

**Frederico Amado**

**16**

Coleção  
**Resumos para  
CONCURSOS**

# **Direito Ambiental**

5ª edição  
revista e atualizada

2017

 EDITORA  
*Jus*PODIVM  
[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)

capítulo

# 2

## NORMAS CONSTITUCIONAIS AMBIENTAIS

### ▲ LEIA A LEI:

- arts. 21/24, 170, 182, 216 e 225, da Constituição
- Arts. 7º, 8º e 9º, da LC 140/2011

O objetivo deste Capítulo é analisar detidamente as normas constitucionais ambientais, que formam o Direito Constitucional Ambiental, tendo em vista a sua maior importância por estarem de ápice do ordenamento jurídico, sendo fundamento de validade e lastro de interpretação para toda a legislação ambiental infraconstitucional.

### 2.1. COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS

Competência é poder político. Na federação brasileira, a única tri-cotômica do mundo, pois os municípios são pessoas políticas e não meramente administrativas, é imprescindível analisar a repartição de competências ambientais entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios.

Deveras, as competências são repartidas em materiais (ou administrativas) e legislativas (ou legiferantes). As primeiras concedem legitimidade para a prática de atos administrativos em determinada seara, ao passo que as segundas permitem que as pessoas políticas editem atos jurídicos primários (leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas ou medidas provisórias) sobre determinadas matéria.

O principal fundamento utilizado pelo poder constituinte originário para repartir ou compartilhar competências é o Princípio da Preponderância do Interesse. O que é de interesse de todos, divide-se. O que é de interesse predominante de determinado ente político, reserva-se.

As competências materiais dividem-se em exclusivas e comuns. Já as competências legislativas em privativas e concorrentes. Como na esfera ambiental interessa igualmente a União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a proteção do meio ambiente, a regra será o compartilhamento de competências ambientais materiais e legiferantes, salvo nos casos expressamente reservados na Constituição Federal.

### **2.1.1. Competências Materiais Ambientais na Constituição e na LC 140/2011**

De acordo com o artigo 23, incisos III, IV, VI, VII e XI, da Constituição Federal, é **competência comum** da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios:

- Proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
- Impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
- Proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- Preservar as florestas, a fauna e a flora;
- Registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios.

Logo, como regra geral, a proteção do ambiente é dever imposto pelo legislador constitucional a todos os entes políticos, em decorrência do interesse comum, figurando como o mais importante exemplo de federalismo de cooperação brasileiro, que pressupõe uma atuação harmônica ambiental nas três esferas de governo.

Entretanto, ainda não havia sido promulgada uma **lei complementar** para regular a atuação conjunta ambiental, conforme determina o parágrafo único, do artigo 23, da Constituição Federal, mora do Congresso Nacional que muito vinha prejudicando o exercício de atos materiais ambientais, pois não é claro o âmbito de atuação de cada ente da federação.

Todavia, foi finalmente promulgada a **Lei Complementar 140, de 08 de dezembro de 2011**, que fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII *do caput* e do parágrafo único do artigo 23 da

Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

Vale registrar que as competências comuns ambientais de que trata o artigo 23, da Constituição, devem ser reguladas via lei complementar (no caso, a LC 140/2011). É inconstitucional, por exemplo, norma estadual que transfere competência de proteção ao patrimônio cultural aos municípios, por se tratar de dever irrenunciável do estado membro da federação, que não poderá se demitir do seu dever constitucional sobrecarregando, indevidamente, os municípios, devendo ter uma ação conjunta.

#### ▲ POSIÇÃO DO STF

*Federação: competência comum: proteção do patrimônio comum, incluído o dos sítios de valor arqueológico (CF, arts. 23, III, e 216, V): encargo que não comporta demissão unilateral. Lei estadual 11.380, de 1999, do Estado do Rio Grande do Sul, confere aos Municípios em que se localizam a proteção, a guarda e a responsabilidade pelos sítios arqueológicos e seus acervos, no Estado, o que vale por excluir, a propósito de tais bens do patrimônio cultural brasileiro (CF, art. 216, V), o dever de proteção e guarda e a conseqüente responsabilidade não apenas do Estado, mas também da própria União, incluídas na competência comum dos entes da Federação, que substantiva incumbência de natureza qualificadamente irrenunciável. A inclusão de determinada função administrativa no âmbito da competência comum não impõe que cada tarefa compreendida no seu domínio, por menos expressiva que seja, haja de ser objeto de ações simultâneas das três entidades federativas: donde, a previsão, no parágrafo único do art. 23, CF, de lei complementar que fixe normas de cooperação (v. sobre monumentos arqueológicos e pré-históricos, a Lei 3.924/1961), cuja edição, porém, é da competência da União e, de qualquer modo, não abrange o poder de demitirem-se a União ou os Estados dos encargos constitucionais de proteção dos bens de valor arqueológico para **descarregá-los ilimitadamente sobre os Municípios**. [STF, ADI 2.544, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 28-6-2006, P, DJ de 17-11-2006.]*

Deveras, no exercício das suas competências administrativas comuns na esfera ambiental, entidades políticas deverão observar os seguintes objetivos fundamentais:

I - proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo **gestão descentralizada, democrática e eficiente**;

II - **garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente**, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais;

III - harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a **evitar conflitos de atribuições** e garantir uma atuação administrativa eficiente;

IV - garantir a **uniformidade da política ambiental para todo o País**, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

Vale frisar, por outro lado, que determinadas competências materiais foram declaradas exclusivas da União, no artigo 21, incisos IX, XVIII, XIX, XX e XXIII, da Constituição Federal, por estarem ligadas diretamente ao interesse nacional ou regional:

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

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

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

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

XXI - estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;

[...]

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

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

b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais;

c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas;

d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa”.

Outrossim, de acordo com o artigo 30, incisos VIII e IX, da Constituição Federal, foram previstas competências ambientais específicas para os entes municipais, consistentes na promoção, no que couber, do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, bem como a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

É que a ordenação territorial municipal é interesse predominante do município, competência material que é precipuamente realizada pela aprovação do seu Plano Diretor, assim como através da proteção do patrimônio cultural local, pois a União cuidará do patrimônio cultural nacional e os estados/Distrito Federal do regional.

De acordo com o artigo 7º, da Lei Complementar 140/2011, são competências ambientais materiais de a **União**:

- formular, executar e fazer cumprir, em âmbito nacional, a Política Nacional do Meio Ambiente;
- exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições;
- promover ações relacionadas à Política Nacional do Meio Ambiente nos âmbitos nacional e internacional;
- promover a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, relacionados à proteção e à gestão ambiental;
- articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio à Política Nacional do Meio Ambiente;
- promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos;

- promover a articulação da Política Nacional do Meio Ambiente com as de Recursos Hídricos, Desenvolvimento Regional, Ordenamento Territorial e outras;
- organizar e manter, com a colaboração dos órgãos e entidades da administração pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (Sinima);
- elaborar o zoneamento ambiental de âmbito nacional e regional;
- definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos;
- promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente;
- controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei;
- exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida à União;
- elaborar a relação de espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção e de espécies sobre-explotadas no território nacional, mediante laudos e estudos técnico-científicos, fomentando as atividades que conservem essas espécies *in situ*;
- controlar a introdução no País de espécies exóticas potencialmente invasoras que possam ameaçar os ecossistemas, *habitats* e espécies nativas;
- aprovar a liberação de exemplares de espécie exótica da fauna e da flora em ecossistemas naturais frágeis ou protegidos;
- controlar a exportação de componentes da biodiversidade brasileira na forma de espécimes silvestres da flora, micro-organismos e da fauna, partes ou produtos deles derivados;
- controlar a apanha de espécimes da fauna silvestre, ovos e larvas;
- proteger a fauna migratória e as espécies inseridas na relação prevista no inciso XVI;

- exercer o controle ambiental da pesca em âmbito nacional ou regional;
- gerir o patrimônio genético e o acesso ao conhecimento tradicional associado, respeitadas as atribuições setoriais;
- exercer o controle ambiental sobre o transporte marítimo de produtos perigosos; e
- exercer o controle ambiental sobre o transporte interestadual, fluvial ou terrestre, de produtos perigosos.

Já aos **estados** competirá:

- executar e fazer cumprir, em âmbito estadual, a Política Nacional do Meio Ambiente e demais políticas nacionais relacionadas à proteção ambiental;
- exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições;
- formular, executar e fazer cumprir, em âmbito estadual, a Política Estadual de Meio Ambiente;
- promover, no âmbito estadual, a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, relacionados à proteção e à gestão ambiental;
- articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio às Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente;
- promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos;
- organizar e manter, com a colaboração dos órgãos municipais competentes, o Sistema Estadual de Informações sobre Meio Ambiente;
- prestar informações à União para a formação e atualização do Sinima;
- elaborar o zoneamento ambiental de âmbito estadual, em conformidade com os zoneamentos de âmbito nacional e regional;
- definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos;



- promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente;
- controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei;
- exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida aos Estados;
- elaborar a relação de espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção no respectivo território, mediante laudos e estudos técnico-científicos, fomentando as atividades que conservem essas espécies *in situ*;
- controlar a apanha de espécimes da fauna silvestre, ovos e larvas destinadas à implantação de criadouros e à pesquisa científica, respeitada a competência federal;
- aprovar o funcionamento de criadouros da fauna silvestre;
- exercer o controle ambiental da pesca em âmbito estadual; e
- exercer o controle ambiental do transporte fluvial e terrestre de produtos perigosos, observada a competência federal para exercer o controle ambiental sobre o transporte interestadual, fluvial ou terrestre, de produtos perigosos.

Por sua vez, são competências ambientais dos **municípios**:

- executar e fazer cumprir, em âmbito municipal, as Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente e demais políticas nacionais e estaduais relacionadas à proteção do meio ambiente;
- exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições;
- formular, executar e fazer cumprir a Política Municipal de Meio Ambiente;
- promover, no Município, a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal, relacionados à proteção e à gestão ambiental;
- articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio às Políticas Nacional, Estadual e Municipal de Meio Ambiente;

- promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos;
- organizar e manter o Sistema Municipal de Informações sobre Meio Ambiente;
- prestar informações aos Estados e à União para a formação e atualização dos Sistemas Estadual e Nacional de Informações sobre Meio Ambiente;
- elaborar o Plano Diretor, observando os zoneamentos ambientais;
- definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos;
- promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente;
- controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei;
- exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município.

#### ▲ ATENÇÃO

*Vale registrar que o Distrito Federal, por não possuir municípios, irá concentrar as competências estaduais e municipais. No que concerne às competências para o licenciamento ambiental, o tema será tratado no Capítulo IV.*

### 2.1.2. Competências Legislativas Ambientais

Em regra, todas as pessoas políticas terão competência para legislar sobre o meio ambiente. Nesse sentido, na forma do artigo 24, incisos VI, VII e VIII, da Constituição Federal, compete à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar sobre:

- Florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;
- Proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

- Responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Já a competência legislante municipal não está prevista no artigo 24, da Lei Maior, e sim no artigo 30, incisos I e II, vez que compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e a estadual no que couber.

#### ▲ POSIÇÃO DO STF

*De acordo com o STF (RE 607940/DF, rel. Min. Teori Zavascki, 29.10.2015), “os Municípios com mais de 20 mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor. Mencionou que a Constituição prevê competência concorrente aos entes federativos para fixar normas gerais de urbanismo (art. 24, I e § 1º, e 30, II) e que, a par dessa competência, aos Municípios fora atribuída posição de preponderância a respeito de matérias urbanísticas. Asseverou, ainda, que nem toda matéria urbanística relativa às formas de parcelamento, ao uso ou à ocupação do solo deveria estar inteiramente regradada no plano diretor. Enfatizou que determinados modos de aproveitamento do solo urbano, pelas suas singularidades, poderiam receber disciplina jurídica autônoma, desde que compatível com o plano diretor” (Informativo 805).*

Destarte, competirá à União editar normas gerais sobre o meio ambiente; aos estados e ao Distrito Federal caberá a edição de leis ambientais de acordo com os interesses regionais, respeitado o regramento geral federal; aos municípios competirá a promulgação de normas ambientais que observem as condições ambientais locais, cabendo ainda complementar as normas federais e estaduais.

Como não há hierarquia entre as leis federais, estaduais e municipais, o conflito entre as mesmas, se inconciliável, deverá ser resolvido pela verificação concreta da invasão de competência.

Se uma lei federal, por exemplo, foi extremamente analítica ao entrar em temas regionais que deveriam ser tratados pelas leis estaduais, é a federal que deverá ser formalmente pronunciada inconstitucional. Ao revés, se uma lei estadual conflita com uma lei federal, versando sobre tema enquadrado como norma geral sobre meio ambiente, é a norma estadual que deverá ser invalidada.

Vale salientar que, de acordo com os §§ 2º, 3º e 4º, do artigo 24, da Lei Maior, a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência complementar dos estados, bem como inexistindo lei federal sobre normas gerais, os estados exercerão a competência