abrangência territorial nacional associada à expressão “norma geral”. Leitura do art. 24 da Carta Magna que conferisse tamanha amplitude de poderes à União resultaria, na prática, em um esquema de competências legislativas concorrentes cumulativas, com predominância, em qualquer caso, da norma federal. A regra do § 1º do art. 24, porém, não dá espaço a esse tipo de interpretação, ao dispor que, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União **limitar-se-á** a estabelecer normas gerais. Se tudo pudesse ser qualificado como norma geral, então não haveria limites à competência da União, e o preceito constitucional seria despiciendo. Em sede de competências concorrentes, a União pode muito, mas não pode tudo.

IV. CONCLUSÃO

Parte da elaboração teórica em torno dos limites da competência legislativa concorrente da União e dos Estados no Brasil parece fazer uma promessa de difícil cumprimento, que não encontra eco na jurisprudência do STF. A disciplina do assunto na Constituição de 1988, a despeito do uso de terminologia um tanto distinta daquela constante da Carta pretérita, não alterou substancialmente o tratamento da matéria. Longe de constituir um mero apego do STF a cânones superados, a compreensão da Corte a respeito do art. 24 da Lei Maior se alicerça em sólidos fundamentos hermenêuticos, ainda que carente de maior desenvolvimento nas decisões do Tribunal. O presente estudo constituiu uma tentativa nessa direção.

O protagonismo do legislador nacional não é uma peculiaridade brasileira, antes se apresenta uma constante nos países federativamente organizados. Razões para que

isso se verifique não faltam, e a tendência à uniformidade normativa constitui a tônica nas federações no século XX e início do século XXI. Evidentemente, esse fenômeno não se dá sem algum sacrifício à autonomia dos entes subnacionais. Ao se pesarem os prós e os contras de tal esquema organizatório, porém, a escolha prevalecte tem sido a de frear a fragmentação jurídica e buscar a homogeneidade legislativa. Esse é um traço perceptível mesmo em estruturas compostas por Estados independentes, como a União Europeia.

Se por um lado a Constituição de 1988 ampliou o rol de matérias sujeitas à competência legislativa concorrente, por outro manteve a lógica da primazia da lei nacional sobre a estadual, sempre que aquela veicule normas gerais. Não apenas a expressão “normas gerais” foi mantida, mas também o foram as condições para o exercício da competência legislativa pelos Estados. Se a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, aludia a uma legislação supletiva, não excluída pela competência da União para editar normas gerais, a Constituição de 1988 fala de legislação suplementar, igualmente não excluída pela competência da União. Se a Constituição de 1988 se refere expressamente a peculiaridades dos Estados a serem reguladas pelo legislador desses entes, na vigência da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, a leitura feita pelo STF do alcance da legislação supletiva era a mesma. Da igual forma, tanto a legislação supletiva quanto a suplementar sugerem o exercício de uma competência colmatadora de lacunas deixadas pela lei de normas gerais. E, embora a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, não aludisse expressamente, como faz a Constituição atual, a uma competência estadual plena no caso da ausência de normas gerais editadas pela União, tal competência era reconhecida pelo STF.

A tentativa doutrinária de delimitação dos contornos das normas gerais segundo o critério da maior abstração é bem anterior à Constituição de 1988. A promulgação da nova Carta apenas deu novo impulso a uma corrente que já existia, mas que nunca havia logrado efetiva aceitação na jurisprudência constitucional. E isso se fez sob uma equivocada compreensão de que o constituinte de 1988 houvesse alterado esse estado de coisas. Nada há, no texto da Constituição de 1988, que conduza o intérprete à conclusão de que as normas gerais devem necessariamente consistir em comandos de elevado grau de abstração, de caráter principiológico ou cuja eficácia sempre dependa de uma ação desenvolvidora e especificante do legislador estadual.

Excetuados os casos em que as leis de normas gerais interferem visivelmente na capacidade de auto-organização e autoadministração dos entes federados, as manifestações do STF na vigência da nova Constituição têm sido no sentido de rejeitar a ideia de que seja interdito à legislação de normas gerais dispor sobre detalhes e aspectos pontuais de um determinado campo material sujeito à competência legislativa concorrente. E, a despeito de sua influência, a corrente em contrário nunca encontrou unanimidade na doutrina.

Em recentes decisões do STF sobre o tema, é possível identificar uma tendência de definir normas gerais a partir dos critérios de abrangência territorial da regulação e da necessidade de uniformização legislativa direcionada a proteger valores especialmente caros à Constituição, como o da segurança jurídica. A ação do legislador nacional é justificada, de um lado, sob o argumento de que a matéria normatizada é passível de regulação federativamente uniforme, e, de outro, com base em prognósticos dos efeitos danosos que a heterogeneidade legislativa pode produzir. Respeitados esses critérios, nada impede, na visão do Tribunal, que as normas gerais regulem detalhadamente um dado campo material.

A identificação das normas gerais com princípios e diretrizes dificilmente se coaduna com o uso que o constituinte de 1988 fez da expressão. Diversos dispositivos constitucionais se reportam a normas gerais para disciplinar matérias bastante específicas, que dificilmente comportariam regulação no nível exclusivamente principiológico.

Ademais, a Carta Magna explicitamente funcionalizou a competência concorrente estadual, ao prever que o exercício de competência legislativa plena pelos Estados se dará para que possam atender a suas peculiaridades. Com isso, sinalizou até onde pode avançar o legislador nacional, obstando a disciplina, pela lei de normas gerais, de peculiaridades estaduais. Ao mesmo tempo, reconheceu a edição de normas gerais como condicionante para a regulação das peculiaridades. E, como o exercício da competência legislativa estadual sobre aquilo que constitui seu núcleo indevassável não poderia, na visão do constituinte de 1988, ver-se obstado pela inércia do legislador nacional, conferiu-se competência legislativa plena aos Estados na hipótese de inexistência de lei da União sobre normas gerais.

A compreensão do que constituem as normas gerais não pode prescindir, portanto, de uma investigação do que sejam peculiaridades estaduais. Sempre que um

determinado objeto não se apresentar, naquilo que interessa à sua regulação jurídica, homogêneo nos diferentes Estados que compõem a Federação, em princípio não haverá espaço, naquele âmbito material, para o estabelecimento de uma norma geral. A edição de norma geral, nessas circunstâncias, violaria a autonomia estadual, ao submeter a um mesmo tratamento normativo em todo o território nacional objeto que, por se mostrar peculiar, reclamaria regramento especial, com âmbito territorial de aplicação restrito e, portanto, entregue à disciplina estadual.

Esse interdito à atuação do legislador nacional só pode ser removido quando a regulação da matéria pelos Estados, em razão da existência de peculiaridades, afetar de tal modo a segurança jurídica, o equilíbrio federativo e a harmonia que deve reinar entre os entes federados, que o sacrifício pontual da competência de um Estado para regular peculiaridades suas se justifique como medida assecuratória da higidez do pacto federal e da manutenção de um ordenamento jurídico funcional. Bem se vê que o estabelecimento de normas gerais, nessas circunstâncias, exige justificação robusta e hábil a evidenciar os malefícios advindos da fragmentação normativa.

Em qualquer das duas hipóteses autorizadoras da edição de normas gerais pela União – inexistência de peculiaridades estaduais ou necessidade de uniformização legislativa –, a legislação produzida deverá ter alcance nacional. Normas de alcance meramente regional ou estadual, parciais que são, não podem ser qualificadas como gerais. Além disso, é da lógica do esquema de competências concorrentes não cumulativas que incumba ao ente central produzir legislação com vigência nacional, vinculante de todos os entes federados e que constitua condição de possibilidade para a edição das normas particularizantes estaduais.

As questões ambientais estão entre aquelas que mais podem suscitar discussões quanto à correta delimitação de competências legislativas em estados federativamente organizados. Mesmo quando o texto constitucional atribui competência legislativa exclusiva ao legislador de uma determinada esfera (federal ou estadual) para o tratamento da matéria, seus pontos de contato com outros campos temáticos, como a economia e a saúde, podem dar ensejo a dúvidas interpretativas, se a disciplina dessas outras matérias não é entregue ao mesmo ente.

Em alguns países, o estabelecimento de uma regra geral de prevalência do direito federal sobre o estadual contribui para resolver mais facilmente os conflitos de competência. No caso brasileiro, o quadro de incerteza é aparentemente agravado pela

opção do constituinte de 1988 por submeter a maior parte das matérias ambientais ao regime de competências legislativas concorrentes não cumulativas. No entanto, um exame cuidadoso do art. 24 da Constituição demonstra que boa parte das possíveis controvérsias nesse âmbito pode ser solucionada com o uso dos critérios anteriormente indicados para a definição dos limites de competência do legislador da União. E, em que pesem os protestos de parte da doutrina, é isso que tem sido feito, na prática, pelo STF, ao reafirmar, na vigência da Constituição de 1988, sua tradicional jurisprudência a respeito das competências concorrentes não cumulativas.

Ao discutir, no âmbito do controle abstrato de normas, os limites da competência da União e dos Estados em matérias ambientais, o STF tem assentado que: (i) havendo colisão entre as leis nacional e estadual, a prevalência desta última está condicionada à existência de peculiaridades estaduais que justifiquem o exercício, nesses termos, da competência concorrente pelo Estado; (ii) a lei editada pela União não perde o caráter de norma geral pelo simples fato de dispor extensamente sobre todos os aspectos do objeto regulado; (iii) a ação do legislador nacional afigura-se legítima na resolução de problemas que transcendem a esfera dos Estados singulares.

A disciplina nacionalmente uniforme de questões ambientais encontra justificativa no próprio efeito útil da legislação protetora do meio ambiente, dependente em grande parte dessa uniformização. A heterogeneidade normativa tende a produzir o nivelamento por baixo e um *deficit* de proteção, além de fomentar conflitos interestaduais nocivos ao funcionamento do Estado federativamente organizado. Não por outra razão, a ordem constitucional de diversos países confere primazia ao legislador nacional no regramento do tema. Os impactos globais de determinados problemas ambientais têm motivado inclusive a edição de normas supranacionais, na tentativa de oferecer solução eficaz a questões cujo tratamento não lograria resultados positivos, se feito de forma descoordenada.

Não se ignora que as conclusões precedentes importam o reconhecimento de um papel não muito significativo para o legislador estadual na edição de normas ambientais. Isso, porém, vale em relação a todas as matérias objeto de competência legislativa concorrente, previstas no art. 24 da Constituição Federal. E é uma decorrência, como visto, das próprias regras de distribuição de competências constantes dos parágrafos daquele artigo, pródigas na definição do espaço de atuação do legislador nacional.

De todo modo, a competência da União não é ilimitada. Não permite a este ente editar, sobre as matérias relacionadas no art. 24, normas com âmbito territorial de vigência apenas estadual ou regional, nem lhe faculta dispor especificamente sobre peculiaridades estaduais. De resto, se por um lado o núcleo indevassável da competência concorrente estadual se revela diminuto, por outro a Constituição optou por construir um esquema dinâmico de repartição de competências concorrentes, que possibilita o alargamento do campo de atuação do legislador estadual, bastando para tanto que o legislador nacional abstenha-se de regular um dado tema (inclusive pela revogação de leis nacionais existentes sobre o assunto), ainda que as perspectivas de um movimento nesse sentido sejam reduzidas.

BIBLIOGRAFIA

AGRA, Walber Moura. Delineamento das competências federativas no Brasil. In: NOVELINO, Marcelo; ALMEIDA FILHO, Agassiz. *Leituras complementares de Direito Constitucional: Teoria do Estado*. Salvador: Juspodium, 2009, pp. 195-210.

BARROSO, Luís Roberto. *Direito Constitucional Brasileiro: o problema da Federação*. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

_____. Federação, transportes e meio ambiente: interpretação das competências federativas. In: TAVARES, André Ramos *et alii* [Orgs.]. *Estado constitucional e organização do poder*. São Paulo: Saraiva, 2010, pp. 479-512.

BORGES, Alice Gonzalez. *Normas gerais no Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

BORGES NETTO, André Luiz. *Competências Legislativas dos Estados Membros*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal Anotada*. São Paulo: Saraiva, 2009.

CAMBI, Eduardo. Normas gerais e a fixação da competência concorrente na Federação Brasileira. In: *Revista de Processo*, n. 92, out/dez 1998, pp. 244-261.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO PINTO, Carlos Alberto A. de. *Normas gerais de direito financeiro*. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 1949.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. Vol. III. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

FARIAS, Paulo José Leite. *Competência federativa e proteção ambiental*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente. In: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 90, 1995, pp. 249-51.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1990, vol. 1.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle de. Competências administrativas dos Estados e Municípios – Licitações. In: *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 8, 1994, pp. 24-39.

FREITAS, Vladimir Passos de. *Direito Administrativo e Meio Ambiente*. Curitiba: Juruá Editora, 2010.

GRECO, Leonardo. Competências constitucionais em matéria ambiental. In: *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 9, n. 116, out/dez 1992, pp. 135-152.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *PPP – Parceria Público-Privada*. São Paulo: Saraiva, 2012.

KRELL, Andreas Joachim. Autonomia municipal e proteção ambiental: critérios para definição das competências legislativas e das políticas locais. In: KRELL, Andreas Joachim [Org.]. *A aplicação do Direito Ambiental no Estado Federativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, pp. 147-203.

_____. *Leis de normas gerais, regulamentação do Poder Executivo e cooperação intergovernamental em tempos de reforma federativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

LOBO, Paulo Luiz Neto. Competência Legislativa concorrente dos Estados na Constituição de 1988. In: *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 26, n. 101, jan/mar. 1989, pp. 89-104.

LÖHR, Gerda. *Environmental Decision-making in a Federation*. Mannheim: Universität Mannheim, 2006.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2008.

MALUF, Sahid. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Sugestões Literárias, 1974.

MANZANO, Jordi Jaria i. La distribución de competencias en materia de medio ambiente en Suiza. In: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Madrid, n. 294-295, jan/ago 2004, pp. 439-483.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Competências federativas na regulamentação de estações rádio-base*. Brasília: ACEL, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O conceito de normas gerais no direito constitucional brasileiro. In: *Interesse Público*, Belo Horizonte, ano. 13, n. 66, mar/abril 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Impacto Ambiental*. São Paulo: Editora Juarez Freitas, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais. In: *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 25, n. 100, out/dez 1988, pp. 127-162.

OTTO, Ignacio de. *Derecho Constitucional: sistema de fuentes*. Barcelona: Editorial Ariel S.A., 1991.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969*. Rio de Janeiro: Forense, 1987. Vol. II.

RAMOS, Elival da Silva. Normas gerais de competência da União e competência supletiva dos Estados: a questão dos agrotóxicos. In: *Revista de Direito Público*, ano XIX, n. 77, jan/mar 1986, pp. 128-130.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *República e Federação no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984.

_____. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2007.

SOUSA, Rubens Gomes de. Normas gerais do Direito Financeiro. In: *Revista de Direito Administrativo*, n. 37, jul./set. 1954, pp. 12-34.

STEWART, Richard B. Pyramides of Sacrifice? Problems of Federalism in Mandating State Implementation of National Environmental Policy. In: *The Yale Law Journal*, vol. 86, 1976, pp. 1196-1272.

TAVARES, André Ramos. Aporias acerca do condomínio legislativo no Brasil. In: TAVARES, André Ramos; LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang [Orgs.]. *Estado Constitucional e Organização do Poder*. São Paulo: Saraiva, 2010, pp. 161-191.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.

TRIGUEIRO, Oswaldo. *Direito Constitucional Estadual*. Rio de Janeiro: Forense, 1980.