

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E DA SAÚDE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECOLOGIA E RECURSOS
NATURAIS

GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL: COMPETÊNCIA NORMATIVA DO
MUNICÍPIO APLICADA A PROPOSTA DE COMDEMA PARA O MUNICÍPIO DE
LUIZ ANTÔNIO – SP.

Francelino Lamy de Miranda Grando

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ecologia e Recursos Naturais do Centro de Ciências Biológicas e da Saúde da Universidade Federal de São Carlos como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutor em Ciências (Ciências Biológicas), área de concentração: Ecologia e Recursos Naturais.

São Carlos – SP
1999

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da
Biblioteca Comunitária/UFSCar**

G754ga

Grando, Francelino Lamy de Miranda.

Gestão ambiental municipal: competência normativa do município aplicada a proposta de COMDEMA para o município de Luiz Antônio – SP / Francelino Lamy de Miranda Grando.

-- São Carlos : UFSCar, 2005.

86 p.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal de São Carlos, 1999.

1. Planejamento e formulação de políticas. 2. Gestão ambiental. 3. Competência normativa municipal. 4. Federação. 5. Participação popular. I. Título.

CDD: 658.4012 (20^a)

AGRADECIMENTOS

Aos Mestres

Prof. Dr. José Eduardo dos Santos, e

Prof. Dr. Newton Lima Neto,

Com admiração

Com amizade e...

Com carinho

Para o Prof. Dr. José Salatiel
Rodrigues Pires, para o pessoal do
LAPA/UFSCar e para o grupo de
trabalho de Luiz Antônio.

SUMARIO

1-	INTRODUÇÃO.....	01
2-	OBJETIVOS.....	05
	2.1-Da competência do Município para a ação ambiental	05
	2.2-Da participação popular na gestão ambiental em Luiz Antônio.....	07
	2.3-Síntese dos objetivos.....	08
3-	METODOLOGIA.....	10
	3.1- Investigação Direta.....	10
	3.1.1- O Forum Nacional sobre a competência municipal e a norma ambiental.....	10
	3.1.2- Jurisprudência.....	14
	3.1.3- Discussão em Luiz Antônio.....	14
	3.2- Investigação Indireta.....	15
	3.2.1- Dados do Município de Luiz Antônio.....	15
	3.2.2- Revisão Bibliográfica.....	15
	3.2.3- Estudo comparado.....	16
4-	DISCUSSÃO.....	17
	4.1- Competência municipal.....	17
	4.1.1- Regimes federativos.....	17
	4.1.2- Repartição de competência.....	23
	4.1.3- Competência municipal para a gestão ambiental.....	28

4.1.3.1- O Forum Nacional sobre a competência municipal e a norma ambiental.....	29
4.1.3.2- Interesse local.....	37
4.1.3.3- A via judicial.....	42
4.1.4- Instrumentos para a gestão ambiental pelo município.....	49
4.2- Participação popular na gestão ambiental.....	54
4.3- A interferência no Município de Luiz Antônio.....	61
5- PROPOSIÇÃO.....	68
6- CONCLUSÃO.....	71
7- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	72

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 elevou o Município à grandeza de ente integrante da Federação Brasileira, conferindo competências exclusivas à União, aos Estados e Distrito Federal e aos Municípios. O novo paradigma de federalismo precisa ser conhecido para que seja compreendida a competência normativa do Município em matéria ambiental.

Além da competência normativa municipal é preciso conhecer os instrumentos de gestão ambiental inseridos na competência administrativa do Município.

Destaca-se dentre eles o Conselho Municipal de Meio Ambiente, como órgão por excelência para absorver e para incrementar a participação popular na gestão ambiental, no Município.

Estabelecido processo de discussão na comunidade de Luiz Antônio, o trabalho resulta na apresentação de ante-projeto de lei instituindo o COMDEMA de Luiz Antônio.

ABSTRACT

Due to the Brazilian Constitution from 1988, the Municipalities were born as beings integrating de Brazilian Federation, with the States and the Union itself, setting a new standard for Constitucional Law studies.

It depends on investigating the whole new borders for the Municipalities competency on editing and applicating the environmental law to get knowing of the role the mayor, the local legislators and the citizens may play on acting for the purposes established on Art. 225 of the refered *Magna Carta*.

Upon studies developped at the County of Luiz Antônio, in the hinterland of São Paulo State, by senior and junior researchers from São Carlos Federa University altogether with elected locals, a proposal was reached consubstanciated in a draft of a proposed to be COMDEMA's Bill, standing COMDEMA for Local Council for Environmental Protection.

1 - INTRODUÇÃO

A presente tese tem como peculiaridade, a ser inicialmente destacada, a sua natureza intrinsecamente interdisciplinar, uma vez que a convergência de princípios, conceitos e metodologias da ciência jurídica e das ciências naturais irá informar a formulação do problema estrutural, conjuntural e factual, a proposição, a demonstração e a conclusão a que se pretende chegar.

A primeira parte do estudo é constituída pela competência normativa e administrativa do Município, sujeito de direito público interno, elevado à categoria de ente federativo pela Constituição Federal de 1988, a qual dispõe, em seu Artigo 1º que **A República Federativa do Brasil é constituída pela União indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal**. O ineditismo do enunciado, decorrente do contexto histórico em que veio à luz a Constituição Federal, a Constituição Cidadã, foi expressão do anseio popular pelo exercício do poder democrático. É no Município que mora o Cidadão, assim como é na esfera local que é exercida na plenitude a Cidadania.

O estudo da competência municipal para a ação ambiental como um todo, aí destacada a gestão dos recursos ambientais, será fundado no Art. 30, que defere ao Município, na Federação Brasileira, a competência exclusiva para legislar sobre assuntos de interesse local; e no Art. 225, em que o referido **dever do Poder Público de defender e preservar o ambiente, para as presentes e futuras gerações**, poder-dever que é, inclui a competência comum do Município para a proteção do **meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida** .

Não obstante a tradicional prevalência das normas federais e estaduais, ensejando a premissa de que a União ou o Estado podem legislar sobre o território municipal, essa não encontra guarida plena no ordenamento constitucional, porque o recurso natural solo é aquele mais eminentemente local. É o território o elemento configurador do Município nos quadrantes históricos, políticos, econômicos, populacionais e culturais.

Será assim da maior relevância conhecer das diversas experiências recentemente desenvolvidas, já na vigência da Constituição de 1988, por municípios brasileiros, na busca pragmática do atendimento aos anseios das respectivas comunidades através do exercício do poder local.

São experiências que reafirmam estar a sociedade contemporânea rapidamente adquirindo consciência da importância da participação popular. São diversas as organizações civis não governamentais que se constituem e atuam paralelamente ao Poder Público, ou com ele, ou apesar dele, ou contra ele. É novamente o Município o *locus* adequado para a ação da sociedade civil organizada, é no seu território que a ação pode ser mais eficaz.

Nesse ponto, o estudo deve se voltar para o universo físico delimitado, o Município de Luiz Antônio, no Estado de São Paulo, buscando na realidade enfocada os elementos necessários à análise, através do estudo de caso.

Especialmente, será enfocada a ação possível ao Poder Público Municipal, no caso em estudo. Desde a omissão atual, o controle pretendido e os conflitos subjacentes serão todos ilustrativos da necessidade do exercício harmônico das respectivas esferas de competência pela União, pelo Estado e

pelo Município. O estudo deve considerar os diversos instrumentos de gestão ambiental, os quais devem ser exercidos com estrita observância da competência constitucional e da capacidade legal do ente federativo, sob pena de serem invalidados judicialmente.

Estabelecidos esses pressupostos jurídicos, o presente trabalho deve propugnar pela estabelecimento de diretrizes, no âmbito de um dado Município, visando à definição de normas e de procedimentos ecologicamente adequados e juridicamente possíveis, para o exercício de sua competência constitucional, bem como para o atendimento a seu dever constitucional de preservar, recuperar e conservar os recursos ambientais; notadamente através da gestão e do uso do solo.

O derradeiro foco de atenção dessa tese, do ponto de vista técnico-jurídico, será portanto a viabilidade da participação das organizações civis, comunitárias e políticas na definição do uso do solo local; procurando demonstrar que a utilização de instrumentos de ação ambiental como o planejamento, o zoneamento, o estabelecimento de áreas de preservação, o licenciamento e o monitoramento, podem e devem ser utilizados pelo Poder Público Municipal, com a participação permanente da sociedade civil. Nesse contexto o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente - o COMDEMA, denominação já consolidada de uma instituição ainda por consolidar, exsurge como caudatário imediato dos diversos objetivos, vontades, interesses e necessidades que compõem a comunidade local, podendo expressar o consenso possível para a gestão dos recursos ambientais locais, se exercitada a competência constitucional do município e se democraticamente estruturado.

pelo Município. O estudo deve considerar os diversos instrumentos de gestão ambiental, os quais devem ser exercidos com estrita observância da competência constitucional e da capacidade legal do ente federativo, sob pena de serem invalidados judicialmente.

Estabelecidos esses pressupostos jurídicos, o presente trabalho deve propugnar pela estabelecimento de diretrizes, no âmbito de um dado Município visando à definição de normas e de procedimentos ecologicamente adequados e juridicamente possíveis, para o exercício de sua competência constitucional bem como para o atendimento a seu dever constitucional de preservar, recuperar e conservar os recursos ambientais; notadamente através da gestão e do uso do solo.

O derradeiro foco de atenção dessa tese, do ponto de vista técnico-jurídico, será portanto a viabilidade da participação das organizações civis comunitárias e políticas na definição do uso do solo local; procurando demonstrar que a utilização de instrumentos de ação ambiental como planejamento, o zoneamento, o estabelecimento de áreas de preservação, licenciamento e o monitoramento, podem e devem ser utilizados pelo Poder Público Municipal, com a participação permanente da sociedade civil. Nesse contexto o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente - o COMDEMA - denominação já consolidada de uma instituição ainda por consolidar, exsurge como caudatário imediato dos diversos objetivos, vontades, interesses e necessidades que compõem a comunidade local, podendo expressar o consenso possível para a gestão dos recursos ambientais locais, se exercitada a competência constitucional do município e se democraticamente estruturado.

A segunda parte dedica-se ao estudo de caso no município de LUÍZ Antônio, situado na região nordeste do Estado de São Paulo. Município de porte pequeno, possui 5.837 habitantes (SEADE, 1992), fornecendo condições adequadas de estudo por haver significativo acúmulo de dados físicos, demográficos e econômicos apreendidos por sucessivos estudos desenvolvidos no âmbito do próprio Programa de Pós-Graduação em Ecologia e Recursos Naturais da Universidade Federal de São Carlos.

O conhecimento dos dados, associado a um processo intenso de discussão desenvolvido com o Poder Público e com um grupo de profissionais locais interessados na questão ambiental, indicados no quadro de convênio estabelecido entre a Prefeitura Municipal e a UFSCar, propiciou a investigação mais aprofundada quanto à percepção pela comunidade dos problemas impactando os recursos ambientais no Município e quanto aos instrumentos de gestão passíveis de serem implantados naquela coletividade.

Finalmente, não se pode prescindir da consideração do Município integrado em uma região maior, definida não mais pelas fronteiras políticas, mas sim nela hávia hidrográfica ou pelo ecossistema em que ele está integrado.

2 - OBJETIVOS

Constituem objetivos gerais deste o estudo da competência do Município para a ação ambiental e das modalidades para a participação popular na gestão ambiental em Luiz Antônio. Os objetivos específicos vêm sintetizados ao final do capítulo.

2.1. Da competência do Município para a ação ambiental

O novo modelo federativo brasileiro abre espaço para ampla indagação sobre os novos limites das competências institucionais estabelecidas para a União, os Estados Federados, o Distrito Federal e os Municípios.

A matriz constitucional atual, ao estabelecer a Federação com três núcleos distintos de poder, a União, o Estado e o Município, eleva-se dos modelos clássicos de federalismo, seja aquele em que os estados federados concedem parte de sua soberania para constituir o poder central, como ocorreu com as Treze Colônias Americanas; seja aquele em que o estado unitário original tem atribuições partilhadas com os estados federados, como ocorreu no advento da República Brasileira, em 1891.

A Federação de 88 é constituída por três grandezas distintas de poder intraestatal: a União, os Estados e os Município, além do Distrito Federal, **todos autônomos**, nos termos do Art. 18 da Constituição Federal. A autonomia

dos entes federativos, em especial aqui a do Município, é fundamental para a participação popular na gestão democrática dos recursos ambientais.

Abreviando a análise, para atender ao escopo destes Objetivos, será possível estabelecer um paralelo nítido entre o regime autoritário, o Estado centralizador de 1937 ou de 1967, com a conseqüente emasculação do cidadão de um lado; e o regime democrático, a Federação de 88, com a ampliação da competência legislativa do Município e a recuperação da cidadania, de outro lado.

É natural que da inédita repartição de competências surjam conflitos entre os titulares, a União, o Estado e o Município. Concentrado o foco na temática geral em que se insere este trabalho, a gestão de recursos ambientais, tornam-se relevantes questões como, entre outras: Podem os Estados definir qual o uso a ser atribuído ao território do Município? Qual o interesse local sobre o qual o Município tem a competência exclusiva para legislar? Qual a abrangência possível para o sistema de licenciamento municipal? Pode o Município estabelecer o seu Plano Diretor Territorial? Quais os mecanismos para a participação da comunidade local na gestão dos recursos ambientais?

Afirma PIRES (1995, p. 7) que “ ... entre os principais fatores limitantes (para consolidar a gestão ambiental) incluem-se a falta de coordenação entre os diversos órgãos de governo para implementação destas estratégias e a excessiva sobreposição de competências ... ”.

A existência de importantes problemas a serem enfrentados entretanto não deve ensejar o conflito negativo de competência, i.e., uma esfera de poder estatal se omitir da ação ambiental para não infringir competência

alheia. Essa é infelizmente a atitude de centenas de titulares do executivo e do legislativo municipais, os quais, normalmente por desconhecimento de sua recém adquirida capacidade como ente federativo, não exercem o poder implícito no dever que lhes consigna a Constituição no Art. 225 para a defesa e a preservação do ambiente equilibrado.

É para esse debate que o presente estudo pretende contribuir, buscando respostas a algumas das indagações exemplificadas acima.

2.2. Da participação popular na gestão ambiental em Luiz Antônio

O objeto de estudo é estabelecido no Município de Luiz Antônio. Enquanto município de porte pequeno, oferece vantagens para o estudo, devido a relativamente menor complexidade dos elementos sócio-econômicos e político-institucionais interagentes. Entretanto, o pequeno porte limita as possibilidades de desenvolvimento de instrumentos de gestão ambiental.

É indispensável conhecer previamente à proposição de diretrizes para uma política ambiental a ser implementada pelo dado município, a capacidade da administração local e dos munícipes em gerar e em manter instrumentos para a gestão dos recursos ambientais localizados no Município.

A capacidade deve ser enfocada sob diversas ordens:

- a. a capacidade orçamentária da Prefeitura, para custear cargos, funções, infra-estrutura e equipamentos para o órgão de controle;

b. a capacidade sócio-cultural da população, para informar-se ou ser informada, sensibilizar-se e organizar-se para contribuir com o controle e com a gestão;

c. a capacidade regional do Município de inserir-se no conjunto de municípios vizinhos e articular-se com outros órgãos, se existentes na região, de instâncias estadual e federal;

d. a capacidade econômica do Município e da população de identificar, contrariar, reverter e substituir interesses econômicos presentes, cuja atividade produtiva seja impactante sobre os recursos ambientais .

Face à inexistência dos dados que responderiam às variáveis mencionadas acima, com um mínimo de sistematização, e, sendo demasiado para a dimensão deste trabalho buscar apreendê-los, deveu-se restringir a investigação a problema precedente: Como encetar a discussão ambiental no Município de Luiz Antônio? Como deve o Poder Público iniciar a discussão de uma futura política ambiental para a gestão democrática dos recursos ambientais locais?

2.3. Síntese dos Objetivos

I. Contribuir para o delineamento das competências exclusiva e comum do Município, enquanto ente federativo, para legislar e para agir em relação aos recursos ambientais locais.

II. Verificar os instrumentos de gestão ambiental à disposição do Município, no âmbito de sua competência constitucional.

III. Sugerir instrumental para a participação popular na gestão democrática dos recursos ambientais locais.

IV. Contribuir para o estabelecimento de diretrizes de política ambiental municipal.

3 - METODOLOGIA

Foram utilizados para as investigações objeto deste trabalho métodos diretos e indiretos.

3.1. Investigação Direta

3.1.1. O Forum Nacional sobre a Competência Municipal e a Norma Ambiental

Foi realizado, sob a coordenação do autor, na Universidade Federal do Espírito Santo, em outubro de 1993, o Forum Nacional sobre a Norma Ambiental e a Competência Municipal, visando a reunir alguns dos principais pensadores e operadores do Direito Ambiental no país, para discutir entre si a competência do município para gerar e para aplicar a norma ambiental.

O Forum Nacional foi proposto pelo autor deste trabalho ao Departamento de Direito da Universidade Federal do Espírito Santo, o qual arregimentou para a sua realização o apoio de órgãos públicos, agências de financiamento e das principais empresas com atividades no Espírito Santo, vale dizer também as geradoras dos mais relevantes impactos ambientais na região, como a Aracruz Celulose, a Companhia Vale do Rio Doce, a Companhia Siderúrgica Tubarão e a Petrobras.

O evento foi formulado visando precipuamente à discussão do temário entre os participantes, para a geração de definições e conceitos o mais possível consensuais, sobre os múltiplos conflitos subjacentes. Não teve caráter informativo, por isso os participantes foram pessoalmente convidados pelo coordenador, selecionados em âmbito nacional dentre juristas, doutrinadores, professores, administradores públicos e privados com reconhecida atuação na área ambiental.

O Temário, previamente discutido com os participantes, foi o seguinte:

I. Jurídico Institucional

- . competência local
- . competência comum
- . competência privativa, concorrente e suplementar

Esse o tema estritamente jurídico, sobre o qual se debruçaram principalmente os doutrinadores, com o objetivo de discutir, clarear e definir os conceitos de competências constitucionais. Sendo o eixo principal do Forum, buscava, confrontando pensadores de formação distinta, cristalizar o conceito de interesse local e circunscrever a competência municipal para legislar e para agir em matéria ambiental.

II. Recursos ambientais e atividades impactantes

- . recursos hídricos
- . atividade petroquímica, termonuclear e siderúrgica
- . atividade agrossilvopastoril
- . atividade minerária
- . saneamento e obras públicas

Considerado o grupo pragmático, foi composto preferencialmente pelos administradores da divisão ambiental de empresas cujas atividades são altamente impactantes sobre os recursos ambientais, seja como matéria prima, seja como insumos, seja pela geração de efluentes e de resíduos sólidos no processo de transformação.

Visava o trabalho do grupo perceber os impactos decorrentes das atividades produtivas, sob a ótica das comunidades locais e discutir o relacionamento institucional com o Poder Público Municipal. Ainda, os administradores públicos foram instados a enfocar os conflitos existentes no seio da própria administração pública, especialmente entre órgãos responsáveis por obras e aqueles encarregados da gestão ambiental.

III. Instrumentos de gestão

- . órgãos da administração municipal
- . planejamento, zoneamento e ordenamento territorial
- . unidades de conservação
- . parâmetros e padrões
- . fiscalização e sanção

Esse bloco do Temário foi dedicado à convergência de experiências, especialmente dos administradores públicos participantes, visando a explorar dificuldades e resultados e consolidar a importância de dotar o município de instrumentos de gestão eficazes. Reconhecidos esses últimos pela administração do Estado em que estiver inserido; bem como pela própria administração municipal, conferindo ao órgão gestor ambiental parcela efetiva de poder na Administração. Destacadamente foi proposta a discussão do Plano Diretor Territorial, extrapolando os limites do tradicional Plano Diretor Urbano;

e do sistema municipal de licenciamento ambiental, contrapondo-se às tradicionais licenças e alvarás municipais, decorrentes dos Códigos de Obras, de Posturas e Tributário - e articulado com o sistema estadual de licenciamento.

IV. Participação popular

- . conselhos de defesa do meio ambiente
- . defesa dos interesses difusos
- . normas de origem colegiada
- . audiências públicas

O quarto e último bloco foi dedicado à discussão dos mecanismos de participação popular. Partindo das premissas estabelecidas pelo coordenador, de que (a) os conceitos de autonomia municipal e de soberania popular são indissociáveis e de que (b) participação popular e gestão ambiental guardam uma interação necessária, buscou-se explorar as formas de organização e as diferentes atribuições dos Conselhos Municipais de Defesa do Meio Ambiente, os COMDEMAs.

A cargo de representantes do Ministério Público ficou a discussão dos resultados já perceptíveis de ações populares e de ações civis públicas na defesa, na preservação e na proteção dos recursos ambientais.

A metodologia empregada no evento foi uma primeira série de exposições temáticas, para a circunscrição dos debates, seguida da organização de grupos de trabalho em torno dos quatro eixos que constituíam o Temário. Apresentados os relatórios pelos grupos, foram discutidos pelo conjunto do plenário, para a consolidação das conclusões finais.

A reunião, em ambiente universitário, por três dias, de notáveis ambientalistas e experientes dirigentes públicos e privados, sempre na área ambiental, em regime de *workshop*, propiciou debates aprofundados e a confluência de conhecimentos e experiências para a consecução dos objetivos propostos.

Algumas das manifestações pertinentes ao tema desta tese estão expostas no item 4.1.3.1., do Capítulo 4 - Discussão. As principais conclusões do Forum Nacional, conjunto de observações inéditas, constitui fundamentação doutrinária jurídica a respeito do tema discutido aqui, oferecendo subsídio significativo para a sustentação da proposição deste trabalho.

3.1.2. Jurisprudência

Foi realizada pesquisa na jurisprudência pátria sobre competências constitucionais e sobre aplicação de instrumentos de controle ambiental por municípios, visando a identificar a tendência dos tribunais na circunscrição da competência exclusiva dos municípios para legislar e para agir em assuntos de interesse local, especialmente sobre o uso de recursos ambientais.

3.1.3. Discussão em Luiz Antônio

Foi realizado processo de discussão com cidadãos representativos da comunidade de Luiz Antônio, no período de maio a agosto de 1998, visando

a colher informações sobre a capacidade de organização da sociedade local para assumir a participação na definição e implantação de diretrizes para o planejamento e para a gestão dos recursos ambientais locais.

Foi elaborado e aplicado questionário piloto junto a alunos do ensino médio, na Escola Municipal de Química, visando a colher a percepção de problemas envolvendo o uso de recursos ambientais.

3.2. Investigação Indireta

3.2.1. Dados do Município de Luiz Antônio

Os dados físicos relativos ao Município de Luiz Antônio foram recolhidos daqueles constantes na tese defendida pelo Prof. Dr. José Salatiel Rodrigues Pires “Análise Ambiental Voltada ao Planejamento e Gerenciamento do Ambiente Rural: Abordagem metodológica Aplicada ao Município de Luiz Antônio - SP”, junto ao Programa de Pós-Graduação em Ecologia e Recursos Naturais da Universidade Federal de São Carlos, em 1995.

3.2.2. Revisão Bibliográfica

A revisão bibliográfica do estado da doutrina jurídica, a respeito da competência legislativa e administrativa do Município para a elaboração e para a aplicação da norma ambiental, ofereceu parâmetros para a elaboração da proposição, a partir do paradigma federal implantado no país pela Constituição

de 1998; especialmente os regimes federativos, as competências intraestatais, o poder local, o interesse local, o planejamento e o ordenamento territorial.

A revisão bibliográfica também informou sobre experiências de organização social e de participação popular, histórico, instrumentos, métodos, problemas e resultados.

3.2.3. Estudo comparado

A experiência comparada de municípios brasileiros que desenvolveram estrutura normativa e organizacional para a ação na proteção, preservação e controle do uso de recursos ambientais informou, com acertos e erros apresentados, objetivos e limites da ação municipal estudada aqui.

4 - DISCUSSÃO

4.1. COMPETÊNCIA MUNICIPAL

4.1.1. Regimes Federativos

A primeira noção relevante para conhecer da competência constitucional do Município para a gestão ambiental é a referente ao modelo peculiar de federalismo brasileiro.

A história constitucional brasileira reservou nas diferentes épocas diferenciados papéis para o município:

A partir de Martim Afonso de Souza, em 1532, até 1822 com a Independência e o Império, estiveram em vigor no Brasil as Ordenações do Reino.

Essa Legislação regulava os principais aspectos públicos, civis e penais da sociedade; dela constava a Câmara Municipal como órgão de governo da vila ou cidade, detendo todo o poder local, exercendo-o em nome dos cidadãos do lugar, administrando, fazendo leis e distribuindo justiça.

Embora os tempos fossem outros, e a democracia ainda não se implantara na Europa, os povoamentos aqui viviam e se governavam à distância do Rei, através das Câmaras Municipais, em verdadeiras repúblicas; repúblicas porque os seus membros, da classe dos homens bons, eram eleitos pelo povo em

geral. E na eleição, organização e funcionamento das Câmaras Municipais, não intervinham quer o rei diretamente, quer por intermédio dos seus representantes, quer a nobreza. A república municipal, isto é, o Conselho das Câmaras Municipais, era um poder que garantia a todos, desde a mais humilde gente mecânica até a nobreza titulada, todos os seus direitos e liberdades no âmbito do município" (FERREIRA, 1980, p. 35).

Durante três séculos, entre o Descobrimento e o Império, o Brasil foi administrado por Conselhos Municipais, formados por administradores, legisladores e juizes, eleitos pelo povo do lugar, dentre os cidadãos.

A Câmara Municipal em cada Vila, Cidade ou lugar era o órgão soberano dos cidadãos para administrar as obras, fazer as leis, observar os costumes e aplicar a justiça.

De tal maneira tornou-se repositária da força local que já em 1557, 25 anos depois do primeiro povoamento, a Câmara Municipal da Vila de Santo André da Borda do Campo, depois Vila de São Paulo de Piratininga, dirigiu ao Ouvidor da Capitania, na Vila de São Vicente, então Capital, documento enérgico exigindo que se completasse a eleição dos Vereadores. O documento é uma afirmação da fundamental importância da Câmara Municipal e do senso de justiça que os cidadãos pretendiam naquele início de Brasil, 60 anos antes de os primeiros ingleses chegarem à costa dos Estados Unidos.

As repúblicas municipais foram resultado do exercício do Poder e da Justiça no âmbito do município, expressando diretamente a vontade e a necessidade do cidadão, escusado lembrar, no contexto do sistema de exploração colonial.

Isso no Brasil-Colônia. Com o advento do Império, a Constituição de 1824 expressou a centralização dos poderes nas mãos do Imperador; constituição retardatária enquanto nos demais países o absolutismo monárquico perdia a cabeça e as idéias liberais se impunham, inclusive em Portugal.

Se o Império unitário e centralizador de D. Pedro I atendeu em parte ao velho sonho do colonizador português, desejoso de estabelecer finalmente um império, foi um golpe fundo na autonomia das repúblicas municipais, interpondo por sobre o Município a administração da Província.

A Câmara Municipal é fragmentada. Os poderes executivos são consagrados na figura do Prefeito Municipal, eleito censitariamente. Mas os poderes judicantes da poderosa assembléia local das repúblicas municipais são transferidos para o nível de Estado, para a Província, mais dependente e mais vinculada diretamente ao poder central do Imperador.

Os Poderes Executivo e Legislativo passam a coexistir isoladamente no Município, desprovidos da companhia do Poder Judiciário, necessária para o governo democrático dos cidadãos.

O desequilíbrio da estrutura democrática nos municípios, palavra introduzida então, privou os cidadãos da proximidade da justiça, tornando mais difícil o acesso e o controle. Subtraiu aos cidadãos a capacidade de influir na administração da justiça, segundo o bom senso, os costumes locais e a fé pública, superiores às inclinações pessoais e aos envoltimentos emocionais.

É diminuído o cidadão e perde o Município. Perdem direitos, equilíbrio democrático e autonomia. (GRANDO, 1985, p. 3)

A república federativa dos Estados Unidos do Brasil, instituída pela primeira constituição republicana, de 1891, constituiu a federação das províncias em que fora desmembrado o Império unitário. Nesse caso, o poder central foi parcialmente fragmentado, sendo distribuído às províncias integrantes da Federação. Temos uma dualidade de sujeitos de direito público interno e uma repartição de competências políticas, legislativas e judiciais. É como que o resultado de uma força centrífuga distribuindo pelos entes federados competência até então centralizada no Império.

O modelo republicano de 1891 foi, é sabido, a grande república do Norte, os Estados Unidos da América. Entretanto, por coerência histórica, deve ser ressaltado que lá diferente foi o processo de formação da federação; uma vez que as Treze Colônias, quando rompidos os laços institucionais com a Coroa Inglesa, ao cabo da Guerra de Independência, detinham, cada uma delas, soberania bastante para constituir-se em nação independente.

Foi a manifesta vontade dos respectivos representantes no Congresso de Filadélfia que cedeu parcela dessa soberania para constituir, pela primeira vez na história ocidental, um novo tipo de ente político soberano - a União. É como que o resultado de uma força centrípeta, canalizando para o ente federal competência até então distribuída em cada uma das ex-Colônias.

Maior dificuldade apresenta à compreensão o atual modelo da Federação Brasileira, vez que as imagens utilizadas anteriormente, por analogia às forças físicas centrífuga e centrípeta, pressupõem uma dualidade de competência - a existência de duas instâncias titulares de direito público interno e de competências exclusivas.

Bem diverso é o que decorre da elevação do Município à qualidade de ente integrante da Federação, conforme dispõe o Art. 1º da Constituição Federal, *in verbis*:

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...)

Há três entes integrantes da Federação, titulares de competências próprias, quais sejam a União, o Estado Federado e o Distrito Federal, e o Município, conforme expressamente definido pelo Art. 18, nos seguintes termos:

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

Não se adequando o novel paradigma às figuras clássicas de federação - aqui denominados federalismo centrífugo e federalismo centrípeto, é preciso pensar o que esse representa em termos de um federalismo cooperativo, onde o exercício de competências de cada ente federal deve buscar a harmonia, a interação, a conveniência - a cooperação.

Tem o Município sido tratado aqui como um ente federativo autônomo, em igualdade originária com as demais pessoas políticas que constituem a Federação, a União, os Estados Federados e o Distrito Federal. É necessário todavia registrar a existência de vozes dissonantes, de que faz

exemplo notável, porque notabilíssima, o Prof. José Afonso da Silva o qual afirma (1993, p. 414):

A Constituição consagrou a tese daqueles que sustentavam que o Município Brasileiro é “entidade de terceiro grau, integrante e necessário ao nosso sistema federativo. *Data venia*, essa é uma tese equivocada, que parte de premissas que não podem levar à conclusão pretendida. Não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o Município é essencial ao conceito de qualquer federação. Não existe federação de Municípios. Existe Federação de Estados. Estes é que são essenciais ao conceito de qualquer federação.

Ao turno de pronunciar o *data venia*, fórmula polida utilizada no mundo jurídico para introduzir uma veemente discordância. O Mestre constitucionalista insurge-se contra a letra da Constituição Federal, contra o disposto no já transcrito Artigo Primeiro: **A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (...)**. Outra fora sua concepção de federação, esta é a Federação Brasileira. Seus argumentos servem para o livre debate acadêmico, para a História e para a Filosofia, no campo das Ciências Sociais e não das Ciências Naturais, por óbvio; não servem mais para interpretar o Direito, no escopo juridicamente limitado deste trabalho. Se não mais, o registro ao Mestre amigo de que deve a atual concepção constitucional instigar a curiosidade científica para apreender com o rigor doutrinário o novo federalismo, mais que operar mecanicamente a forja e deitar belas palavras em formas tradicionais.

4.1.2. Repartição de competências

A Constituição Federal optou por disciplinar explicitamente a distribuição de competências, estabelecendo enumeradamente as competências exclusivas da União, no Art. 21 e do Município, no Art. 30; implicando como competência residual dos Estados as demais atribuições. Lista também a competência comum dos entes federados União, Estados e Distrito Federal e Municípios no Art. 23 e a competência concorrente, neste caso da União, dos Estados e do Distrito Federal, no Art. 24.

Ressalte-se que o poder-dever de defender e preservar o meio ambiente, inscrito no Art. 225 é caso de competência comum, uma vez que atribuído às três instâncias, sob a denominação de Poder Público.

Necessário esclarecer o conteúdo de cada um dos conceitos de competência referidos acima:

Competência exclusiva: entende-se por competência exclusiva aquela consignada a um ente da Federação que a exerce em plenitude na normação, na administração e no controle. Caracterizada pela matéria de que trata, é elencada exhaustivamente no texto constitucional. Sendo a competência excepcional, porque atribuída a um ente federativo em detrimento dos demais, não pode ser compreendida expansivamente, senão que restritivamente; deve *contrariu sensu* o agente observar cuidadosamente os limites da competência exclusiva para não gerar normas meramente autoritárias ou praticar ações ilegais, porque desprovidas do embasamento constitucional.

Competência privativa: inclui-se no gênero competência exclusiva o tipo competência privativa, aquela que, podendo ser exercida com exclusividade, pode também ser delegada (SILVA, J.A., 1993, p. 420). É exemplo de competência exclusiva a atribuída à União pelo Art. 21, inciso VII, da Constituição Federal, para emitir moeda; sendo exemplos de competência privativa as listadas no seguinte Art. 22, as quais, segundo o Parágrafo único, podem ser especialmente delegadas aos Estados por lei complementar.

Competência comum: é competência comum aquela deferida aos entes federativos para legislar e para agir em relação a determinada matéria. Aqui desponta em toda força a essência do regime federativo e aqui agitam-se as maiores dificuldades, até porque continuamos carentes de lei complementar, prevista no Parágrafo único do Art. 23; a qual, por prudência do Constituinte de 88, foi encarregada de nortear o exercício da competência comum e reduzir o potencial de conflitos, previsivelmente decorrentes da ação, ou da omissão, dos diversos entes federativos sobre uma mesma matéria.

Estabelece o Art. 23 da Constituição Federal, expressão máxima do regime federativo brasileiro, consignando aos entes federativos autônomos, em comum:

É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - (...);

II - (...);

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - (...);

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

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

VIII - (...);

LX - promover (...) a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - (...);

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - (...).

Depreende-se que, sendo a defesa, a proteção, a preservação e a fiscalização de uso dos recursos ambientais matéria de competência comum, seja pelo disposto especificamente no Art. 23, seja pelo enunciado do Art. 225, constitui esta um dos objetos precípuos de investigação neste estudo, par à competência exclusiva do Município, estabelecida no Art. 30.

Competência concorrente: seguindo a metodologia da Constituição, devemos entretanto considerar, pela ordem, a competência concorrente; aquela atribuída à União, aos Estados e ao Distrito Federal, os quais podem legislar por iniciativa própria, a qualquer tempo, com ampla margem normativa sobre as matérias elencadas no Art. 24, destacadamente:



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

I-(...) direito urbanístico;

(...)

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

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

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

O exercício da competência concorrente está já suficientemente regulado na Constituição e consolidado na Doutrina. Observemos que contém uma circunscrição definida: **Compete (...) legislar concorrentemente (...)**. A competência concorrente não tem por objeto a ação, a fiscalização, o controle do uso de recursos ambientais, mas sim a capacidade normativa, a competência legislativa. Os entes federativos podem legislar concorrentemente sobre as matérias, e desta competência *ratione materiae*, está, até aqui, excluído o Município.

Quanto ao funcionamento, este sistema de competência obedece a outra classificação, qual seja a da especificidade. A União pode legislar estabelecendo princípios, conceitos, diretrizes e métodos gerais; o Estado deve legislar dispondo detalhadamente, observando as características regionais, no âmbito das normas gerais originada da União. A mais, na inércia da União, o Estado, e o Distrito Federal, podem ocupar eventual vácuo legal, legislando de

pleno direito sobre os referidos parâmetros, conceitos, diretrizes e métodos gerais. Finalmente, na superveniência da lei federal, a lei estadual recua no que lhe estiver contrariando, mantida a eficácia dos critérios regionais mais restritivos, sempre que assim houver estabelecido a norma estadual.

Interessa ao escopo deste trabalho realçar que o Art. 24 não contempla o Município com competência concorrente para legislar sobre as matérias que elenca, o que poderia conduzir o intérprete apressado a concluir que o ente federativo local não dispõe de poder para cumprir com seu dever, estabelecido no Art. 225.

Não se trata de paradoxo, todavia. A interpretação sistêmica do texto constitucional, obrigação do intérprete, fornece a solução, em duas ordens:

a. Há distinção entre competência legislativa e competência administrativa. A primeira permite a edição de normas genéricas e abstratas, como tipicamente devem ser as normas; sejam considerada a especificidade, de predominante interesse geral como as leis federais, sejam de predominante interesse regional como as normas estaduais sobre recursos ambientais (SILVA, J.A., 1993, p. 417). A segunda é a capacidade de tutela dos bens, de aplicação dos instrumentos de gestão criados por normas federais ou estaduais. Esta última é a competência indisponível do Município, implícita aos deveres de defender e preservar o patrimônio ambiental, histórico, artístico e cultural local.

b. O Município detém competência legislativa também. Não com fundamento na competência concorrente do Art. 24, mas com fundamento na competência exclusiva, estabelecida no Art. 30, inciso I, de **legislar sobre assuntos de interesse local**; bem como na competência suplementar,

estabelecida no Art. 30, inciso II, de **suplementar a legislação federal e estadual, no que couber**; como será tratado a seguir.

Competência suplementar: a competência suplementar é a capacidade do ente federativo autônomo, imbuído de competência legislativa expressa, porém não exclusiva, sobre determinada matéria, legislar sobre espaço normativo originariamente deferido a outro titular. Tipicamente, é a competência que autoriza o Estado federado a legislar sobre princípios gerais em relação a determinado recurso ambiental, quando inexistente ou insuficiente norma federal sobre o mesmo tema; ou a estabelecer critérios parâmetros e padrões mais restritivos que os dispostos na lei federal.

Também o Município pode legislar suplementarmente à norma estadual e à norma federal, observado que deve ater-se ao interesse local, núcleo axiológico da competência expressa no Art. 30, I, da qual decorre, a competência suplementar explicitada no Art. 30, II.

4.1.3. Competência municipal para a gestão ambiental

Sintetizados anteriormente os conceitos relativos às diversas modalidades de competência estabelecidas pela Constituição Federal, deve-se agora voltar o foco para o mote desta investigação, qual seja a competência do Município para a gestão ambiental.

Serão discutidos aqui os resultados das atividades de investigação direta referidas nos itens 3.1.1. e 3.1.2., do Capítulo 3 - Metodologia. Os resultados da revisão bibliográfica referida no item 3.2.2, já parcialmente

discutidos acima, sob os temas regimes federativos e repartição de competências, serão retomados para a busca do conceito de interesse local.

4.1.3.1. O Forum Nacional sobre a Competência Municipal e a Norma Ambiental

Serão expostas a seguir algumas das principais manifestações colhidas no Forum Nacional, selecionadas entre aquelas que contribuem logicamente para as deduções alinhavadas nesta Discussão:

O Prof. Paulo Affonso Leme Machado, enfocando a repartição de competências destacou que:

O fundamento de toda ordem federal é baseado no fato de que a sobrevivência das partes constituintes de uma federação é a razão de ser da própria federação, lembrando que em etimologicamente o termo federalismo advém de *fedes* - fé. A aliança entre os Estados, Municípios e o Distrito Federal que formam a União gera um relacionamento de fidelidade entre a União e os Estados e também entre a União e os Municípios. Inclui-se entre os deveres da União intervir no Estado para preservar a autonomia municipal, conforme disposto no Art. 34 da Constituição.

É o federalismo um sistema coerente, não uma fragmentação do poder. As distintas competências precisam ser associadas para a consecução dos fins comuns. A repartição de competências visa a facilitar o desempenho dos deveres institucionais pelos entes federativos. Os princípios da finalidade, da conveniência e da economicidade devem pautar a distribuição em concreto das

distintas matérias pelas três pessoas políticas. Deve ser indagado em que nível, federal, estadual ou municipal dar-se-á a melhor gestão de um interesse público, o melhor atendimento a uma demanda do cidadão ou da sociedade.

O Prof. Paulo Affonso sintetizou, em sete pontos, diretrizes basilares para a compreensão da competência municipal em matéria ambiental:

- a. O princípio da fidelidade federal deve também significar a implementação de uma política ambiental pela União, pelos Estados e pelos Municípios, com direitos e deveres recíprocos, visando à realização da sadia qualidade de vida e ao meio ambiente equilibrado.
- b. O interesse local de que trata a Constituição Federal não precisa necessariamente abranger todo o Município, mas pode situar-se em partes do território municipal, quais sejam quarteirões, bairros e distritos.
- c. É conveniente para o município incrementar os recursos naturais e diagnosticar a vocação de seu território, para poder adequadamente efetuar o planejamento e o zoneamento ambientais, incluídos no Plano Diretor.
- d. Interessa ao município acompanhar a implantação de planos e zoneamentos nacionais e estaduais. Se houver potencialidade de dano para o meio ambiente local nos projetos federais e estaduais, o município deve buscar judicialmente a desconstituição daqueles dispositivos.

e. O município tem o dever de exigir de empreendedores privados e públicos de obras e atividades, que possam causar significativo impacto ambiental, que submetam-se ao procedimento de estudo prévio de impacto ambiental.

f. É conveniente para o município alargar a participação do público em seus procedimentos administrativos, utilizando-se de audiências públicas, de iniciativa popular para projetos de lei, do plebiscito e do referendo.

g. O município cumprirá com maior eficácia sua responsabilidade ambiental implementando lei de política municipal de meio ambiente, prevendo o sistema de autorizações, ou licenciamento ambiental.

que: A Profa. Dra. Helita Barreira Custódio sustentou em sua exposição

Não obstante o silêncio da norma constitucional no tocante aos Municípios, evidencia-se que a competência legislativa concorrente da União, com os Estado e o Distrito Federal inclui implicitamente os Municípios, como importante Unidade da Federação, autônoma e integrante da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil (C, art. 18), no tocante às matérias notadamente urbanísticas, tributárias, ambientais, culturais, sanitárias, matérias estas de seu inequívoco interesse local (art. 24, I, VI, VII, VIII, IX, XII). Assim é que, por força das expressas normas constitucionais, observadas as normas gerais da Lei de

competência da União, ou inexistindo a lei federal, as normas gerais de competência estadual (onde se encontra o Município), a competência legislativa concorrente do Município, para legislar sobre específicas matérias de seu evidente interesse local concorrente, justifica-se constitucionalmente, mediante interpretação científica em conjunto, nas normas do art. 24, I, VI, VII, VIII, IX, XII, combinadas com as normas notadamente do art. 18, (autonomia); 23, I, II, III, IV, V, VI, VII, IX, XI (competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios).

(...)

Quanto a competência suplementar dos Municípios, esta é expressamente prevista na norma constitucional, segundo a qual compete aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual “no que couber”, patente é a competência do Município para legislar supletivamente sobre matérias relacionadas com os recursos ambientais e culturais, de qualquer natureza, diante de atividades ou condutas comprometedoras da qualidade ambiental local. No tocante ao patrimônio histórico-cultural local, compete ao Município promover a sua proteção, observadas a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (CF, Art.30, IX). Trata-se de patrimônio histórico-cultural que, apesar de localizado no território do Município, se refere direta e imediatamente à história e à cultura do Brasil, em seu todo, como, por exemplo, o Monumento do Ipiranga, ou com a história e a cultura do Estado-membro. Assim, se se trata de assunto histórico-cultural apenas de ordem

estritamente municipal, a competência, logicamente, para promover a sua proteção é a privativa do próprio Município, diante do evidente interesse local, de forma direta ou imediata. Se se trata de assunto histórico-cultural de interesse comum de todas as Unidades da Federação, observadas as normas gerais da cooperação estabelecidas pela lei complementar federal, a competência para a sua proteção é a comum dos Municípios, da União, dos Estados e do Distrito Federal.

Já a Dra. Lesley Gasparini Leite, em estruturado raciocínio manifestou-se no seguinte sentido:

Por que será que o Município tem competência para dispor sobre o Meio Ambiente? Por deliberação voluntária? com certeza não. Identificamos três motivos: um social, um político e um jurídico.

O motivo social: Fundamenta-se no fato de que as pessoas vivem no Município. É o Município a esfera de poder mais próxima do cidadão. O cotidiano das pessoas tem interferência direta com as ações públicas locais. É o Município que organiza o território para morarmos, para trabalharmos, para circularmos como pedestres ou motoristas. É o Município que fornece a água que nos abastece, coleta o esgoto e recolhe o lixo de nossas casas, que define os horários das atividades urbanas, garantindo o silêncio e o sossego, que exige ou executa arborização nas vias e logradouros públicos, que define o índice de ocupação da cidade e que tem tantas outras atribuições tendentes a organizar a vida na cidade.

O motivo político: O Município é ente da federação brasileira como tal dispõe de autonomia. É partícipe da organização política brasileira. Sua autonomia há que ser respeitada toda vez que for identificado um interesse predominantemente local. Tem dever-poder para com tudo o que for tocante ao interesse local, não pode se furtar de sua responsabilidade.

O motivo jurídico: O Município é ente autônomo e como tal recebeu competência administrativa e legislativa para dispor sobre o meio ambiente das quais não pode se esquivar. O município tem o dever de proteger o meio ambiente toda vez que o interesse for local. Para tanto deve legislar ou suplementar a legislação federal ou estadual.

Num primeiro momento, poderíamos ensejar dúvidas quanto à competência legislativa do Município para dispor sobre proteção ao meio ambiente, às florestas, à fauna, ao combate à poluição, em virtude do disposto no art. 24 da Constituição Federal. Contudo, ao Município é resguardada competência até para legislar sobre o meio ambiente se evidenciado seu peculiar interesse, por força do disposto nos incisos I e II do art. 30.

Defendemo-nos aqui com fundamento na noção de interesse local, que dá o limite da competência do Município. Interesse local ou peculiar interesse, como estava previsto nas antigas Constituições Federais, na precisa lição do Prof. Hely Lopes Meirelles, “caracteriza-se como a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União”. Assim, continua este professor,

“tudo quanto repercutir direta e imediatamente na vida municipal e de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e imediatamente ao Estado-membro e à União. (Direito Municipal Brasileiro, 6ª. ed. 3ª. tiragem, 1993, Ed. Malheiros, p. 98.).

É com base nesse entendimento que identificamos e fundamentamos certas competências ao Município, inclusive para legislar sobre Meio Ambiente. Atribui-se a ele, em razão disso, as competências legislativas e executivas nas questões, por exemplo, legadas à coleta e destino dos resíduos sólidos, gerados no seu território. Certo é que à União e ao Estado compete legislar sobre saúde, mas a coleta e o destino do lixo, embora com reflexos na saúde, identificam-se como um interesse predominantemente local.

Enfim, a competência do Município em relação às questões ambientais, ainda que não expressa a seu favor na Constituição Federal, é extraída dela quando se identifica, nesta matéria, uma predominância de interesse local sobre o regional ou o nacional, conforme dissertado.

O Prof. Dr. Paulo Régis Rosa da Silva lecionou que:

O tema em exame procura apreciar alguns aspectos da repartição de competências em matéria ambiental, propondo uma interpretação sistemática das normas constitucionais, visando à instrumentalização jurídica da tutela

A Constituição Brasileira de 1988 adota, em matéria de repartição de competências entre os entes políticos, tanto a técnica da repartição horizontal como a vertical. (...) “a (técnica) da segunda é a de dividir uma mesma matéria em diferentes níveis, entre diferentes entes federativos, sempre, porém, em níveis diferentes: a um atribui-se o estabelecimento de normas gerais; a outro, das normas particulares ou específicas” (*apud.* PINTO FERREIRA, M.G. *Revista de Direito Administrativo*, v. 180, São Paulo, FGV, 1990, p. 7).

A competência legislativa do Art. 22 atribui privativamente à União a competência para legislar sobre as matérias arroladas nos vinte e nove incisos, isto é, somente a União poderá legislar nestas matérias, excetuando-se a hipótese prevista no Parágrafo único, em que a lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre as questões específicas das matérias relacionadas no citado dispositivo constitucional.

Contudo, é importante analisar mais detidamente as matérias arroladas nos incisos IV (águas), XI (trânsito e transporte), XII (jazidas, minas, outros recursos minerais) do mesmo Art. 22, pois, sem sombra de dúvida, estão albergadas na competência concorrente do Art. 24 e na competência local e suplementar dos municípios, estabelecida no Art. 30, - sob as rubricas: conservação da natureza, recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição.

Evidente que os Constituintes não poderiam ora atribuir competência privativa às águas, ora competência concorrente. Ou a competência é privativa, ou é concorrente.

Dessa forma, somos forçados a reconhecer que não há competências privativas da União para legislar sobre tutela ambiental.

Devemos, portanto, interpretar as matérias elencadas nos incisos do Art. 22, as quais se relacionam, direta ou indiretamente, com o meio ambiente sob um enfoque eminentemente econômico do bem. Senão vejamos: águas, do inciso IV, do Art. 22 deve ser visualizada não sob o interesse da tutela ambiental do recurso hídrico mas sob a exploração econômica do bem. Da mesma forma, os minerais são objeto de competência legislativa privativa da União. Entretanto, sob a tutela ambiental dos recursos naturais, passa a ter assento no Art. 24 da Carta Magna (que trata da competência concorrente).

Assim sendo, ao abordarmos a tutela ambiental do bem público águas, com um enfoque de tutela ambiental, devemos deslocar a competência privativa da União (do Art. 22) para a concorrente, local ou suplementar (Arts. 24 e 30).

4.1.3.2. Interesse Local

Esse o ponto fulcral da discussão desenvolvida até aqui, para compreender a capacidade do município para atuar legislando, planejando, exercendo controle e exercendo poder de polícia sobre o uso dos recursos ambientais locais. O que significa interesse local.

Quando do Forum Nacional sobre Competência Municipal, dizia o Prof. Paulo Affonso Leme Machado que conceituar o interesse local é tarefa complexa, porque ele se alarga em interesse regional, em interesse nacional.

Voltando-se para o meio ambiente, o interesse local deve visar à felicidade ambiental, ao bem estar, ao desenvolvimento sustentável - esses institutos irão informar o interesse local, nos limites do município, ainda que a bacia, o ecossistema em que ele se encontra inserido seja compartilhado com outros municípios. É o que deve refletir-se no ordenamento territorial. O interesse local tem que ser fundamentado, preferencialmente cientificamente. O interesse tem que ser previamente expresso em norma municipal para fundamentar a ação municipal. Legitimamente configurado e legalmente estabelecido, o interesse local pode confrontar outras normas. Exemplificativamente: o ordenamento territorial municipal tem que ser considerado face ao ordenamento regional, de origem estadual e ao plano nacional de ordenamento. Deve-se propugnar por um sistema de balanços entre os interesses local, estadual e da União, quando o interesse local aproxima-se da conveniência dos entes federativos, voltados para objetivos comuns.

O interesse local tem origem no interesse dos munícipes. É preciso enxergar sem preconceitos o interesse que pode ser identificado em concreto em uma localidade, em um bairro. o interesse próprio daqueles munícipes pode e deve ser mesurado. E assim, atendendo àquele interesse o Município pode legislar inclusive sobre temas da flora e da fauna locais.

O conceito reveste-se de tamanha importância porque ele é o fundamento para o exercício da competência constitucional do município; a competência comum dos entes federativos, a competência suplementar e a competência exclusiva - a competência municipal por excelência - de legislar sobre matérias de interesse local, atribuída pelo Art. 30 da Constituição Federal, *in verbis*:

Art.30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

(...)

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

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

A locução atual da Constituição substitui a tradicional expressão “interesse peculiar” do Município, conferindo maior abrangência, ainda que não contribuindo para melhor explicitação do conteúdo.

Diversas têm sido as tentativas de estabelecer conceituação rigorosamente científica para interesse local. O conceito entretanto tem resistido a uma adequada apreensão. Autores relacionam-no com “preponderante” interesse local; outros limitam-no a “exclusivo” interesse local. São adjetivações que não circunscrevem o substancial.

É de inegável interesse local o serviço de abastecimento de água potável à população, o sistema de saneamento básico, a ordenação do trânsito urbano, a denominação de logradouros públicos, as posturas municipais. Não é compreendido pelo interesse local evidentemente a emissão de moeda, a tipificação de crimes, o planejamento regional, a organização do Poder Judiciário, a defesa da soberania nacional.

Há ampla gama de matérias entretanto que não se beneficiam da mesma clareza das referidas acima, quanto à incidência ou não do interesse local; sobretudo quando a análise recai sobre recursos ambientais.

Qual o âmbito do interesse local em relação aos recursos hídricos? Qual a capacidade de ação dos municípios sobre a qualidade ambiental da bacia hidrográfica onde está localizado, esse e outros municípios?

Enfrentar os desafios propostos pela negativa parece mais fácil que pela assertiva; senão vejamos:

O interesse local não habilita o município à desobediência às normas federais e estaduais, nem a limitar, ou de qualquer forma constranger, o exercício de competência de outros municípios.

O interesse local não é exclusivo de um dado município nem de municípios contíguos. O que funda o interesse de um pode repetir-se no vizinho ou mesmo em qualquer outro município, se reproduzidas as condições de fato.

O interesse local não é necessariamente decorrente ou aplicável à totalidade dos munícipes ou do território municipal. O fato pode ser circunscrito a um quarteirão, bairro ou distrito; ou relativo a uma categoria ou conjunto de cidadãos.

O interesse local não é um interesse menor, menos importante que o interesse regional ou que o interesse nacional. Não é um interesse de terceiro escalão. Não é um interesse submisso a interesses maiores.

O fundamento e o âmbito do interesse local é que são distintos dos interesses nacionais e regionais. A aplicabilidade do interesse local é que observa limites mais estreitos, aqueles do território municipal.

Essas premissas não permitem a conclusão de que o interesse local tudo pode justificar, se dentro do território municipal. Não, não se trata de recriar os feudos e estabelecer barreiras, físicas ou legais nos contornos territoriais.

Retomemos a noção de que o Município é um ente federativo autônomo: daí decorrem as noções de que integra, em conjunto com outros municípios e estados a Federação. É importante recordar que o vocábulo federalismo etimologicamente advém de *fede* - fé. É a confiança mútua, entre os entes federativos, erigida em regime constitucional, que consubstancia a própria **união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal em República Federativa do Brasil** (cf. Art. 1º, CF) e a conseqüente repartição de competências entre as pessoas que a compõem.

Assim, os interesses dos entes federativos não devem ser opostos, podendo ser distintos. Retomando também a noção exposta ao tratarmos de tipos de federalismo, aguçando a inovação da Federação Brasileira ao constituir-se com três entes, a União, os Estados e o Município, concluíamos ser este um federalismo cooperativo. Renova-se aqui a certeza: somente a cooperação, ainda que, e sobretudo, na diversidade, é que propiciará o pleno desenvolvimento dos interesses locais, regionais e nacionais; comuns a toda a sociedade.

Apostar no conflito, agir com intransigência, desconhecer os interesses circunvizinhos, negar a cooperação é afastar-se dos princípios

norteadores da Federação. É repudiar a própria fonte geradora do poder de cada ente federativo; o que não pode ser mascarado sob a denominação de interesse local.

O interesse local não é vontade de nativos, não é pretensão paroquial, não é satisfação de ambições grupais, não é veleidade política, não é achismo. O interesse local deve-se a pretensão social do conjunto ou de parte da comunidade, fundado em razões de fato consubstanciadas na realidade e, sempre que possível, cientificamente comprovadas. Os fundamentos devem prender-se a circunstâncias factuais, a possibilidade jurídica, a compatibilidade institucional e a legitimação democrática.

Propomos, ao cabo dessas reflexões a seguinte conceituação:

Interesse local, enquanto fundamento para o exercício de competência legislativa exclusiva do Município, conforme referido no Art. 30 da Constituição Federal, significa a pretensão juridicamente possível e democraticamente deduzida de gerar, manter, desenvolver ou recuperar recurso ambiental, artístico, cultural, histórico ou social, bem como respectivos estado e qualidade, quando objetivamente delimitada e espacialmente localizada no território do município.

4.1.3.3. A via judicial

É patente que as grandes questões conflituosas que envolvem toda a sociedade devem buscar no Poder Judiciário a apreciação soberana desse Poder da República. É o Judiciário, através do Supremo Tribunal Federal, o

intérprete originário e terminativo da Constituição. É a competência do Município, ente federativo autônomo, titular de direito público intraestatal, para legislar e para agir em matéria ambiental, questão intrinsecamente de interpretação da Constituição Federal. Será pelo pronunciamento oportuno da Suprema Corte que advirá a pacificação do tema. Ou restará controverso, iluminado aqui e acolá pelas luzes da doutrina, do debate acadêmico e da experimentação.

A pesquisa em pronunciamentos judiciais, até agora limitados a instâncias inferiores, resultou infrutífera, para informar com certeza científica a discussão aqui desenvolvida.

Resta trazer à luz, exemplificativamente, devido à argumentação solidamente desenvolvida pelo ilustre Procurador do Município do Rio de Janeiro, Dr. José Pereira de Andrade, o pleito judicial apresentado pela Municipalidade do Rio de Janeiro, buscando ver reconhecida sua competência para licenciar, ou não, obra de aterro hidráulico da Lagoa de Marapendi, na Barra da Tijuca, não obstante tivesse sido a obra autorizada pelo órgão ambiental estadual:

Ainda na vigência da Carta Magna de 1969, a Lei Federal n.º 6.938, de 31.08.81, reservou ao Município relevante papel na Política Nacional do Meio Ambiente:

“Art. 5º. As diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente serão formuladas em normas e planos, destinados a orientar a ação dos Governos da União, dos Estados, e dos Municípios no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção

do equilíbrio ecológico, observados os princípios estabelecidos no art. 2º desta Lei.”

Em matéria de “normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente”, assim dispôs no art. 2º:

“§2º. Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.”

O órgão local - no caso, a Autoridade indigitada coatora - é expressamente previsto na estrutura do SISNAMA, nos termos da recente Lei Federal n.º 7.804, de 18.07.89:

“VI- Órgãos locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições.”

O licenciamento constitui-se em ato complexo, regrado no art. 10, com a redação que lhe deu a Lei Federal n.º 7.804, de 18.07.89:

“Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais

Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.”

Normas municipais sancionadoras são também expressamente previstas:

“Art. 14. Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

I- à multa simples ou diária, nos valores correspondentes, no mínimo, a 10 (dez) e, no máximo, a 1.000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTNs, agravada em casos de reincidência específica, conforme dispuser o regulamento, vedada a sua cobrança pela União se já tiver sido aplicada pelo Estado, Distrito Federal, Territórios ou pelos Municípios;”

O Decreto Federal regulamentador, n.º 88.351, de 01.06.83, previu órgãos municipais integrantes do SISNAMA:

“Art. 3º. O Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios, dos Municípios e Fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental - tem como Órgão Superior o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA.”

E quanto à competência normativa:

Art. 15. ...

I -

II - caberá aos Estados e Municípios a regionalização das medidas emanadas do SISNAMA, elaborando normas e padrões supletivos e complementares.

Parágrafo único. As normas e padrões estaduais e municipais, de que trata este artigo, poderão fixar parâmetros de emissão, ejeção e emanção de agentes poluidores, desde que os mesmos não sejam menos restritivos que os fixados pelo CONAMA.”

O licenciamento das atividades é minuciosamente disciplinado no Decreto Federal a partir do art. 18:

Art. 18. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimento de atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão estadual competente, integrante do SISNAMA, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

§ 1º. Caberá ao CONAMA fixar os critérios básicos, segundo os quais serão exigidos estudos de impacto ambiental para fins de licenciamento, contendo, entre outros, os seguintes itens:

- a) . diagnóstico ambiental da área;
- b) . descrição da ação proposta e suas alternativas;
- c) . identificação, análise e previsão dos impactos significativos, positivos e negativos.”

Obviamente, o requisito previsto na Constituição Federal (art. 225, §1º, IV) vem regulamentado:

§2º. O estudo de impacto ambiental será realizado por técnicos habilitados, e constituirá o Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, correndo as despesas por conta do proponente do projeto.

§3º. Respeitada a matéria de sigilo industrial, assim expressamente caracterizada a pedido do interessado, o RIMA, devidamente fundamentado, será acessível ao público.”

O embargo de atividade não licenciada plenamente é ato vinculado da autoridade, sob sanção:

Art. 20. O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP), na fase preliminar do planejamento da atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo;

(...)

§3º. Iniciadas as atividades de implantação e operação, antes da expedição das respectivas licenças, os dirigentes dos órgãos seccionais e da SEMA deverão, sob pena de responsabilidade funcional, comunicar o fato às entidades financiadoras dessas atividades, sem prejuízo da imposição de penalidades, medidas administrativas de interdição, judiciais, de embargo, e outras providências cautelares.”

O exame técnico a cargo do órgão municipal é condicionante da licença, verbis:

§5º. Excluída a competência de que trata o parágrafo anterior, nos demais casos de competência federal, a SEMA expedirá as respectivas licenças, após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos estaduais e municipais de controle da poluição.”

No capítulo penal, a competência do Município é igualmente contemplada:

Art. 44. A imposição de penalidades pecuniárias, por infrações à legislação ambiental, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios, excluirá a exigência de multas federais, na mesma hipótese de incidência, quando de valor igual ou superior.”

O pronunciamento do Município é previsto ainda nas hipóteses dos art. 9º., VI; 20, §4º e 26. (...)

4.1.4. Instrumentos para a gestão ambiental pelo município

A Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, precursora no estabelecimento de instrumentos de gestão ambiental, entre outros avanços que introduziu no direito positivo brasileiro, ainda na vigência da Constituição Militar, assim dispôs:

Art.9º. - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

- I - O estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;*
- II - O zoneamento ambiental;*
- III - A avaliação de impactos ambientais;*
- IV - O licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;*
- V- Os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;*
- VI - A criação de espaços territoriais, especialmente protegidos pelo Poder Público Federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas;*
- VII - O sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;*
- VIII - O Cadastro Técnico Federal de Atividades e instrumentos de defesa ambiental;*
- IX - As penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental;*

X - A instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;

XI - A garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistente;

XII - O Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras dos recursos ambientais;

Encontramos em DELGADO (1992) elenco sistemático de ações reconhecidas como de competência municipal, o qual esgota o conjunto de atribuições atualmente estabelecidas para o município, na legislação infra-constitucional:

Assim, é atribuição dos Municípios:

- a. Elaborar e executar plano municipal de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- b. planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e inundações;
- c. instituir sistema municipal em colaboração com a União para o gerenciamento de recursos hídricos;
- d. instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;



- e. atuar, na proteção do seu peculiar interesse, sobre águas, trânsito e transporte, atividades nucleares de qualquer natureza;
- f. legislar sobre direito urbanístico e atuar na proteção das florestas, da caça, da pesca, da fauna, da conservação da natureza, da defesa do solo e dos recursos naturais e controle da poluição;
- g. adotar planos municipais de gerenciamento costeiro, quando for o caso;
- h. defender e preservar o meio ambiente, de modo cumulativo, com a União e os Estados assegurando o direito que têm todos os cidadãos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado;
- i. preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
- j. preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do país e fiscalizar as entidades dedicadas às pesquisas e manipulação de material genético;
- l. definir, em todo seu território, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que

m. exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

n. 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;

o. promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

p. proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção das espécies ou submetam animais a crueldade.

O município deve legislar instituindo os instrumentos de gestão ambiental necessários para desincumbir-se de suas atribuições. Ressaltam pela importância dentre eles o Plano Diretor Territorial, instrumento precípua de planejamento e ordenamento e o sistema municipal de licenciamento ambiental, instrumento basilar para o controle do uso de recursos ambientais; além do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, instância colegiada representativa e participativa dos distintos interesses presentes no seio da comunidade.

Estes e os demais instrumentos podem ser instituídos a partir de lei de política ambiental, ou se o porte do município e o nível de organização da

administração e da sociedade o possibilitarem, devem os instrumentos de gestão ambiental ser sistematizados em código municipal de meio ambiente.

Exemplificativamente, uma vez que as opções devem ser feitas caso a caso, observadas as condicionantes de dado município, são listados a seguir os instrumentos de gestão ambiental constantes no Projeto de Lei que cria o Código Municipal de Meio Ambiente do Município de Vitória, Capital do Estado do Espírito Santo, cujo ante-projeto técnico-jurídico foi elaborado pelo autor deste, em conjunto com a equipe técnica da Secretaria Municipal de Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de Vitória.

Art. 4º - São instrumentos da política municipal de meio ambiente:

- I - zoneamento ambiental;
- II - criação de espaços territoriais especialmente protegidos;
- III - estabelecimento de parâmetros e padrões de qualidade ambiental;
- IV - avaliação de impacto ambiental;
- V - licenciamento ambiental;
- VI - auditoria ambiental;
- VII - monitoramento ambiental;
- VIII - sistema de informações e cadastro ambientais;
- IX - Fundo Municipal do Meio Ambiente;
- X - Plano Diretor de Arborização e Áreas Verdes;
- XI - educação ambiental;
- XII - mecanismos de benefícios e incentivos fiscais;
- XIII - fiscalização ambiental.

4.2. Participação popular na gestão ambiental

A Constituição Federal de 1988 estabelece em seu Art. 225 que **Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.** A disposição é do gênero poder-dever: é dever da coletividade atuar na defesa e na preservação do meio ambiente, cujo dever contém implícito o poder de fazê-lo, para que o mandamento torne-se exequível.

Há formas previstas para o exercício do poder pela coletividade e pelo cidadão, no quadro da democracia participativa que a mesma Constituição Cidadã introduz no país, o que ilustram inúmeras outras suas disposições, v.g., Art. 10 (participação de trabalhadores em colegiados de órgãos públicos, como de gestão do FGTS); Art. 14, I, II e III (plebiscito, referendo e iniciativa popular); Art. 31, § 3º (fiscalização de contas municipais); Art. 194, VII (participação da comunidade na gestão da seguridade social) ou Art. 198, III (participação da comunidade na gestão do SUS). Claro está que a democracia participativa coexiste par à democracia representativa, regime a que se afiliam a Constituição Federal e a maioria das constituições, as quais, ainda que formalmente, regem as democracias ocidentais burguesas.

Interessa-nos aqui especificamente a participação da sociedade civil nos conselhos municipais de defesa do meio ambiente, os COMDEMAS, feitas as considerações que seguem:

Inicialmente, é relevante desenvolver alguns conceitos-chave a serem utilizados, visando a obter homogeneidade entre o sentido a eles conferido aqui e a compreensão possível; afinal, há longa distância entre intenção e gesto, como afirmou o poeta.

I. A Coletividade, vocábulo usado pela Constituição, está empregado com a acepção de sociedade civil, expressão que, por si só, evoca diferentes significados, sob os diversos momentos históricos ou sob as diversas concepções ideológicas. Vejamos:

Os Clássicos da Idade Moderna já divergem entre si: Há uma sobreposição de sociedade civil como sociedade política e como sociedade civilizada em HOBBS, introdutor da dicotomia Estado da Natureza-Estado Civil e para LOCKE “aqueles que se reúnem num só corpo e adotam uma lei comum estabelecida e uma judicatura à qual apelar, investida da autoridade de decidir as controvérsias que nascem entre eles, se encontram uns com os outros em Sociedade civis; mas os que não têm semelhante apelo comum ... estão sempre no Estado de natureza”. (Segundo tratado sobre o Governo, § 87, p. 54); o que configura o avanço organizacional que o homem conquista. Já Rousseau espanta qualquer conotação positiva do termo sociedade civil, utilizado por ele como sociedade civilizada, estágio de conflito permanente onde vive o homem afastado da Natureza, que ainda não celebrou o Contrato Social, o qual daria origem à sociedade política.

Posteriormente, HEGEL situa a sociedade civil entre a família, célula *mater* da organização social e o conjunto orgânico que é o Estado, em estágios sucessivos, embora não lineares, de complexidade e organização, desde

a mediação de necessidades, a garantia da propriedade e a tutela de interesses individuais reconhecidos como de interesse comum. Observe-se:

“Civil society contains three moments:

(A) The mediation of need and one man's satisfaction through his work and the satisfaction of the needs of all others - the system of needs;

(B) The actuality of the universal principle of freedom therein contained - the protection of property through the Administration of Justice;

(C) Provision against contingencies still lurking in systems (A) e (B), and care for particular interests as a common interest, by means of the Police and the Corporation. (HEGEL, Philosophy of right, § 188, p 65)

É a noção extremada por MARX ao denominar sociedade civil, e analogamente sociedade burguesa, à massa de relações, interesses e conflitos econômicos sobre os quais é erigida a superestrutura política e jurídica de cada dada sociedade - o Estado.

Essa última é já uma acepção frontalmente contrária àquela originada de HOBBS: lá, sociedade civil contrapõe-se a estado da Natureza e equivale ao Estado político. Aqui, a sociedade civil é a massa inerme - ou da Natureza - de onde será forjado o Estado.

Parece-nos, todavia, que outra deve ser a acepção para sociedade civil, se considerados os cânones da Constituição de 88: a idéia de que a sociedade civil é o cadinho permanentemente em ebulição, dinamicamente interferindo na formulação e na condução do Estado, pelo voto do cidadão, pela pressão dos grupos de interesses específicos e até pelo amálgama extraordinário que logra alcançar em momentos particulares da História, como a campanha pelas Diretas Já e pelo *impeachment* de Fernando Collor, é pressuposto precioso que não se pode abandonar.

Carece, entretanto, esse conceito tradicional de uma faceta contemporânea: a sociedade civil é também sujeito institucionalizado na democracia participativa. A coletividade é chamada à ação, sendo-lhe conferidos poderes e deveres. Estamos ainda no país em fase de desenvolver e articular os canais legítimos para colher essa participação no aprimoramento e na condução do Estado, para o que são necessários muitos estudos pela Academia e pela Doutrina. Sobretudo, é imprescindível que as experiências em curso nos Municípios sejam incentivadas pelas diversas instâncias de poder constituído, especialmente pelos Estados Federados.

É inegável que o fortalecimento de estruturas eficazes de participação popular no âmbito municipal precisa ser compreendido como avanço da cidadania, da coletividade e, em última instância, do Poder Público dentro do Estado democrático. É preciso escapar do vezo de que o avanço da participação popular dá-se contra prerrogativas das instituições representativas constituídas.

Assim: sociedade civil enquanto equivalente à coletividade invocada na Constituição Federal não é um proto estado, mas sim agente

essencial no Estado Democrático que lhe confere poderes e deveres para a participação no aprimoramento e na condução do Estado.

II. Cabe ainda distinguir a sociedade civil institucionalizada *stricto sensu* e a sociedade civil organizada:

A sociedade civil institucionalizada é constituída por organismos, entidades e instituições cujos objetivos conferem-lhes permanência e cuja ação confere-lhes legitimidade. A entidade imbuída dessas características reveste os seus integrantes e os seus representantes com uma qualidade a ela imanente, independentemente da vontade individual do titular e para além do tempo em que cada um dos integrantes nela permanece. É o caso das universidades públicas, das federações e confederações de classe, dos sindicatos, do conselhos profissionais, dos clubes de serviços e das igrejas.

É importante observar que a pertinência do conceito decorre da conformidade com os núcleos essenciais de permanência e de legitimidade e não de mera denominação. Essa observação deve ser registrada porque assiste-se no país a uma proliferação de associações e sociedades civis, auto-denominadas *igrejas* que configuram apenas uma distorção de nomenclatura e não uma exceção ao conceito genérico enunciado.

A sociedade civil organizada é constituída pelos diversos agrupamentos de pessoas em torno de objetivos comuns, e lícitos, organizadas como entidades, associações, sociedades ou qualquer outra forma legalmente reconhecida para congregar recursos humanos e materiais visando a finalidades consensualmente estabelecidas.

Tipicamente, são entidades que integram a sociedade civil organizada as associações de bairros, as associações de pais e mestres, as associações de defesa de recursos ambientais específicos, as associações de consumidores, as organizações profissionais de afiliação voluntária, institutos não oficiais de estudos ou de pesquisas, entre tantas outras que constituem as atualmente denominadas organizações não governamentais - ONGs.

À medida em que a sociedade contemporânea adquire consciência da importância de participar na elaboração e na fiscalização das políticas públicas, são diversas as organizações não governamentais que se constituem e atuam paralelamente ao Poder Público, ou com ele, ou contra ele. E é no Município o *locus* adequado para a ação da sociedade civil organizada, é no seu território que a ação pode ser mais eficaz.

É longo o processo de construção da democracia. Ela não decorreu, no curso da História, de inspiração da divindade ou de vontade do monarca, menos ainda de concessão das elites dominantes. É, no mais das vezes, o avanço democrático o resultado das experiências vividas, e sofridas, por um povo em luta pelo seu destino. A peculiar experiência federativa, que apenas iniciamos no Brasil, já é alvo de reações dos setores sociais tradicionalmente avessos aos processos efetivamente inovadores, sob os argumentos de que os municípios não estão preparados para exercer autonomia, que lhes falta infra-estrutura, que o poder econômico é mais influente no âmbito municipal, que os legisladores municipais são despreparados, e outros de mesmo gênero.

Ao contrário, segundo o Mestre mineiro Prof. José Luiz Quadros de Magalhães, em sua instigante obra *O Poder Municipal*, “O Estado Federal Brasileiro tem uma característica que é essencial para o aprofundamento do

processo democrático: confere autonomia política a organizações estatais territorialmente menores, e por isso mais próximas e mais sensíveis às diretrizes apontadas pela comunidade. Quanto mais poderes conferidos aos Municípios, maior é a possibilidade de se construir o Estado democrático.” (op. cit. p 50).

Claro está que é preciso conhecer e delimitar a ação possível ao Poder Público Municipal. Porém, desde a omissão atual até o controle extraordinário às vezes pretendido e os conflitos subjacentes, são todos da necessidade do exercício harmônico das respectivas esferas de competência pela União, pelo Estado e pelo Município.

Estabelecidos esses pressupostos jurídicos, futuros estudos devem propugnar pela estabelecimento de diretrizes para uma política ambiental, no âmbito de cada Município, visando à definição de normas e de procedimentos ecologicamente adequados e juridicamente possíveis, para o exercício de sua competência constitucional, bem como para o atendimento a seu dever constitucional de preservar, recuperar e conservar os recursos ambientais; notadamente através do controle do uso do solo.

Quando do estabelecimento de diretrizes da política ambiental municipal deve ser constantemente enfatizada a viabilidade da participação da sociedade civil, institucionalizada e organizada, na definição do uso do solo local; bem como dos demais instrumentos de ação ambiental como o planejamento, o zoneamento, o estabelecimento de áreas de preservação, o licenciamento e o monitoramento, os quais podem e devem ser utilizados pelo Poder Público Municipal, com a participação permanente da sociedade civil.

4.3. A interferência no Município de Luiz Antônio

O Município de Luiz Antônio, diversamente de muitos municípios brasileiros, não conta em sua Lei Orgânica com disposições indicativas da vontade do Constituinte Municipal a respeito de dois temas relevantes para a questão em estudo: (a) não conta com indicação à participação da coletividade no estabelecimento de parâmetros para a ação do Poder Público nem com a participação na fiscalização do Poder Público, exercendo as formas de participação democrática permitidas pela Constituição Federal; (b) não conta com indicação específica e precisa das atribuições do Poder Público na defesa e preservação do meio ambiente.

Conclui-se que o trabalho de conscientização e sensibilização do Poder Público e da coletividade deve ser feito a partir do marco zero. É nesse marco zero que surge o convênio firmado entre a Universidade Federal de São Carlos - UFSCar e a Municipalidade de Luiz Antônio, objetivando:

- a. a definição de uma política municipal de meio ambiente para o Município de Luiz Antônio;
- b. a elaboração de um sistema de gerenciamento ambiental do Município;
- c. a elaboração e implantação de um programa de educação ambiental;

d. o treinamento de técnicos municipais em análise e planejamento ambiental.

Constituído o grupo de profissionais indicados como representantes da coletividade, deve ser observado que a indicação unilateral pela Prefeitura assume conotação menos relevante se considerado o mínimo universo de possibilidades, proporcional ao pequeno porte da Cidade de Luiz Antônio, para a escolha de cidadãos com funções institucionais relevantes no seio da dada comunidade.

Após um longo trabalho de discussão sobre recursos ambientais, planejamento ambiental e educação ambiental, desenvolvido por outros operadores do Laboratório de Planejamento e Análise Ambiental da UFSCar, o autor iniciou a discussão específica sobre a constituição de um COMDEMA em Luiz Antônio.

Foram feitas exposições teóricas sobre (a) o papel do município, enquanto pessoa jurídica de direito público interno, integrante da Federação, nos termos do Art. 1º da Constituição Federal; (b) a competência do Município para gerar e aplicar a norma ambiental; (c) o poder-dever da coletividade para agir na defesa e na preservação do meio ambiente, nos termos do Art. 225 da Constituição Federal; (d) a inserção de um conselho municipal de defesa do meio ambiente no Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, instituído pela Lei n.º 6.983/81, de 31 de agosto de 1981; (e) as atribuições de um COMDEMA, destacadas as funções consultiva, deliberativa e normativa; e, as possibilidades de composição do COMDEMA, de maneira a constitui-lo como órgão efetivamente representativo da sociedade, observada a devida representação do Poder Público instituidor.

A primeira etapa foi, como referido, uma contextualização dos participantes nos parâmetros da discussão a que se iria proceder, a partir dos seguintes pontos basilares:

I. A competência do Município para a elaboração e a aplicação da norma ambiental;

II. principais instrumentos de gestão ambiental;

III. a organização do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA;

IV. as atribuições consultiva, normativa e deliberativa de um Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente - COMDEMA;

V. as atribuições específicas de um COMDEMA;

VI. a organização da sociedade civil e a participação em um CONDEMA

VII. as modalidades de composição de um COMDEMA.

Concomitantemente às discussões temáticas os participantes foram instados a sistematizar as informações disponíveis sobre a própria comunidade, especialmente quanto:

a. Histórico e o nível atual de organização da sociedade civil;

- b. atividades econômicas exercidas na Município;
- c. comprometimento do Poder Público com a gestão ambiental.

Esses procedimentos eram destinados a atender aos objetivos do Convênio UFSCar e Prefeitura Municipal de Luiz Antônio, especialmente a elaboração de ante-projeto de lei de política ambiental municipal. Foi quando se deu a aplicação de questionário aos alunos do ensino médio, na Escola Municipal de Química, referido no item 3.1.3. de Metodologia.

O questionário-piloto, atividade preparatória da pesquisa a ser efetuada em extratos diversos da comunidade, forneceu um indicativo extraordinário, antes mesmo de sua tabulação científica para as finalidades originais: resultou clara a dificuldade de percepção pela comunidade de problemas ambientais ocorrendo no Município de Luiz Antônio. As motivações foram facilmente inferidas, vejamos:

O Município de Luiz Antônio está situado em uma região dotada de infra-estrutura de transporte, rede pública de ensino fundamental, médio e superior e de saúde pública.

As atividades econômicas no Município são a agroindústria sucro-alcooleira, a silvicultura e a produção de celulose. Todas, observe-se, altamente impactantes sobre os recursos ambientais.

Entretanto, essas mesmas atividades geram empregos e propiciam à Municipalidade, recentemente instituída e de pequeno porte, significativa

arrecadação fiscal; o que lhe permite, a sua vez, maior e melhor oferta de equipamentos urbanos.

A concentração fundiária decorrente da compra e do arrendamento de propriedades rurais pela plantas de beneficiamento de cana de açúcar ou de eucalipto, expulsou o homem do campo para a cidade, onde, no caso peculiaríssimo de Luiz Antônio, encontra o atendimento privilegiado referido acima.

Essas benesses de curto prazo mascaram para a população, naturalmente imediatista, os graves problemas ambientais em gestação. Além das fragilidades econômicas de um município dependente de duas atividades essencialmente monopolísticas.

Fato é que a população não se encontra hoje sensibilizada para os problemas ambientais, presentes e futuros, engendrados pelas principais, e hegemônicas, atividades econômicas localizadas no Município.

É o que o questionário referido veio *a priori* corroborar.

Concluiu-se então pela precocidade da propositura de um anteprojeto de lei de política ambiental municipal. Seria um forçado artificialismo, que não alcançaria objetivos permanentes, sem o envolvimento da comunidade.

Mas tínhamos em mãos um problema ambiental claramente identificado: o desconhecimento e a insensibilidade da população quanto aos problemas ambientais. O problema provocou como solução retroceder a uma etapa preparatória da implantação de diretrizes ambientais no Município:

constituir um organismo colegiado, composto pelo Poder Público e por elementos da sociedade local, com o escopo de divulgar a preocupação ambiental na comunidade, provocar discussões e consolidar os resultados; ao mesmo tempo em que o próprio processo elevasse o grau de capacitação dos membros do colegiado. Todo esses fatores contribuiriam para a proposição de futuras diretrizes ambientais, com o envolvimento popular.

O Conselho Municipal de Defesa do meio Ambiente surgiu como um instrumento adequado para essa fase embrionária.

Passou-se então à discussão das modalidades possíveis para a constituição do COMDEMA. em primeiro lugar, as atribuições: o grupo, informado sobre os conteúdos de cada atributo, consensualmente fez a opção pela proposta mais abrangente, atribuindo ao COMDEMA o caráter consultivo, normativo e deliberativo. Ademais, o órgão foi definido como assessor do Poder Público, e não do Poder Executivo, o que é uma inovadora proposição, adequada seja ao pequeno porte do Município, onde a interação de Prefeito e Vereadores dá-se no cotidiano da vida social, seja à fase inicial do processo de discussão, quando as fragilidades intrínsecas não podem ser aguçadas por eventual desconfiança de um Poder Municipal em relação a outro. O estágio requer a máxima convergência de esforços para alcançar a meta de envolver as instituições e a sociedade.

Quando da composição do COMDEMA, ressurgiu outro problemas, já apontado: a incipiente organização da sociedade civil e a ausência de organismos representativos da sociedade civil institucionalizada impossibilitou a adoção de fórmula equilibrada de repartição da composição do órgão colegiado entre Poder Público e Sociedade Civil.

A solução foi a propositura de colegiado integrado por membros da comunidade, como um todo, nomeados pelo Poder Executivo, ouvido o Poder Legislativo. Essa solução, também inovadora, atendeu à necessidade de incluir na composição do COMDEMA ampla representação dos interesses presentes na comunidade, bem como conferiu a legitimidade adequada a um órgão assessor do Poder Público, Executivo e Legislativo.

Finalmente, o prazo dilatado - um ano - concedido ao colegiado para a elaboração de seu próprio regimento, é também decorrência e solução para o estágio primário de organização social e de capacitação para a gestão ambiental encontrados em Luiz Antônio.

A intervenção no Município de Luiz Antônio, no âmbito de gerar um ante-projeto de lei de instituição do COMDEMA, demonstrou que as múltiplas dificuldades encontráveis em qualquer comunidade enfocada, podem e devem ser catalisadores de também múltiplas soluções moldadas à realidade local; se aplicados com intransigência os postulados do legítimo interesse local e da gestão democrática dos recursos ambientais.

5 - PROPOSIÇÃO

Projeto de Lei n.º , de 11 de Setembro de 1998.

**Institui o COMDEMA do
Município de Luiz Antônio.**

FAUSTINO CÂMARA PRETEL, Prefeito Municipal de Luiz Antônio, Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições legais, faz saber que a Câmara Municipal aprovou e ele sanciona e promulga a seguinte Lei:

Art. 1º - Fica instituído o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente - COMDEMA do Município de Luiz Antônio, órgão colegiado assessor do Poder Público Municipal, de caráter consultivo, deliberativo e normativo, nos termos desta lei.

Art. 2º - São atribuições do COMDEMA:

- I** - propor diretrizes para a política ambiental do Município, apreciar o plano de ação ambiental e acompanhar a sua execução;
- II** - analisar a proposta de projeto de lei de relevância ambiental previamente a sua apreciação pela Câmara Municipal;
- III** - examinar matéria em tramitação na Administração Municipal com relevância ambiental, a pedido do Poder Executivo, do Poder Legislativo ou da maioria de seus membros;
- IV** - conhecer dos processos de licenciamento ambiental do Município;
- V** - deliberar sobre a necessidade de estudo prévio de impacto ambiental - EPIA para atividades e empreendimentos a serem executados, implantados

ou desenvolvidos no Município; bem como sobre a conveniência de audiência pública;

VI - analisar termo de referência para a elaboração de estudo prévio de impacto ambiental e de relatório de impacto ambiental - EPIA/RIMA e deliberar sobre relatório de impacto ambiental -RIMA;

VII - deliberar sobre o zoneamento ambiental do território do Município, urbano e rural e propor a criação de unidade de conservação;

VIII - aprovar as normas, critérios, parâmetros, padrões e índices de qualidade ambiental, bem como métodos para o uso dos recursos ambientais do Município, observadas as legislações federal e estadual;

IX - aprovar os métodos e padrões de monitoramento desenvolvidos pelo Poder Público e pelo particular;

X - propor e incentivar ações de caráter educativo para a formação da consciência pública, visando à proteção, à preservação, à conservação e à melhoria do meio ambiente.

Art. 3º - O COMDEMA é composto por nove membros, nomeados por decreto municipal, ouvida a Câmara Municipal.

Art. 4º - O COMDEMA é presidido pelo Prefeito Municipal ou por seu representante, especialmente designado.

Art. 5º - O membro do COMDEMA é denominado Conselheiro, exerce mandato de um ano, não remunerado e considerado serviço relevante prestado ao Município.

Parágrafo Único: Será designado suplente ou substituto respectivamente em caso de impedimento temporário ou permanente de Conselheiro, na forma do Art. 3º.

Art. 6º - As reuniões plenárias do COMDEMA são públicas, permitida a manifestação oral de cidadãos, de autoridades e de representantes de órgãos, entidades e empresas, quando convidados pelo Presidente ou pela maioria dos Conselheiros.

§ 1º - O COMDEMA reúne-se ordinariamente uma vez a cada bimestre e extraordinariamente sempre que convocado pelo Presidente ou por um terço de seus membros.

§ 2º - O *quorum* para instalação de reunião e deliberação válida corresponde a metade mais um de seus membros.

Art. 7º - O COMDEMA, a partir de informação ou notificação de medida ou de ação causadora de impacto ambiental, diligenciará para que o órgão competente providencie sua apuração e determine as providências cabíveis.

Art. 8º - O COMDEMA pode constituir câmaras técnicas de caráter permanente, temporário ou especial, para subsidiar tecnicamente o exercício de suas funções.

Art. 9º - O COMDEMA manterá intercâmbio com os órgãos congêneres municipais, estaduais e federais.

Art. 10 - É dever do Poder Público prover a infra-estrutura necessária para o funcionamento do COMDEMA bem como a ampla divulgação de seus atos e ações.

Art. 11 - O COMDEMA proporá, dentro em um ano de sua instalação, regimento interno a ser editado por decreto do Poder Executivo.

Art. 12 - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Prefeitura Municipal de Luiz Antônio –SP, 11 de Setembro de 1998.

FAUSTINO CÂMARA PRETEL
Prefeito Municipal

6 - CONCLUSÃO

A Proposição anterior consolida, articuladamente em forma de anteprojeto de lei, as principais conclusões decorrentes da experiência desenvolvida no Município de Luiz Antônio.

O estudo doutrinário permitiu outrossim concluir que o federalismo brasileiro constitui paradigma inovador cujas potencialidades devem ser exploradas em favor do exercício efetivo da competência legislativa e administrativa do Município, instância por excelência da participação popular, do organização da sociedade civil e da consolidação da cidadania.

O difícil caminho à frente somente será percorrido, em direção à plenitude federativa, se a cooperação entre os entes federativos for erigida em princípio em princípio informador da Federação Brasileira, bem como em princípio norteador das ações de governo.

Identificado o interesse local como núcleo axiológico da competência legislativa municipal, esse pode ser definido, para os efeitos da ação ambiental municipal, como a pretensão juridicamente possível e democraticamente deduzida de gerar, manter, desenvolver ou recuperar recurso ambiental, artístico, cultural, histórico ou social, bem como respectivos estado e qualidade, quando objetivamente delimitada e espacialmente localizada no território do município.

O Município pode e deve portanto legislar sobre política ambiental, instituindo, dentre outros instrumentos, o zoneamento do território, o sistema municipal de licenciamento e a gestão ambiental, colegiada e participativa, através do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, o COMDEMA.

7 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Joaquim de Castro. *Processo legislativo municipal*. 1. ed., Rio de Janeiro, Forense, 1973.

AGUIAR, Roberto Armando Ramos de. *Direito do meio ambiente e participação popular*. 2. ed., Brasília, IBAMA, 1998.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1998*. São Paulo, Atlas, 1991.

ALMEIDA, J. Ribeiro et al. *Planejamento ambiental*. Rio de Janeiro, Thex Ed. Biblioteca Universidade Estácio de Sá, 1993.

ALVARENGA, Octávio Mello. *Direito agrário e meio ambiente: na Constituição de 1998*. Rio de Janeiro, Forense, 1992.

ANTUNES, Paulo de B. *Curso de direito ambiental: doutrina, legislação e jurisprudência*. Rio de Janeiro, Renovar, 1990.

BARROSO, Luís Roberto. *Direito constitucional brasileiro: o problema da federação*. Rio de Janeiro, Forense, 1982.

BENJAMIN, Antônio H. V. A proteção do meio ambiente nos países menos desenvolvidos: o caso da América Latina. In: *Uma vida dedicada ao direito*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1995. p. 403-433.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio de subsidiariedade*. Rio de Janeiro, Forense, 1991.

_____. *Processo constitucional*. Rio de Janeiro, Forense, 1984.

BELAÚSTEGUI, H. P. de.; LÓPEZ, H. L.. *Política ambiental*. La Plata, Inst. Limnol. "Dr. R.A.R.", 1993.

BELLIA, Vitor. *Introdução à economia do meio ambiente*. Brasília, IBAMA, 1996.

BENNETT, Steven J.. *Ecoempreendedor*. São Paulo, Makron Books, 1992.

BENJAMIN, Antonio H. V. *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1993.

BERLE, Gustav. *O empreendedor do verde*. São Paulo, Makron, McGraw-Hill, 1992.

BIACHI, Alberto B. *Control de constitucionalidad*. Buenos Aires, Depalma, 1992.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro, Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 11. ed., Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1998. 2 v.

BOTASSI, Carlos Alfredo. *Derecho administrativo ambiental*. La Plata, Platense, 1997.

BRESSAN, Delmar. *Gestão racional da natureza*. São Paulo, HUCITEC, 1996.

CABRAL, Bernardo (Org.). *Direito administrativo: tema: água*. Brasília, Senado Federal, 1997.

CALDEIRON, Sueli S.. *Recursos naturais e meio ambiente: uma visão do Brasil*. Rio de Janeiro, IBGE, 1993.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Fundamentos da constituição*. Coimbra, Coimbra Editorial, 1991.

CARVALHO, Carlos G. de. *Introdução ao direito ambiental*. 2. ed. São Paulo, Editora Letras e Letras, 1991.

CASTRO, José N. de. *Morte ou ressurreição dos municípios?*. Rio de Janeiro, Editora Forense, 1985.

CAUBET, Christian G.; FRANK, Beate. *Manejo ambiental em bacia hidrográfica*. Florianópolis, Fundação Água Viva, 1993.

CEPAM-FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. *O município e o parcelamento do solo*. São Paulo, 1982.

CEPAM-FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. Superintendência de Desenvolvimento Urbano e Rural. *Política municipal de meio ambiente*. São Paulo, 1991.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Fazenda e Planejamento. Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central-CODEPLAN. *Relatório da comissão exploradora do planalto central do Brasil: Relatório Cruls*. Brasília, 1992.

COLÔMBIA, Santa Marta, Fundación Pro-Sierra Nevada de Santa Marta. *Plan de desarrollo sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta: estrategia de conservacion de la Sierra Nevada de Santa Marta*. Santa Marta, 1997.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. 2. ed., Brasília, Senado Federal, 1997.

CROISSAT, Maurice. *Le federalism dans le democraties contemporaines*. Paris, Montchrestiens, 1992.

CUSTÓDIO, Helita B. Avaliação de impacto ambiental no direito brasileiro. *Revista de Direito Civil - Imobiliário, Agrário e Empresarial*. São Paulo, n. 45, p. 69-134, Jul./Set. 1988.

CUSTÓDIO, Helita B. Zona urbana: o automóvel como fonte poluidora e a vegetação como solução despoluidora. *Revista de Direito Civil - Imobiliário, Agrário e Empresarial*. São Paulo, n. 47, p. 63-76, Jan./Mar. 1989.



CUSTÓDIO, Helita B. *Aspectos constitucionais e legais da paisagem*. In: SEMINÁRIO A IMAGEM DE SÃO PAULO, São Paulo, out. 1989.

CUSTÓDIO, Helita B. *Competência municipal e direito ambiental*. In: FORUM NACIONAL SOBRE A COMPETÊNCIA MUNICIPAL E A NORMA AMBIENTAL, Vitória, out. 1993.

CUSTÓDIO, Helita B. *Código de proteção ao meio ambiente*. *Boletim de Direito Administrativo*. São Paulo, n. 7., p. 393-410, Jul. 1991.

DAJOZ, Roger. *Ecologia geral*. 4. ed., Petrópolis, Vozes, 1983.

FRANÇA, Limoges, Université de Limoges. Faculté de Droit et des Sciences Économiques. *Déclaration de Limoges*. In: RÉUNION MONDIALE DES ASSOCIATIONS DE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT. p. 1-108, nov. 1990.

DANTAS, Ivo. *Princípios constitucionais e interpretação constitucional*. Rio de Janeiro, Lumem Juris, 1995.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo, Saraiva, 1976.

DE GROOT, R. S. *A functional ecosystem evaluation method as a tool in environmental planning and decision making*. *Nature Conservation Department Agricultural University Wageningen*. The Netherlands, 1986.

DELGADO, José Augusto. Direito ambiental e competência municipal. *Revista Forense*, v. 317, São Paulo, 1992.

DOWBOR, Ladislau. *O município e o meio ambiente*. São Paulo, fev. 1990 (mimeografado).

ESPÍRITO SANTO. Comissão Coordenadora do Relatório Estadual sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Meio ambiente e desenvolvimento no Espírito Santo*. Vitória, Nov. 1991.

ESTEVAN BOLEA, M. T. Las evaluaciones de impacto ambiental. *Cuadernos del CIFCA*, Madrid, 1977.

FACHIN, Roberto Costa; CHANLAT, Alain (Org.). *Governo municipal na América Latina*. Porto Alegre, SULINA, UFRGS, 1998.

FERREIRA, Pinto. *Comentários á Constituição brasileira*. São Paulo, Saraiva, 1990, v.2.

_____. *Curso de direito constitucional*. 5. ed., São Paulo, Saraiva, 1991.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha; NERY, Rosa Maria Andrade. *Direito processual ambiental brasileiro*. Belo Horizonte, Del Rey, 1996.

FLOR, Hildebrando de M. *Florestas tropicais: como intervir sem devastar*. São Paulo, Icone Editora, 1985.

- FRANZA, Jorge A. *Manual de derecho ambiental*. 2. ed., Buenos Aires, Ediciones Juridicas, 1997. v. 1.
- FRANZA, Jorge A.; TOMÃ, Pedro B.. *Manual de derecho ambiental*. Buenos Aires, Ediciones Juridicas, 1995. v. 2.
- FREITAS, Vladimir P. de. *Direito administrativo e meio ambiente*. Curitiba, Juruá, 1993.
- FREITAS, Vladimir P. de; FREITAS, Gilberto P. de. *Crimes contra a natureza*. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1990.
- GOMEZ-OREA, D. El medio fisico y la planificacion. *Cuadernos del CIFCA*, n. 10 e 11, Madrid, 1978.
- GRANDO, Francelino J.L.M. *O juiz municipal*. Prefeitura Municipal de Guaçuí, Guaçuí, ES, 1985.
- GRANZIERA, Maria Luiza M. *Direito de águas e meio ambiente*. São Paulo, Ícone, 1993.
- HOOK, D. D.. *The ecology and management of wetlands*, Timber Press Portland, EUA, 1988. 2 v.
- HAYEK, Friedrich A. *Direito, legislações e liberdades: uma nova formulação dos princípios de justiça e economia política*. São Paulo, Visão, 1985. 3 v.

INGEGNOLI, Vittorio. *Fondamenti de ecologia del paesaggio: studio dei sistemi di ecosistemi*. Milão, Città Studi, set. 1993.

INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ - I.A.P., MOTTA, Maude N. J. *Relatório do programa de municipalização de ações ambientais: projeto piloto Araucária*. Curitiba, jun. 1993.

IBGE-INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Recursos naturais e meio ambiente: uma visão do Brasil*. Rio de Janeiro, 1993.

IRIBARREN. Federico J. *Evaluación de impacto ambiental: su enfoque jurídico*. Buenos Aires, Ediciones Universo, 1997.

ITCF/PR, Instituto de Terras, Cartografia e Florestas do Estado do Paraná, *Anais do 1º Encontro Nacional de Advogados de Órgãos Estaduais de Terra*. Curitiba, 1986.

ITCF/PR, Instituto de Terras, Cartografia e Florestas do Estado do Paraná. *Revista de direito agrário e meio ambiente*. Curitiba, n. 2, 1987.

KRIEGER, Maria da Graça et al (Org.). *Dicionário de direito ambiental: terminologia das leis do meio ambiente*. Porto Alegre, Ed. Universidade/UFRGS, 1998.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Metodologia científica*. 2. ed., São Paulo, Atlas, 1991.

_____. *Metodologia do trabalho científico*. 4. ed., São Paulo, Atlas, 1992.

LEIS, Héctor R. (Org.). *Ecologia e política mundial*. Rio de Janeiro, Vozes, 1991.

LEVY, Evelyn. *Democracia nas cidades globais: um estudo sobre Londres e São Paulo*. São Paulo, Studio Nobel, 1997.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona, Ariel, 1989.

MACHADO, Paulo Affonso L. *Direito ambiental brasileiro*. 5. ed. rev. e ampl., São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1991.

_____. *Estudos de direito ambiental*. São Paulo, Malheiros, 1994.

MCKIBBEN, Bill. *O fim da natureza*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1990.

MAGALHÃES, Juraci P. *Recursos naturais, meio-ambiente & sua defesa no direito brasileiro*. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1982.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Poder constituinte e a norma fundamental de Hans Kelsen. *Revista de Informação Legislativa do Senado Federal*. Subsecretaria de Edições Técnicas, n. 105, jan./mar., 1990.

_____. *Poder municipal: paradigmas para o estado constitucional brasileiro*. Belo Horizonte, Del Rey, 1997.

MANTINI, Pierluigi. *Lezioni di diritto pubblico dell'ambiente*. Padova, Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 1991.

MILANO, Miguel S. Unidades de Conservação: conceitos e princípios de planejamento e gestão. *FUPEF - Fundação de Pesquisas Florestais do Paraná*. Curitiba, p. 1-64, 1989.

MILARÉ, Édis e BENJAMIN, Antonio H. V. *Estudo prévio de impacto ambiental*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1993.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 2. ed., Coimbra, Coimbra, 1988. t. III.

MOREIRA NETO, Diogo de F. *Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico*. 2a. ed., Rio de Janeiro, Forense, 1977.

MOTTA, Maude N. J.. *A Constituição de pessoas jurídicas de direito privado com fins ambientais*. Curitiba, out. 1992 (Mimeografado).

MUKAI, Toshio. *Direito ambiental sistematizado*. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1992.

NEGRET, Rafael. *Na trilha do desenvolvimento sustentável: ecologia natureza sociedade*. Alto Paraíso, Ed. Instituto Transdisciplinar de Desenvolvimento Sustentável, 1994

NOGUEIRA, Paulo Lúcio. *Instrumentos de tutela de direitos constitucionais*. São Paulo, Saraiva, 1994.

ODUM, Eugene P. *Ecologia*. Rio de Janeiro, Editora Guanabara Koogan S.A., 1988.

OLIVEIRA, Helli A. de. *Da responsabilidade do estado por danos ambientais*. Rio de Janeiro, Forense, 1990.

PINTO, Ricardo Leite. *Referendo local e descentralização política: contributo para o estudo do referendo local no constitucionalismo português*. Coimbra, Almedina.

PIOVEZANE, Pedro de M. *Elementos de direito urbanístico*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1981.

PIRES, J. S.R.. *Análise ambiental voltada ao planejamento e gerenciamento do ambiente rural: abordagem metodológica aplicada ao Município de Luiz Antonio-SP*. Tese de Doutorado. Universidade Federal de São Carlos, 1995.

PIGRETTI, Eduardo A. *Derecho ambiental*. Buenos Aires, Depalma, 1993.

PONTES DE MIRANDA. *Democracia, liberdade e igualdade: os três caminhos*. São Paulo, Saraiva, 1979.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal do Meio Ambiente. *Impacto ambiental: coletânea de legislação ambiental*. 2. ed., Porto Alegre, 1991.

PREFEITURA DE SALVADOR, Secretaria do Meio Ambiente. *Águas: mananciais e usos: saneamento e saúde: política e legislação*. Seminário. Salvador, 1994.

RIBEIRO, Paulo César et al (Org.). *Meio ambiente nos tribunais: jurisprudência*. Rio de Janeiro, Esplanada/ADCOAS, 1992.

RIBEMBOIM, Jacques (Org.). *Mudando os padrões de produção e consumo*. Brasília, IBAMA, 1997.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo, Studio Nobel, 1997.

RUSSOMANO, Rosah. *Curso de direito constitucional*. 3. ed., rev. ampl., Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1978.

SANTANA, Jair Eduardo. *Competência legislativa municipal*. Belo Horizonte, Del Rey, 1993.

SANTOS, Antonio J. da S. *Proteção ao meio ambiente: atuação dos municípios e da guarda municipal*, Vitória, out. 1993 (Mimeografado).

SANTOS, Carlos N. F. dos. *O uso do solo e o município*. 2. ed., Rio de Janeiro, IBAM, 1989.

SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. de; SILVEIRA, Maria Laura (Org.). *Território: globalização e fragmentação*. 3. ed., São Paulo, HUCITEC, 1996.

SEMACE, Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Estado do Ceará. *A proteção ambiental sob a ótica dos municípios do Estado do Ceará*. Fortaleza, 1993.

SETTI, Arnaldo Augusto. *A necessidade do uso sustentável dos recursos hídricos*. Brasília, IBAMA, 1994.

SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do trabalho científico*. 20. ed. rev. e ampl., São Paulo, Cortez, 1996.

SILVA, Elias. *Avaliação qualitativa de impactos ambientais do reflorestamento no Brasil*. Tese (Doctor Scientiae). Viçosa, Universidade Federal de Viçosa, p. 1-31, jul. 1994.

SILVA, José Afonso da. *O município na Constituição de 1998*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1979.

SILVA, Paulo R. R. da. Repartição constitucional de competências em matéria ambiental. *Revista do Ministério Público*. Porto Alegre, p. 193-199, 1992.

SOARES, Antônio Carlos Otoni. *A instituição municipal no Brasil*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1986.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. O planejamento regional no federalismo brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, UFMG.

- TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 7. ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 1990.
- THOMAZ, W. A. Indicators of environmental quality. *A Plenum/Rosetta Edition*. American Bar Foundation, Chicago, 1975.
- TOMMASI, Luiz R. *Estudo de impacto ambiental*. São Paulo, CETESB, 1993.
- TOSTES, André. *Sistema de legislação ambiental*. Petrópolis, Vozes, 1994.
- TRINDADE, Antônio A. C. *Direitos humanos e meio-ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 1993.
- TURPIN, Dominique. *Droit constitutionnel*. Paris, Presses Universitaires de France, 1992.
- UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, Instituto de Estudos Avançados. *Projeto FLORAM: uma plataforma*. v. 4, n. 9, Mai./Ago. 1990.
- VALDES, Jorge Tapia. *Hermeneutica constitucional: la interpretación de la Constitución en sudamérica*. Chile, Jurídica de Chile, 1973.
- VALLE, Cyro E. do. *Qualidade ambiental: o desafio de ser competitivo protegendo o meio ambiente*. São Paulo, Pioneira, 1995.
- VARELLA, Marcelo Dias; BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro (Org.). *O novo em direito ambiental*. Belo Horizonte, Del Rey, 1998.
-

ERGOTTINI, Giuseppe de. *Derecho constitucional comparado*. Madrid, Espasa-Calpe, 1983.

VIOLA, Eduardo J.; LEIS, Héctor R.; SCHERER-WARREN; Ilse, GUIVAL
Júlia S.; VIEIRA, Paulo F. e KRISCHKE, Paulo J. *Meio ambiente,
desenvolvimento e cidadania: desafios para as Ciências Sociais*.
Paulo, Cortez, 1995.

WAINER, Ann H. *Legislação ambiental brasileira: subsídios para a história
do direito ambiental*. Rio de Janeiro, Forense, 1991.

ZANPETTI, Pier Luigi. *La participación popular en el poder*. Madrid, Espasa
1977.

ZUTTER, Pierre de. et al. *Bondade e tropezos de la ecología en el desarrollo
de la sierra andina*. Lima, Horizonte, 1990.