

Competências Constitucionais em Matéria Ambiental

LEONARDO GRECO

Professor Titular da Universidade Gama Filho, Professor Adjunto da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Doutor em Direito na Universidade de São Paulo. Advogado no Rio de Janeiro

SUMÁRIO

1. *Conceito de Direito Ambiental e sua autonomia.* 2. *O Direito Ambiental na Constituição de 1988.* 3. *Federalismo dual ou federalismo de cooperação.* 4. *Competências judiciárias, administrativas e legislativas.* 5. *Competências da União: privativas, comuns e concorrentes.* 6. *Competências da União em matéria ambiental.* 6.1. *Competências privativas.* 6.2. *Competências concorrentes da União.* 6.3. *Competências comuns.* 7. *Competências dos Estados.* 8. *Competências dos Municípios.* 9. *Um caso concreto: as leis estaduais sobre agrotóxicos.* 10. *Considerações finais.*

1. *Conceito de Direito Ambiental e sua autonomia*

O chamado Direito Ambiental é o conjunto de princípios e regras jurídicas que disciplinam a preservação e a racional utilização dos recursos naturais e dos bens culturais, com a finalidade de assegurar a sadia qualidade da vida humana para as gerações presentes e futuras (Constituição Federal, artigo 225).

Nessa definição procuramos colocar as notas características do Direito Ambiental: a proteção da natureza, mas não no sentido de um conservacionismo *à outrance*, e sim como meio ou instrumento de bem-estar para o homem; a fruição pelo homem das riquezas naturais de modo ordenado, a fim de assegurar a perenidade dos recursos renováveis e o mais prolongado e fecundo aproveitamento dos recursos não renováveis; a proteção dos bens de valor cultural, na medida em que se constituem

em referências identificadoras do modo de ser dos diversos grupos que compõem a sociedade humana (Constituição, artigos 215 e 216); a preservação, através dos recursos naturais e dos bens culturais, de uma vida salubre para os seres humanos que já dela desfrutam e a melhoria da qualidade de vida para atingir o nível de salubridade para aqueles aos quais a utilização dos recursos naturais e dos bens culturais ainda não garante tal nível; a projeção da consecução desses objetivos para o futuro, como direito das futuras gerações.

Com tais características, pode dizer-se que os princípios e as normas do Direito Ambiental perpassam quase todos os ramos em que se costuma subdividir a Enciclopédia Jurídica: o Direito Civil, o Direito Administrativo, o Direito Penal, o Direito Processual, o Direito do Trabalho, o Direito Comercial, o Direito Tributário etc.

Em todos esses sistemas, encontramos regras que possuem um, ou mais de um, dos elementos que caracterizam as normas ambientais.

Por isso, se diz que o Direito Ambiental não possui autonomia científica, porque ele não possui um corpo próprio de normas, alcançando os seus objetivos através de regras integradas sistematicamente no âmbito de outras disciplinas jurídicas.

No entanto, tal importância adquiriu a matéria ambiental nos dias que correm, que é possível recolher em todas essas outras disciplinas jurídicas um conjunto de princípios e regras que se identificam pela sua unidade funcional ou teleológica, a saber, pela coincidência de se destinarem à proteção do meio ambiente.

O Direito Ambiental adquire assim autonomia didática, ao mesmo tempo em que a função de proteção ambiental vai influir na evolução ou na modernização coordenada de técnicas ou de institutos jurídicos que até agora tinham fundamentos totalmente independentes.

2. *O Direito Ambiental na Constituição de 1988*

É sabido de todos que o Estado Federal se caracteriza pela distribuição do exercício de diferentes atividades entre o Estado Central e os Estados-Membros,¹ o que podemos denominar de repartição de competências constitucionais,² e que no modelo adotado pela Constituição Brasileira de 1988 essa distribuição alcança ainda, além da União e dos Estados-Membros, o Distrito Federal e os Municípios.

As normas constitucionais que interessam ao Direito Ambiental são abundantes no Texto Constitucional de 1988, atribuindo competências le-

1 KARL LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, 1970, p. 357.

2 CELSO RIBEIRO BASTOS, *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo, 1990, p. 259.

gislativas e administrativas privativas, comuns e concorrentes aos diversos entes territoriais, sem que o legislador constituinte tenha tido a preocupação de delimitar com precisão onde começa e onde termina a competência de cada um. Ademais, em certos dispositivos, a Constituição atribui competência em matéria ambiental ao Poder Público ou à lei,³ sem especificar se se trata de competência federal, estadual ou municipal.

Basta ler três renomados juristas que se dedicaram ao tema, PAULO AFFONSO LEME MACHADO,⁴ TOSHIO MUKAI⁵ e DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO,⁶ para verificar que a matéria é espinhosa e que comporta mais de um entendimento.

A meu ver, a integração sistemática das diversas normas constitucionais pressupõe algumas considerações sobre o tipo de federalismo vigente no Brasil, em especial na Constituição de 1988.

3. *Federalismo dual ou federalismo de cooperação*

Nas suas origens, o federalismo norte-americano caracterizou-se pela estrita limitação dos poderes da União e dos Estados-Membros às competências expressamente enumeradas, como se fossem duas esferas paralelas de autoridade.⁷

Mas esse federalismo, chamado dual, evoluiu a partir do final do século XIX, e das novas exigências de intervenção do Estado nos domínios econômico e social, para uma nova fórmula de distribuição de competências, caracterizada pelo primado dos poderes da União sobre os dos Estados e pela atuação conjunta e coordenada de todas as esferas de Poder na provisão de serviços essenciais e no exercício de algumas atividades necessárias ao bem-estar da população.

O Poder Central foi se impondo aos Estados como pólo irradiador de autoridade e como esfera mais apta a equacionar os problemas nacionais, mesmo em matérias que não lhe tinham sido expressamente atribuídas.

Essa nova forma de federalismo cooperativo nasceu de exigências históricas e encontrou pleno apoio da jurisprudência da Corte Suprema.

3 Artigo 216, § 1º; artigo 225, *caput* e §§ 1º, 2º e 4º

4 *Direito Ambiental Brasileiro*, São Paulo, 1991.

5 As Competências dos Entes Federados na Constituição de 1988, em especial, em matéria ambiental, in *Boletim de Direito Administrativo*, dez./91, pp. 711 e ss.

6 Competência Legislativa e Executiva do Município em matéria ambiental. In *Revista de Informação Legislativa* do Senado Federal, julho a setembro de 1991, ano 28, nº 111, pp. 123 e ss.

7 SCHWARTZ, *American Constitutional Law*, p. 63.

Ao contrário do que seria de supor, o Senado, Câmara representativa dos Estados, não opôs resistência a essa ampliação dos poderes federais em detrimento da autonomia dos Estados, servindo mesmo para legitimá-la, pois tornou-se, tal como a Câmara dos Representantes, mais uma caixa de ressonância dos interesses político-partidários de âmbito nacional do que um órgão preocupado com a preservação das autonomias estaduais.⁸

Na Alemanha, o federalismo moderno já nasceu mitigado pela preponderância da Prússia no concerto federativo.⁹ A democracia social da Constituição de Weimar acentuou a tendência centralizadora. E a Lei Fundamental de Bonn de 1949, apesar do fortalecimento dos Estados nitidamente imposto pelas tropas de ocupação, não foi capaz de resistir à tendência centralizadora, ditada pela necessidade de reduzir desequilíbrios entre Estados mais ricos e Estados mais pobres¹⁰ e mais tarde pela europeização e já agora pela unificação alemã.

A prevalência do direito federal sobre o estadual, em matéria de competência concorrente, foi a regra de ouro do direito alemão para este fortalecimento do poder central e o *Bundesrat* (Câmara Alta), tal como o Senado nos Estados Unidos, jamais foi empecilho para isso.

No Brasil, apesar de a Federação ter sido uma decisão política do movimento republicano, imposta pelo Decreto n.º 1, de 1889, e não o resultado de uma autêntica associação de Estados soberanos, nasceu ela dualista e dualista permaneceu até a Revolução de 1930, seguindo a Constituição de 1891 as pregações de Campos Salles e de João Barbalho, o que não escapou à crítica severa de Rui Barbosa que, apesar de republicano e federalista, temia pela unidade nacional¹¹

A Constituição de 1934, pautada no modelo de Estado-Providencialista da Constituição de Weimar, introduziu no Brasil o federalismo cooperativo, que caracterizou todos os Textos Constitucionais que lhe seguiram,

8 KARL LOEWENSTEIN, ob. cit., p. 362.

9 No Reich de Bismarck se impossibilitou o funcionamento de um autêntico federalismo pela hegemonia da Prússia. A Prússia possuía não só dois terços do território e da população do Reich, mas também o Rei da Prússia era constitucionalmente o detentor hereditário da dignidade de imperador, e o primeiro ministro prussiano era, *ex-officio*, chanceler do Reich (cf. LOEWENSTEIN, ob. cit., p. 375).

10 LOEWENSTEIN, ob. cit., pp. 376/377.

11 "Não somos uma federação de povos até ontem separados e reunidos de ontem para hoje. Pelo contrário, é da União que partimos. Na União nascemos. Na União se geraram e fecharam os olhos nossos pais. Na União ainda não cessamos de estar. Para que a União seja a herança de nossa descendência, todos os sacrifícios serão poucos" (RUI BARBOSA, Obras Completas, vol. XVII, tomo I, p. 146).

inclusive o de 1988, definindo extensa e crescentemente todas as atividades e competências da União para a realização do Bem Comum, que foram progressivamente reduzindo o Estado-Membro a um papel complementar e exigindo da parte deste integração nos planos e programas da União.

No federalismo de integração ou de cooperação a distribuição de competências entre a União e os Estados não é mais um instrumento de disputas entre o autoritarismo centralizador e as autonomias locais, mas um compromisso de solidariedade e de união de esforços para realizar do modo mais adequado possível o bem-estar da coletividade.¹²

Nessa união de esforços, sem prejuízo da competência residual dos Estados-Membros, o direito federal tem proeminência, pois ele não só dita, em respeito ao princípio da legalidade, as regras de convivência entre o Poder Público e os cidadãos nas matérias de competência privativa da União, mas disciplina as relações entre a União, os Estados-Membros, o Distrito Federal e os Municípios, nas matérias de competência comum, em que a coordenação entre as atividades das diversas pessoas jurídicas de Direito Público Interno é essencial para a consecução do Bem Comum.¹³

4. *Competências judiciárias, administrativas e legislativas*

Na distribuição entre a União e os Estados das tarefas destinadas à proteção do meio ambiente, a Constituição de 1988 estabelece competências administrativas e legislativas.

As competências administrativas são as que conferem ao Poder Público o exercício de determinadas atividades concretas como a gestão de certos recursos naturais, o controle da utilização de substâncias perigosas, o desenvolvimento de programas de aproveitamento de recursos hídricos, a destinação de recursos financeiros para a recuperação de áreas desertificadas, dentro do princípio consagrado na Declaração de Estocolmo de 1972 de que a responsabilidade pelo planejamento, pelas políticas e pela gestão ambientais incumbe ao Estado.

Já as competências legislativas dizem respeito às matérias de interesse ambiental cuja disciplina jurídica é confiada a este ou àquele nível de Poder: águas, solo, energia nuclear etc.

Seria exagero falar em competências jurisdicionais em matéria ambiental pois seria difícil identificar nas regras constitucionais dessa área, como por exemplo, nas que definem a competência da Justiça Federal em

¹² TOSHIO MUKAI, As Competências dos Entes Federados na Constituição de 1988, em especial, em matéria ambiental, in *Boletim de Direito Administrativo*, dez./1991, p. 713.

¹³ Constituição brasileira de 1988, artigo 23, parágrafo único.

contraposição à Justiça dos Estados, ou nas que estabelecem a competência originária dos Tribunais, motivação ambientalista.

É verdade que, ao atribuir à Justiça Federal a competência para julgar crimes praticados em detrimento de bens da União (artigo 109-IV), a Constituição indiretamente submete à jurisdição federal bens de valor ambiental, como as terras ocupadas pelos indígenas, as cavidades naturais subterrâneas, as praias marítimas e as ilhas oceânicas, todas bens da União (artigo 20). Entretanto, tal competência é determinada *ratione personae*, ou seja, em razão da titularidade desses bens pela União, e não *ratione materiae*, a natureza ambiental desses bens.

Não menos certo é que a competência da Justiça Federal para julgar as disputas sobre direitos indígenas constituirá importante regra de proteção de uma das nossas culturas mais características que, como tal, constitui-se em um bem de elevado valor ambiental. Todavia, diante do pluralismo cultural adotado na Constituição (artigo 215, § 1.º), seria difícil de compreender por que essa proteção jurisdicional se limitou apenas aos interesses das populações indígenas e não também aos de outras culturas que contribuíram para o nosso processo civilizatório e compõem, pois, o nosso ambiente cultural.

Quanto às competências administrativas, cumpre lembrar a lição incontestável de TOSHIO MUKAI¹⁴ de que toda competência administrativa pressupõe idêntica competência legislativa, porque pelo princípio da legalidade, a esfera de poder que recebe determinado encargo administrativo deve primeiro legislar sobre essa matéria para legitimar a sua ação nessa área.¹⁵

Dentre as competências administrativas encontram-se, sem qualquer dúvida, as matérias de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, enunciadas no artigo 23 da Constituição, entre as quais a proteção ambiental. Mas na competência comum, a própria Constituição determina que lei complementar federal fixe normas para a cooperação entre as diversas esferas de poder, "tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional" (artigo 23, parágrafo único), o que evidencia que essa área de administração comum não deve estar sujeita a desperdício de esforços e à superposição de atividades, muito menos ao entrelaçamento de ações administrativas de órgãos entre si autônomos, mas que todos, sob a égide da lei, devem agir de maneira harmoniosa e cooperativa, o que significa, em síntese, para os poderes

14 Ob. cit., p. 713.

15 PONTES DE MIRANDA, em seus *Comentários à Constituição de 46* (vol. I, p. 278) e *Comentários à Constituição de 67* (tomo II, p. 51), afirma por sua vez que no exercício da competência legislativa, "pode o Congresso Nacional incluir a organização de serviços e editar as regras para o provimento dos cargos, respeitados os demais princípios da Constituição".

locais, limitar o exercício da sua própria competência em função de regras de interligação e de coexistência com igual competência de outras esferas de poder estatal e, até mesmo, subordinar-se à administração orgânica ou sistêmica sob o comando de um ou mais órgãos da esfera federal, cujo primado na definição das diretrizes da política nacional de gestão de uma determinada área decorre da maior relevância e maior generalidade de que se revestem os interesses nacionais, em relação aos interesses locais ou setoriais.

A exigência de lei complementar para coordenar as políticas públicas das várias pessoas jurídicas de Direito Público Interno em matéria ambiental e em todas as demais previstas no artigo 23 da Constituição, é novidade da Constituição de 1988. Antes dela, a própria lei federal ordinária já realizava essa coordenação, como o fizeram, por exemplo, a Lei n.º 6.803/80 relativa ao zoneamento industrial e a Lei n.º 6.938/81 que instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente, pois à União competia legislar sobre a execução da Constituição¹⁶ e a distribuição de tarefas entre a União, os Estados e os Municípios dentro das matérias de competência privativa (legislativa ou administrativa) da União nada mais era do que uma explicitação da distribuição de competências constitucionais entre as diversas pessoas jurídicas de Direito Público, pré-ordenada de acordo com a esfera de interesses envolvidos.

Talvez por isso, ou seja, em virtude da prática legitimada pelos Tribunais de regulação por lei federal da execução coordenada de serviços e atividades públicas pela União, pelos Estados e Municípios, pouco uso teve na vigência da Constituição de 1967 o seu artigo 8.º, § 1.º, que facultava à União celebrar convênios com os Estados para a execução, por funcionários estaduais, de suas leis, dispositivo que desapareceu no Texto Constitucional de 1988.¹⁷

Tais leis, a partir de 5 de outubro de 1988, no que diz respeito à cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em matéria ambiental, por força do artigo 23, parágrafo único da Constituição, somente poderão ser modificadas ou aperfeiçoadas através de lei complementar.¹⁸

16 Constituição de 1967, art. 8º, inciso XVII, letra a.

17 CELSO RIBEIRO BASTOS, em seu *Curso de Direito Constitucional* (São Paulo, 13ª ed., 1990, p. 272), lamenta o desaparecimento dessa norma.

18 CELSO RIBEIRO BASTOS, ob. cit., pp. 262 e 263, é cético quanto à utilização da lei complementar prevista nos parágrafos únicos dos arts. 22 e 23 da Constituição de 88 para definição da atuação dos Estados em matérias da competência privativa da União ou da competência concorrente, dizendo: "A União será sempre mais tentada a de uma vez legislar sobre esses pontos do que a cuidar de uma difícil lei complementar que especificará os pontos que depois serão versados pelos Estados" (p. 262). "... os Estados não estarão imunes à obediência a uma legislação federal que, sob a generosa perspectiva de estabelecer uma cooperação, na verdade fixará normas de maneira impositiva para todas as unidades da Federação" (p. 263).

5. *Competências da União: privativas, comuns e concorrentes*

Em face do exposto, parece-me claro que o federalismo centralizador da Constituição de 88 confere à União competências administrativas privativas e comuns e competências legislativas privativas e concorrentes.

No âmbito das competências privativas, administrativas e legislativas¹⁹, a lei federal ordinária dispõe sobre as tarefas da União e também dos Estados e Municípios, podendo a lei complementar autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas dessas matérias^{20 21}.

No âmbito das competências comuns, substancialmente administrativas, acho que a União não pode sucumbir à tentação prenunciada por CELSO RIBEIRO BASTOS²² de impor por lei federal normas a todas as unidades da Federação, porque o parágrafo único do artigo 23 da Constituição exige lei complementar para regular a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nessas matérias. Entendo, pois, que a partir da Constituição de 88, será inconstitucional qualquer lei federal ordinária que regule tal cooperação. As leis federais ordinárias, anteriores à Constituição de 88, que definiam tal cooperação, no exercício da competência que a Constituição da época conferia à União de legislar sobre a execução da Constituição, estão agora elevadas à hierarquia de lei complementar, somente podendo ser alteradas por lei complementar, por força do mencionado parágrafo do artigo 23.

No âmbito das competências concorrentes, substancialmente legislativas, à União compete editar normas gerais e aos Estados normas supletivas ou complementares, editando estes também normas gerais nos vazios da legislação da União (artigo 24 e seus parágrafos).

A limitação da competência da União às normas gerais não significa que a legislação federal nessas matérias deva ater-se ao nível dos princípios e dos critérios, deixando a regulamentação dos institutos específicos à legislação estadual.

Normas gerais são todas as normas emanadas da União, desde que aplicáveis uniformemente a todos os Estados e a todos os cidadãos, sem dis-

19 Como já visto, as competências administrativas são também legislativas, e vice-versa.

20 Constituição de 88, art. 22, parágrafo único.

21 Na Lei Fundamental de Bonn, dispõe o art. 71: "no domínio da legislação exclusiva da Federação, cabe aos Estados a faculdade de legislar unicamente no caso e na medida em que forem para isso expressamente autorizados por uma lei federal."

22 Ob. cit., p. 263, transcrita na nota 18 acima.

criminações, ou seja normas de aplicação isonômica em todo o território nacional.

Tais normas podem dispor apenas sobre princípios ou descer a detalhes de regulamentação, desde que uniformes em todo o País, de acordo com a maior ou menor intervenção que a União queira exercer nessas matérias, deixando aos Estados maior ou menor autonomia.^{23 24}

Em matéria de competência concorrente, o direito federal prevalece sobre o direito local.²⁵ Essa é a regra que vem desde a Constituição de Weimar de 1919, que se encontra reproduzida na Lei Fundamental de Bonn de 1949²⁶ e que a Constituição Brasileira de 1988 consagra no § 4.º do artigo 24.

6. *Competências da União em matéria ambiental*

Definidos os meios e os limites da distribuição e da concorrência de competências entre a União e os Estados, torna-se mais fácil aplicar esses critérios à matéria ambiental para explicitar as competências privativas, concorrentes e comuns da União, as competências privativas, concorrentes e comuns dos Estados e as competências privativas, supletivas e comuns dos próprios Municípios nessa matéria.

6.1. *Competências privativas*

A primeira competência privativa da União em matéria ambiental decorre dos incisos II a XI da Constituição Federal, que incluem entre os bens da União, a par de outros: as terras devolutas indispensáveis à preservação ambiental, lagos, rios, terrenos marginais, praias fluviais, ilhas fluviais e lacustres, praias marítimas, ilhas oceânicas e costeiras, recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva, o mar territorial, os terrenos de marinha e seus acrescidos, os potenciais de energia elétrica, os recursos minerais, as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos e as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

23 PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Constituição de 1967*, tomo I, p. 167: "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."

24 TOSHIO MUKAI, *ob. cit.*, p. 714.

25 Staatsrecht bricht Landesrecht.

26 Arts. 31 e 72.

Independentemente de outras competências privativas inscritas nos artigos 21 e 22, à lei federal cabe privativamente definir o que é o mar territorial, o que são os terrenos de marinha, o que são os sítios arqueológicos e pré-históricos etc., pois se a própria Constituição os considera bens da União, não podem tais bens ficar sujeitos à disciplina legal dos Estados, com base no artigo 25, § 1.º, pois isso implicaria em admitir que este ou aquele tipo de bem tivesse em cada Estado configuração e proteção diferente.

A enumeração do artigo 20 contém implicitamente a competência privativa da União de legislar sobre esses bens e de administrá-los, pois, embora seja da competência comum (artigo 23-I) conservar o patrimônio público, não podem a definição e o modo de proteção dos bens da União, poder originário, ficar sujeitos à autonomia estadual.

A nossa Federação não nasce de um tratado entre Estados soberanos, mas de uma Constituição elaborada por representantes do povo de um Estado nacional. O Poder Constituinte originário que confere aos Estados a competência residual é o mesmo que indica os bens que integram o patrimônio do Estado nacional, cuja disciplina jurídica só atenderá ao comando da Constituição se for uniforme em todo o País e se se sobrepuser à legislação e à ação dos Estados Federados.

Dentre os bens da União, muitos são bens ambientais, porque incluídos no patrimônio público para assegurar a sua preservação, em benefício das presentes e futuras gerações, sem prejuízo do concurso de outros fundamentos (políticos, militares) para tal apropriação.

No artigo 21, com mais extensão do que as Constituições anteriores, a Constituição de 1988 atribuiu com exclusividade à União o desempenho de uma série de atividades e a organização e gestão de inúmeros serviços, que, pelo princípio da legalidade, devem ter suporte em lei privativamente federal, sem a qual a União estaria impossibilitada de exercê-los.

Dentre essas matérias, têm função ambiental: a elaboração e a execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (inciso IX), o aproveitamento energético dos cursos d'água (XII, *b*), planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e inundações (XVIII), instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de uso (XIX), instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (XX), explorar os serviços e instalações nucleares e exercer o monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados (XXIII).

Em todas essas matérias, a legislação da União é privativa porque visa a instituir e disciplinar serviços e atividades dela própria e a competência administrativa também é exclusivamente da União, ficando a colaboração dos Estados e Municípios, admissível em certos casos, como os dos incisos XVIII e XIX, adstrita aos limites e mecanismos previstos na própria lei federal.

No artigo 22 da Constituição de 1988, está definida a competência legislativa privativa da União que, por si, já exclui qualquer concorrência de legislação estadual nessas matérias, a não ser mediante autorização da lei complementar prevista no parágrafo único desse artigo. Como já dissemos, a competência legislativa privativa acarreta, segundo PONTES DE MIRANDA,²⁷ competência para organizar os serviços dela decorrentes. Assim, aos Estados e Municípios somente caberá exercer atividades decorrentes da competência legislativa privativa da União, nos limites e condições da lei federal.

Ora, no rol das matérias da competência legislativa da União do artigo 22, há inúmeras que podem ser usadas com função de proteção ambiental, a saber, legislar sobre direito civil, comercial, penal, processual, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho (inciso I), sobre desapropriação (II), sobre requisições civis em caso de iminente perigo público (inciso III do artigo 22 e inciso XXV do artigo 5.º), sobre águas (IV), sobre medidas (VI), sobre comércio exterior e interestadual (VIII), sobre trânsito e transporte (XI), sobre jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia (XII), sobre populações indígenas (XIV), sobre registros públicos (XXV), sobre atividades nucleares (XXVI), sobre defesa civil e mobilização nacional (XXVIII) e sobre propaganda comercial (XXIX).

E fora do artigo 22, há em outros dispositivos constitucionais outras inequívocas atividades legislativas privativas da União, nas mesmas condições, com função ambiental, tais como: no artigo 43 (§ 2.º-IV e § 3.º), para articular a política da União de desenvolvimento regional, através de incentivos regionais para aproveitamento de recursos hídricos, recuperação de terras áridas e o estabelecimento de fontes de água e de pequena irrigação nas regiões de baixa renda sujeitas a secas periódicas; no artigo 225 (§ 6.º), através da localização de usinas nucleares por lei federal; no artigo 225 (§ 4.º), que prevê a utilização da Floresta Amazônica, da Mata Atlântica, da Serra do Mar e da Zona Costeira, na forma da lei; e no artigo 231 (§§ 3.º e 6.º) que prevê legislação sobre o aproveitamento de recursos hídricos e minerais, a ocupação do solo e a exploração de riquezas naturais em terras indígenas.

27 V. nota 15.

6.2. Competências concorrentes da União

Como já dissemos, as matérias de competência concorrente da União e dos Estados, previstas no artigo 24, dizem respeito substancialmente à competência para legislar.

Nessas matérias, a União somente deverá editar normas gerais (§ 1.º). 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.²⁸ Normas gerais são normas uniformes, isonômicas, aplicáveis a todos os cidadãos e a todos os Estados.

Mas nas matérias de competência concorrente, os Estados também podem legislar, desde que respeitem as normas gerais da União, prevalecendo o direito federal sobre o direito local.²⁹

A novidade da Constituição de 88 em matéria de competência concorrente foi a possibilidade conferida aos Estados, na omissão da União, de também legislar sobre normas gerais (§ 3.º), o que não podiam fazer na Constituição anterior.

No exercício da competência concorrente, além de observarem as normas gerais da União, os Estados devem observar as normas especiais de competência privativa da União, incidentes sobre as mesmas matérias, porque as normas de competência concorrente, não permitem que os Estados legislem ou organizem serviços em matérias da competência privativa da União, por força dos artigos 21 e 22 da Constituição.

As competências privativas são *lex specialis* em relação à competência concorrente, derogando-a.

No artigo 24, as seguintes matérias de competência concorrente são de interesse ambiental: direito urbanístico (inciso I), florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (inciso VI), proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico (inciso VII), responsabilidade por dano ao meio ambiente, a bens e direitos de valor estético, artístico, histórico, turístico e paisagístico (inciso VIII) e proteção e defesa da saúde (inciso XII).

28 V. nota 23.

29 V. texto a que se refere a nota 25.

6.3. Competências comuns

Categoria nova na distribuição de competências constitucionais, a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios prevista no artigo 23 da Carta Magna define um conjunto de áreas de atuação ou de serviços em que todos os entes de Direito Público estão autorizados a agir simultaneamente. São competências administrativas que já existiam no regime da Constituição anterior, ora reguladas por lei federal, ora reguladas por cada ente público na sua esfera própria de atuação.

A partir de agora, a União não mais poderá através de simples lei ordinária regular a coordenação da atuação dos diversos entes públicos nessas matérias, dependendo de lei complementar (artigo 23, parágrafo único).

A competência comum é geral, em relação à competência privativa da União, o que significa que no conflito de competências comum é privativa da União; Esta, como *lex specialis*, prevalece sobre aquela.

Mas entre a competência comum e a competência concorrente não há procedência, as duas são gerais e paralelas: enquanto a competência concorrente é substancialmente legislativa, a competência comum é substancialmente administrativa.

Observe-se que a proteção do meio ambiente é, ao mesmo tempo, matéria da competência concorrente (artigo 24, inciso VI) e matéria de competência comum (artigo 23, inciso VI).

Isto significa que tanto a União, quanto os Estados, o Distrito Federal e os Territórios devem atuar na proteção ambiental, dirigindo as suas ações em conformidade com a legislação privativa da União em temas específicos de sua competência, com a legislação de normas gerais da União e de normas gerais dos Estados que não conflitem com as da União, e ainda com as normas suplementares dos Estados.

Em onze dos doze incisos do artigo 23 da Constituição (incisos I a XI), que trata da competência comum, há matérias de interesse ambiental: conservar o patrimônio público (I), saúde (II), proteção de bens de valor cultural, paisagens naturais notáveis e sítios arqueológicos (III), impedir a evasão, destruição e descaracterização de bens de valor cultural (IV), proporcionar meios de acesso à cultura, à educação e à ciência (V), proteger o meio ambiente e combater a poluição (VI), preservar florestas, fauna e flora (VII), fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar (VIII), melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (IX), combate à pobreza e à marginalização

(X), fiscalizar a pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios (XI).

Há também competências comuns em matéria ambiental no *caput* e nos parágrafos 1.º, 2.º, 3.º e 5.º do artigo 225 da Constituição.

7. *Competências dos Estados*

Apesar do entusiasmo que o Texto Constitucional de 88 despertou entre simpatizantes do fortalecimento da autonomia dos Estados, pela enumeração mais extensa de competências comuns e concorrentes, a análise ora feita conduz à conclusão contrária de que o que restou de competência legislativa e administrativa para os Estados é bem menos do que nos textos anteriores, porque sobre essas competências genéricas prevalecem as competências específicas privativas da União, sensivelmente ampliadas na Constituição em vigor.

Se ganharam os Estados com a possibilidade de editar normas gerais nos vazios da legislação federal em matérias de competência concorrente, e com a necessidade de lei complementar para obrigá-los a cooperar com a União nas matérias de competência comum, perderam com a exigência de delegação por lei complementar para que possam legislar sobre matérias de competência privativa da União e com a extensão dessas matérias privativas.

Em matéria ambiental, quase toda a matéria legislável é da competência privativa da União, como as atividades nucleares, a exploração de recursos minerais, a proteção das populações indígenas, as águas, ou de competência concorrente em que a legislação federal já se produziu com abundância, como flora, fauna, caça, pesca, patrimônio histórico, artístico, cultural e saúde.

Restam aos Estados, em caráter privativo, com fundamento no artigo 25, § 1.º, da Constituição, como competências privativas, as que porventura residualmente lhes pertençam por omissão nas competências da União, privativas, comuns ou concorrentes, ou dos Municípios.

E como competências concorrentes e comuns, as dos artigos 23, 24 e 225, *caput* e parágrafos 1.º, 2.º, 3.º e 5.º, com as limitações já expostas.

Em matéria ambiental, cabe aos Estados especialmente exercer as funções que lhes são atribuídas dentro do Sistema Nacional do Meio Ambiente, tal como definido na Lei 6.938/81, que em matéria de articulação das ações da União e dos Estados está elevado ao papel de lei complementar, por força do parágrafo único do artigo 23, e legislar supletivamente à legislação da União nas demais matérias ambientais, salvo as de competência federal privativa, em que além da abstenção legislativa, deverão dar cumprimento às normas federais.

8. *Competências dos Municípios*

Quanto aos Municípios, o artigo 30, inciso I, lhes confere competência privativa para legislar sobre o interesse local, ou seja, sobre as suas especificidades ou particularidades, no quadro da legislação geral da União e supletiva dos Estados em matérias da competência concorrente.

Essa legislação municipal não pode derogar ou retirar eficácia ao direito federal ou estadual, muito menos nas matérias de competência privativa da União ou do Estado.

Ainda no âmbito das suas especificidades, podem os Municípios suplementar a legislação federal e estadual (artigo 30-II).

Mas onde os Municípios têm grande contribuição a prestar é no âmbito da competência comum (artigo 23 e artigo 225, §§ 1.º, 2.º, 3.º e 5.º), especialmente em matéria ambiental, organizando e executando os seus próprios serviços, com respeito à legislação federal e estadual, integrados ao Sistema Nacional do Meio Ambiente instituído pela Lei federal 6.938.

Dentro dessa competência comum, o artigo 30 da Constituição ainda prevê três importantes atribuições municipais: serviço de atendimento à saúde (inciso VII), ordenamento do uso do solo urbano (inciso VIII) e proteção do patrimônio histórico-cultural local (inciso IX).

9. *Um caso concreto: as leis estaduais sobre agrotóxicos*

Antes do advento da Constituição de 88, o pretendido avanço da legislação ambiental dos Estados sofreu grande abalo com as decisões do Supremo Tribunal Federal, declarando a inconstitucionalidade das leis de agrotóxicos editadas em alguns Estados, como o Rio Grande do Sul e o Paraná.

Com a nova Constituição, reanimaram-se as esperanças daqueles que vêm na autonomia estadual e no exercício da competência legislativa estadual um meio mais eficaz e mais rápido de progredir na proteção ambiental.

PAULO AFFONSO LEME MACHADO chega a sustentar que agora essa legislação dos Estados não seria mais considerada inconstitucional.³⁰

Examinemos alguns dispositivos da lei do Paraná, declarados inconstitucionais pelo STF em 11 de junho de 1986,³¹ e confrontemos com as

30 Ob. cit., p. 24.

31 Lei nº 7.827/83, objeto da Representação nº 1.246-PR, in RTJ 119/72, Relator o Sr. Ministro Rafael Mayer.

regras de competência da nova Constituição, para aferirmos em concreto em que medida as competências constitucionais em matéria ambiental ampliaram ou reduziram a autonomia estadual.

Ressalte-se que, àquela época, a União ainda não havia editado uma lei federal sobre agrotóxicos, que sobreveio em 1989, através da Lei 7.802/89.

O artigo 1.º, § 1.º, da lei paranaense definia agrotóxicos e foi declarado inconstitucional pelo STF porque definir agrotóxicos seria matéria da competência legislativa da União, reservada para estabelecer normas gerais de defesa e proteção da saúde, válidas para todo o País. Na época, a inércia da União em editar normas gerais, em matéria de competência concorrente, não permitia o preenchimento dessa lacuna por legislação estadual. Hoje, não existisse a Lei 7.802/89, tal dispositivo não seria inconstitucional, em face do § 3.º do artigo 24 da Constituição de 88. Mas, com o advento da Lei 7.802, que define agrotóxicos, tal dispositivo estadual seria ineficaz.

No artigo 1.º, § 2.º, da lei do Paraná, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional expressão que somente permitia a comercialização no Estado de agrotóxicos importados, que tenham registro para utilização no país de origem. O Tribunal entendeu que essa norma invadia a competência privativa da União de legislar sobre comércio exterior, competência que persiste na Constituição de 88 (artigo 22-VIII) e que constituiria igualmente óbice à norma estadual.³²

O § 6.º do artigo 1.º foi declarado inconstitucional porque estabelecia exigências para os rótulos dos agrotóxicos, pois era da competência federal definir rótulos e embalagens, matéria já disciplinada por Portaria dos Ministérios da Agricultura e da Saúde. Na vigência da Constituição de 88, o sistema de medidas é da competência privativa da União (artigo 22-VI). Já a produção e consumo é de competência concorrente da União e dos Estados (artigo 24-V), mas existindo norma federal, é nula a norma estadual que a contraria.³³

O § 7.º do artigo 1.º foi declarado inconstitucional porque atribuía ao cadastramento estadual validade equivalente ao registro junto ao órgão federal competente. Alegou o Supremo violação do princípio da hierarquia, pois a lei federal não pode perder eficácia, em matéria de sua com-

32 Na minha opinião pessoal essa norma não é de comércio exterior, pois não proíbe nem condiciona a importação do produto. O óbice constitucional, a meu ver, é outro, qual seja a restrição à livre circulação de mercadorias de um Estado para outro, que não pode ser imposto por lei estadual, sob pena de violar a livre concorrência (artigo 170-IV) e a unidade do mercado interno (artigo 219).

33 Na fundamentação da decisão, o STF invoca a unidade federativa, ou seja, a unidade de mercado, não devendo os Estados estabelecer normas que, por conveniências locais, desprezem aquela unidade.

petência, em razão de ato administrativo estadual. No contexto da Constituição de 88 o dispositivo, tal como o entendeu o STF, não teria melhor sorte, pois havendo registro federal decorrente de lei federal, o Estado não podia exercer a sua competência legislativa suplementar para retirar eficácia ao registro federal em razão de ato da autoridade estadual.³⁴

O § 8.º do artigo 1.º foi declarado inconstitucional porque estabeleceu que qualquer alteração física ou química do agrotóxico implicaria em novo pedido de registro, pois tratar-se-ia de norma de proteção da saúde de âmbito nacional, reservada à competência da União. O registro estadual não pode ser cancelado enquanto perdurar o registro federal, sob pena de o mesmo produto continuar a ser comercializado em outros Estados. Sem referência expressa, a decisão do Supremo mais uma vez preservou a unidade do mercado nacional que, igualmente na vigência da Constituição de 88, impede que exigências administrativas de um Estado obstem a livre circulação de mercadorias em todo o território nacional.

Foi declarado inconstitucional o artigo 7.º que proibiu o uso de agrotóxicos organoclorados em todo o território estadual, sob o fundamento de que não é lícito ao Estado, com apoio em competência supletiva, impor restrições diversas das existentes na legislação federal. Na Constituição de 88, em matéria de competência concorrente, igualmente o Estado não pode impor proibições que contrariam a disciplina do assunto nas normas gerais federais.

No artigo 10, foi declarada inconstitucional a expressão “do Paraná” na exigência de que a comercialização do agrotóxico dependesse de receita de Engenheiro Agrônomo registrado no CREA do Paraná. O acórdão não está nessa parte fundamentado, mas é evidente que a inconstitucionalidade resulta da violação da liberdade profissional, inscrita na Constituição da época, como na de 88 (artigo 5.º-XIII).

O artigo 17 foi declarado inconstitucional porque exigia que a propaganda de agrotóxicos ficasse sujeita à aprovação das secretarias de Agricultura e de Interior do Estado, não só porque a publicidade seria matéria da competência privativa da União, mas também porque já regulada a matéria em Portaria dos Ministros da Agricultura e da Saúde. No regime de 88, esse artigo não teria melhor sorte, e face ao artigo 22, inciso XXIX da Carta Magna em vigor.

Foi também declarado inconstitucional o artigo 18 da lei paranaense que instituiu multas pecuniárias a diversas infrações aos dispositivos nela previstos, sob o fundamento de que a matéria já estaria regulada na

34 Talvez a deficiência redacional do dispositivo da lei paranaense tenha levado à declaração de inconstitucionalidade, pois, a meu ver, a intenção do dispositivo era totalmente diversa da que imaginou o STF: não suspender o registro federal em razão do cancelamento do registro estadual, mas o inverso.

Lei Federal n.º 6.437/77. No regime da Constituição de 88, havendo lei federal disposta sobre o assunto, igualmente não haveria margem para o exercício de competência supletiva do Estado-Membro, como aliás argumentou o STF.

10. *Considerações finais*

Concluo, pois, que, basicamente, a distribuição de competências constitucionais da Constituição de 1988 não fortaleceu significativamente a autonomia estadual, nem introduziu alterações de monta nas regras existentes no regime constitucional anterior, seguindo o constitucionalismo brasileiro a sua trilha em direção ao reencontro de uma unidade nacional teoricamente rompida na República, em que as autonomias regionais somente se justificam em limites estreitos, que não chegam a destruir a unidade de conjunto.

E em matéria ambiental, esse papel preponderante da União é indiscutível e desejável. Não há como planejar a proteção do meio ambiente a não ser numa visão global. A unidade nacional já não basta. É imperiosa a unidade internacional. A soberania nacional é questionada e até mesmo negada. Que dizer das autonomias regionais?

Se pensarmos nos mais preciosos bens ambientais que o Brasil possui, como a Floresta Amazônica e a Mata Atlântica, não há como preservá-los, a não ser nacionalmente.

Se as autonomias regionais podem ser mais exigentes em favor da proteção ambiental, elas também podem ser menos exigentes ou simplesmente ineficazes.

Aliás, em matéria ambiental, nunca se negou a competência supletiva dos Estados e Municípios para fixar padrões ambientais mais exigentes do que os federais, de acordo com as suas especificidades.

O que não se pode aceitar é que as normas de proteção ambiental transformem o território nacional em um conjunto de ilhas, separadas, em que os produtores tenham que se submeter a exigências ambientais diversas para a circulação e comercialização de seus produtos.

Não é preciso dizer que a aceitação dessa diversidade, mais do que beneficiar o meio ambiente, vai favorecer a formação de barreiras protecionistas e de mercados reservados.

Por isso, a tendência centralizadora da Constituição brasileira de 88, não deve ser motivo de preocupação, desde que sejam exercitados com eficiência os mecanismos de participação democrática, tão carentes em nosso País, que assegurem que a gestão ambiental seja exercida através de um amplo diálogo com os setores interessados.