

Revista de
**Direito Econômico e
Socioambiental**

ISSN 2179-8214

Licenciado sob uma Licença Creative Commons



REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL

vol. 8 | n. 1 | janeiro/abril 2017 | ISSN 2179-8214

Periodicidade quadrimestral | www.pucpr.br/direitoeconomico

Curitiba | Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR



Da (im)possibilidade do ajuizamento da ação direta interventiva para assegurar a autonomia municipal para legislar sobre licenciamento ambiental de impacto local

An analysis the possibility or impossibility of direct action intervention to ensure the municipal autonomy on licensing environmental on local impact

Diocliides José Maria*

Escola Superior Dom Helder Câmara (Brasil)
diocliides@gmail.com

Magno Federici Gomes**

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (Brasil)
federici@pucminas.com

Recebido: 06/02/2017

Received: 02/06/2017

Aprovado: 02/08/2017

Approved: 08/02/2017

Como citar este artigo/*How to cite this article*: MARIA, Diocliides José; GOMES, Magno Federici. Da (im)possibilidade do ajuizamento da ação direta interventiva para assegurar a autonomia municipal para legislar sobre licenciamento ambiental de impacto local. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 303-330, jan./abr. 2017. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v8i1.7538

* Mestre em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela Escola Superior Dom Helder Câmara (Belo Horizonte-MG, Brasil). Especialista em Direito Processual pela PUC Minas. Sócio do Escritório Lafayette de Andrada Sociedade de Advogados. E-mail: diocliides@gmail.com.

** Professor do Mestrado Acadêmico em Direito Ambiental e Sustentabilidade na Escola Superior Dom Helder Câmara (Belo Horizonte-MG, Brasil). Professor Adjunto da PUC Minas e Professor Titular licenciado da Faculdade de Direito Arnaldo Jansen. Pós-doutor em Direito Público e Educação pela Universidade Nova de Lisboa-Portugal. Pós-doutor em Direito Civil e Processual Civil, Doutor em Direito e Mestre em Direito Processual, pela Universidade de Deusto-Espanha. Mestre em Educação pela PUC Minas. Advogado Sócio do Escritório Raffaele; Federici Advocacia Associada. Integrante dos grupos de pesquisa: Regulação Ambiental da Atividade Econômica Sustentável (REGA)/CNPQ-BRA e Centro de Investigação; Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade (CEDIS)/FCT-PT. E-mail: federici@pucminas.com.

Resumo

O presente estudo busca analisar os contornos constitucionalmente estabelecidos a uma intervenção federal no Estado por violação da autonomia municipal em matéria ambiental. Apresentam-se breves considerações sobre a compreensão de supremacia da Constituição, com digressões necessárias sobre a autonomia municipal erigida a princípio sensível nas Constituições de 1946, 1967, Emenda Constitucional (EC) de 1969 e Constituição da República de 1988 (CR/1988). Adentra-se na análise da competência atribuída ao Estado pela Lei Complementar (LC) no 140/2011 para, por intermédio do Conselho Estadual e em instrumento próprio, definir o conceito de impacto local no processo de licenciamento municipal. Para a elaboração desse estudo, foi utilizado o método dedutivo, bem como a pesquisa realizada na doutrina, leis e jurisprudência, tendo como marco a predominância do interesse local. Pode-se concluir que tal disposição viola a repartição constitucional de competência e o princípio sensível da autonomia municipal, bem como a competência privativa para organizar e planejar o seu território, sendo cabível o ajuizamento em face do Estado da Ação Direita de Inconstitucionalidade Interventiva, mediante representação ao Procurador Geral da República, nos termos dos arts. 34, inciso VII, "c", e 36, inciso III, da CR/1988, regulamentada pela Lei no 12.562/2011, que tramitará perante o Supremo Tribunal Federal (STF).

Palavras-chave: autonomia municipal; repartição de competência em licenciamento ambiental; controle de constitucionalidade; intervenção federal; Ação Direita de Inconstitucionalidade Interventiva.

Abstract

This present propose to analyze the shapes constitutionally established to a Federal Intervention in the State for violation of municipal autonomy in environmental matters. It presents brief considerations about the understanding of supremacy of the Constitution and the control of the constitutional mechanisms of laws and normative acts, with necessary digressions about the municipal autonomy established by the sensitive principle in the federal constitutions of 1946, 1967, amendment of 1969 and 1988. Enters in the analysis of the competence entrusted to the State by the Complementary Law n. 140 of 2011 to, through the State Board intervention and by a separate agreement, define the concept of local impact in the process of municipal licensing and it concludes that, by deductive method and from the research conducted at the doctrine, laws and jurisprudence, with a milestone the predominance of the local interest, that such disposition violates the of constitutional division of powers, the sensible principle of the municipal autonomy such as the exclusive authority to organize and plan their territory, being appropriate the filing, due to the state, through representation to the Attorney General of the Republic, under Article 34, VII, "c", and 36, section III of the Federal Constitution, regulated by the Law n. 12.562 of 2011, Direct Unconstitutionality Interventional Action before the Supreme Court.

Keywords: *municipal autonomy; division of competence in environmental licensing; judicial review; federal intervention; Direct Unconstitutionality Interventional Action.*

1. Introdução

A Constituição Federal de 1988 (CR/1988) inovou no mundo com o que a doutrina convencionou denominar de federalismo de três níveis. Segundo o artigo 1º da CR/1988, o município constou, ao lado dos Estados-membros e do Distrito Federal, também como ente federativo na “união indissolúvel” que resultou na formação da República Federativa do Brasil.

O Município recebeu autonomias antes jamais experimentadas nas demais Constituições Federais que antecederam a CR/1988, fortemente influenciada pela teoria do poder municipal originário da França, “pouvoir municipal”, segundo Bonavides (2014).

O art. 225 da CR/1988 incumbiu ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações e o art. 23, inciso VI tratou de inserir como competência comum entre União, Estados e Distrito Federal a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas, e o inciso VII do mesmo art. 23 da CR/1988 dispôs sobre a preservação das florestas, da fauna e da flora.

O art. 225, § 1º da CR/1988 apresenta mecanismos para que o Poder Público dê efetividade à proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, especialmente a exigência de estudo prévio de impacto ambiental na forma da lei.

Os estudos de impacto ambiental de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, instruirá o licenciamento ambiental e dependerá desse instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA, cuja regulamentação ficou a cargo do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) para, em ato próprio, estabelecer normas e critério de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, segundo dicções do art. 8º, inciso I, 9º, inciso IV, e 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

Diante da delegação de competência legislativa, editou-se a Resolução CONAMA nº 01/1986 que estabeleceu as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental e a Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997, que revê e estabelece os procedimentos e critérios de forma a efetivar a utilização do sistema de licenciamento como instrumento de gestão ambiental, instituído pela PNMA.

O parágrafo único, do art. 23 da CR/1988 previa a cooperação entre os entes no âmbito da competência comum, como medida voltada a assegurar o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, que foi regulamentada com a edição da Lei Complementar (LC) nº 140, de 8 de dezembro de 2011.

A partir da análise da competência atribuída ao Estado, por intermédio do Conselho Estadual em instrumento próprio, para dispor sobre o conceito de impacto ambiental local, nos termos do art. 9º, inciso XIV, alínea “a”, da LC no 140/2011, não havendo entre as unidades federativas hierarquia, o ente regional acabou dispondo sobre amplitude de impacto, para fins de licenciamento, de empreendimento de interesse local a atrair a competência do Município. A partir desse cenário, indaga-se se não seria tal hipótese desafiadora de Ação Direta Interventiva da União no Estado para assegurar ao Município sua autonomia para legislar ou editar ato normativo sobre impacto de empreendimentos cujo endereço seja preponderantemente local (GOMES, 2012).

Ao dispor sobre impacto na localidade de competência do Município, deve-se perquirir se o Estado viola o pacto federativo de repartição de competência, naquilo que o art. 13, da LC no 140/2011, trata da obrigatoriedade de licenciamento por um único ente, em repetição da norma contida na Resolução CONAMA no 237/1997 (GOMES, 2012). Noutro aspecto, discute-se, ainda, se a interpretação do conceito de impacto local pelo Estado viola a competência privativa do Município para ordenar e planejar seu território, nos termos do art. 30, inciso VIII, da CR/1988.

Diante desse quadro que envolve atuação de um ente federativo na competência do outro de interesse local em licenciamento ambiental, o presente trabalho justifica-se naquilo que pode apresentar elementos para melhor compreensão da participação do município na repartição de competências constitucionais comuns e os mecanismos mais específicos de

controle de constitucionalidade que podem ser utilizados para assegurar a sua autonomia em matéria ambiental (GOMES, 2012).

Empregou-se na presente pesquisa o método qualitativo pautado em ampla pesquisa bibliográfica e raciocínio dedutivo, em que se partiu dos estudos realizados por Bonavides (2014) com marco teórico do presente estudo, sobre a relevância do município no modelo federativo brasileiro e a preponderância de seu interesse eminente local no âmbito da repartição constitucional de competências ambientais, em que o interesse nacional define as competências da União e o regional as dos Estados membros.

Os objetivos gerais referem-se ao importante papel desempenhado pelos entes da federação em suas competências e a união de esforços para tornar eficaz o princípio fundamental do meio ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável, conforme dispõe o art. 225 da CR/1988.

Os objetivos específicos perpassam pela análise da repartição constitucional de competências e uma revisita aos meios de controle de constitucionalidade sobre matéria de autonomia do Município, no âmbito de seu interesse local para lidar com os desafios da proteção do meio ambiente, de modo sustentável, sem intervenções, e em sinergia de esforços com os demais entes num modelo de federalismo cooperativo adotado pela CR/1988.

Para alcançar esses objetivos, buscou-se analisar a autonomia do Município no sistema de repartição de competências constitucional, tecendo-se considerações sobre a importância do licenciamento por um único ente federal licenciador e os mecanismos ADPF e ADI-Interventiva para, ao final, apresentar considerações sobre controle difuso e concentrado envolvendo a autonomia que a CR/1988 assegurou ao Município para tratar de matéria ambiental.

2. Supremacia da Constituição e origem do controle de constitucionalidade

A Constituição está sempre colocada em posição de destaque e está ligada a ideia de supremacia em relação às demais leis do ordenamento jurídico, que será desenvolvido a diante.

A supremacia de uma Constituição está ligada a ideia de maior dificuldade para modificar o seu texto em comparação com ao processo

ordinário de mudança das demais leis. Envolve um procedimento especial e solene, mais dificultoso, a exigir maioria parlamentar, o que a torna mais rígida e com posição de destaque no ordenamento jurídico.

Segundo Silva (2016), “significa que a constituição se coloca no vértice do sistema jurídico do país, a que confere validade, e que todos os poderes estatais são legítimos na medida em que ela os reconheça e na proporção por ela distribuídos.” (SILVA, 2016, p. 47).

Dessa rigidez constitucional e sua posição destaca no ordenamento se relaciona com o princípio da “supremacia da constituição”. Segundo o autor: “A rigidez é atributo que se liga muito proximamente ao princípio da supremacia da Constituição.” (MENDES; BRANCO, 2012, p. 62). Essa rigidez é percebida na CR/1988:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa (BRASIL, 1988).

O Brasil, como outras nações, adotou a teoria da supremacia e rigidez da Constituição no sistema de controle, ou controle e fiscalização de constitucionalidade. Tal controle tem o condão “de assegurar que as normas sejam aprovadas e mantidas na ordem jurídica de acordo com o que prevê a

Constituição.” (SAMPAIO, 2013, p. 473). Dessa forma, aquelas normas que violarem a Constituição não poderão ingressar no ordenamento jurídico ou, se ingressarem, deverão ser retiradas, valendo o alerta que a Constituição, porém, não se confunde com a lei fundamental kelseniana:

Uma “ordem” é um sistema de normas cuja unidade é constituída pelo fato de todas elas terem o mesmo fundamento de validade. E o fundamento de validade de uma ordem normativa é – como veremos – uma norma fundamental da qual se retira a validade de todas as normas pertencentes a essa ordem. Uma norma singular é uma norma jurídica enquanto pertence a uma determinada ordem jurídica, e pertence a uma determinada ordem jurídica quando a sua validade se funda na norma fundamental dessa ordem (KELSEN, 2009, p. 33).

Diante da posição de supremacia da Constituição, todas as normas devem se adequar aos seus parâmetros, sob pena de resultarem inconstitucionais e não poderem pertencer ao ordenamento jurídico vigente: “A consequência dessa hierarquia é reconhecimento da ‘superlegalidade constitucional’, que faz da Constituição a lei das leis, a *lex legum*, ou seja, a mais alta expressão jurídica da soberania” (BONAVIDES, 2014, p. 301).

Essa adequação frente a supremacia da Constituição no ordenamento importa a existência de meios de controle das leis e dos atos normativos de modo a evitar violações (BARROS, s/d), o que se convencionou denominar controle de constitucionalidade.

A doutrina é incisiva em afirmar que a origem do controle de constitucionalidade está em solo norte americano, tendo como principal elemento estudado pela ciência jurídica, ciência política, pela história dentre outras, o precedente da Suprema Corte Constitucional: *Marbury versus Madison*:

O controle de constitucionalidade das leis surgiu nos Estados Unidos. Na virada do século XVIII ao XIX, a Suprema Corte daquele país começou por afirmar a supremacia da Constituição Federal sobre as leis estaduais. Em 1.803, reconheceu-se também perante as leis federais no famoso caso *Marbury v. Madison*. O Presidente John Adams, depois de perder a reeleição para Thomas Jefferson, resolveu nomear

diversos aliados para cargos de juizes de circuito e juizes de paz (os midnightjudges). Como o novo governo recusou a cumprir tais atos, um dos nomeados como juiz de paz, William Marbury, impetrou na Suprema Corte um writ of mandamus contra o Secretário de Justiça, James Madison, para que lhe fosse assegurado o cargo. O Presidente da Corte Jhon Marshall, ex-Secretário de Adams, indeferiu o mandamus. O motivo? A inconstitucionalidade da lei federal que atribuiu a competência da Corte para julgar o writ. Poderia um juiz, ainda que da Suprema Corte, declarar a inconstitucionalidade de uma lei? (SAMPAIO, 2013, p. 478).

Desse modo, leis inconstitucionais não são leis, mas “atos natimortos” que não podem produzir efeitos de direito, ainda que gerem efeitos de fato, e que devem ser afastados, evitados, ou compensados mediante indenizações ou quaisquer outras formas juridicamente aceitáveis. Seja nos EUA ou em qualquer outro Estado de constituição rígida e escrita¹, “deve existir controle de constitucionalidade para impedir a execução de leis que violem a Constituição” (BARROS, s/d).

O pioneirismo norte-americano de revisão em mãos dos juizes (the Power of judicial review) “se tornou modelo para outros países, sobretudo nas Américas, inclusive para o Brasil desde o advento da República” (BARROS, s/d).

O modelo norte americano de revisão judicial dos atos dos legisladores frente a supremacia de sua constituição aproveita ao Brasil no desenvolvimento do seu próprio modelo de controle de constitucionalidade.

3. Autonomia Municipal

O Brasil inovou não apenas ao dotar o Município com diversas autonomias, mas também ao relacioná-lo no art. 1º como genuíno ente federativo, constituindo em verdadeiro poder político local, sendo importante ao presente estudo algumas considerações sobre esse poder municipal.

¹ A constituição escrita rígida exige para sua emenda um processo mais rigoroso que o processo legislativo ordinário. No Brasil, o art. 60 da CR/1988 prevê que “poderá ser emendada mediante proposta: I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II - do Presidente da República; III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros” (BRASIL, 1988).

A paternidade da autonomia municipal é atribuída aos austríacos e aos franceses, mas a estes sua paternidade “a partir do conceito de ‘pouvoir municipal’ segundo conferência proferida por Georg Jellinek, em Viena, a 8 de fevereiro de 18 de fevereiro de 1889” (BONAVIDES, 2014, p. 357).

A origem de um “poder municipal” influenciou a tradição brasileira em manter a autonomia municipal, ao ponto de erigi-lo como princípio sensível nas Constituições. Essa tradição pode ser aferida na Constituição de 1946 (art. 7º, inciso VII), na Constituição de 1967 (art. 10, inciso VII, “f”) e na EC/1969 (art. 10, inciso VII, “e”) bem como na CR/1988 (art. 34, inciso VII, “c”), enquanto integrante do sistema federativo (art. 1º). Segundo Mendes e Branco (2012):

Ao Município foi reconhecido em sua autonomia competência para legislar sobre assuntos de interesse local, além de suplementar a legislação federal e estadual no que couber, instituir e arrecadar os tributos de sua competência (taxa, imposto predial e territorial urbano, transmissão inter vivos, por ato oneroso, de bens imóveis, serviços de qualquer natureza) (art. 30 e 156) e previu-se a aprovação de uma lei orgânica municipal, com observância dos princípios estabelecidos na Constituição (eleição de prefeito, vice-prefeito e vereadores, número de vereadores, sistema remuneratório dos agentes políticos, iniciativa popular, inviolabilidade dos vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município, limites de gastos do poder Legislativo Municipal, sistema de prestação de contas e de controle externo (arts. 28 e 29). Em reforço a autonomia municipal, estabelece a Constituição um sistema de transferência de recursos, do Estado-Membro e da União para os Municípios (arts. 158, IV e 159, I, a) (MENDES; BRANCO, 2012, p. 1799).

A autonomia municipal, a partir da CR/1988, alcançou um “status” federativo antes não percebido no direito positivo das Constituições antecedentes. A CR/1988 trouxe no art. 29 um considerável acréscimo de institucionalização ao novo modelo federativo estabelecido pelo art. 18, naquilo que determina seja o Município regido por lei orgânica, votada por quorum qualificado de dois terços dos membros da Câmara Municipal, requisito formal esse com grau de rigidez análogo ao das Constituições, , principalmente quando analisada todas as competências contidas no art. 30 que, segundo Bonavides (2014), “[...] tem uma latitude de reconhecimento

constitucional desconhecida aos textos antecedentes de nosso constitucionalismo” (BONAVIDES, 2014, p. 353).

A combinação dos arts. 18, 29 e 30 da CR/1988 é pedra angular de compreensão da autonomia do Município, caracterizando desse modo inovação no modelo federativo que, segundo o autor (2014), “[...] espanca muitas dúvidas que pairavam no passado [...] acerca da autonomia municipal e dos seus limites teóricos e objetivos, que, de último, lhe foram traçados com mais amplitude, generosidade e precisão” (BONAVIDES, 2014, p. 354).

Nota-se que o Município e o conjunto de autonomias trazidas pelas CR/88 leva ao condão de sê-lo genuinamente um ente federativo ao lado da União, Estados e Distrito Federal, cuja importância para a defesa e proteção do meio ambiente é percebida a partir do momento que lhe é permitido realizar licenciamento ambiental de empreendimento capaz de causar potencial impacto no âmbito de seu interesse predominantemente local.

4. Importância do licenciamento ambiental

O licenciamento ambiental teve como marco inicial, em 1970, a publicação da National Environmental Protection Act – NEPA (Lei Nacional de Proteção Ambiental) nos Estados Unidos, inaugurando a concepção de instrumentos de avaliação de impacto ambiental — o que foi chamado de Environmental Impact Statement — e de autorizações para instalação e operação das atividades potencialmente poluidoras.

Sequencialmente, diversos países estabeleceram suas políticas de proteção do meio ambiente para o desenvolvimento econômico², como fez o Brasil ao publicar a Lei nº 6.938, de 31.08.1981, incluindo o licenciamento ambiental como instrumento de gestão pública, o qual pode ser definido como um processo administrativo complexo e multifásico, destinado a subordinar as atividades capazes de alterar substancialmente os ecossistemas a um regime de controle apriorístico, configurando a licença, destarte, um assentimento da autoridade competente, concedido após a verificação de que as diversas fases de um determinado projeto atenderam às diretrizes técnicas pertinentes e às demais obrigações veiculadas pelas disposições legais aplicáveis.

² Para analisar a ideia de desenvolvimento econômico em contraposição ao desenvolvimento sustentável e estudar um caso concreto, ver: BIZAWU; GOMES, 2016, p. 18-21.

No direito brasileiro, desenvolveu-se um formato trifásico de regularização licenciatória, dividido em etapas distintas e sequenciais — a Licença Prévia (LP), a Licença de Instalação (LI) e a Licença de Operação (LO) —, assim delineadas no art. 19 do Decreto nº 99.274, de 06.06.1990 e no art. 8º da Resolução CONAMA nº 237, de 19.12.1997.

No âmbito federal, as principais diretrizes para a execução do licenciamento ambiental estão expressas na Lei 6.938/81 e nas Resoluções CONAMA nº 001/86 e nº 237/97, bem como na LC nº 140/2011, que aborda a competência estadual e federal para o licenciamento e permite levantar questões envolvendo a autonomia do próprio município dotado de autonomia para legislar sobre matéria ambiental enquanto ente federativo propriamente dito.

No âmbito Municipal, o art. 30, I e II da CR/88 prevê que o Município tem competência para “legislar sobre assuntos de interesse local” e também “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”. E o art. 23 da CR/88 dispõe sobre a competência comum, material, entre todos os entes federativos, inclusive o Município, para “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” e “preservar as florestas, a fauna e a flora” (BRASIL, 1988).

Com o advento da LC nº 140/2011, restou expressamente prevista a competência material (administrativa), ao ente municipal, para promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos “que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local”, ou que “estejam localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs)” (BRASIL, 2011).

Para todos os fins, atendidas todas as exigências constitucionais (art. 225, § 1º, IV da CR/88), legais e regulamentares, será deferido ou indeferido o pedido formalizado, ocasião em que, restando deferida e expedida a licença ou autorização requerida, sem prejuízo das condicionantes para mitigação ou, quando não for possível, compensação de impactos causados pelo empreendimento ao meio ambiente.

5. Medidas de controle de constitucionalidade e autonomia municipal para legislar sobre licenciamento ambiental

O Município tem competência para realizar o licenciamento ambiental e também para legislar sobre meio ambiente em razão de seu interesse local, o que tem gerado situações conflituosas, como por exemplo a definição do seja impacto local pelo Estado, restando analisar se se tratar de hipótese desafiadora do controle de constitucionalidade.

O meio ambiente ecologicamente equilibrado foi alçado a direito fundamental dos indivíduos no art. 225 da CR/1988. Por isso, adverte Barbosa (2013) que, “nem mesmo uma Emenda poderia retirar a proteção deste ‘bem de uso comum do povo’, pois os direitos e as garantias individuais são cláusulas pétreas, [...] artigo 60, § 4º, inciso IV da Constituição” (BARBOSA, 2013, p. 78).

Assim, o patrimônio ambiental brasileiro está protegido de tal forma que, qualquer tentativa de lei ou até de emenda constitucional que atentasse contra ele resultaria em inconstitucionalidade material. A inconstitucionalidade formal, ainda segundo Barbosa (2013), “[...] se dá quando na elaboração da lei há um desrespeito ao processo legislativo, isto é, às regras fixadas na Constituição Federal sobre a regular edição das leis” (BARBOSA, 2013, p. 78). E esclarece o mesmo autor (2013):

Há duas subespécies de inconstitucionalidade formal que interessam ao presente trabalho. A primeira é a inconstitucionalidade formal orgânica, que ocorre nos casos em que o órgão legislativo que elaborou a norma não tinha competência para fazê-lo, havendo desrespeito ao pacto federativo estabelecido na Constituição Federal. Esta espécie de vício certamente é a mais importante para o estudo da competência legislativa do Município em matéria ambiental. A outra espécie de inconstitucionalidade formal é a denominada inconstitucionalidade formal propriamente dita, na qual a lei é editada sem a estrita observância das regras de iniciativa da lei (vício subjetivo) ou de sua tramitação (vício objetivo) (BARBOSA, 2013, p. 78).

Todas essas formas de inconstitucionalidades, assevera o autor (2013), “[...] inserem-se na análise do controle de constitucionalidade, que nada mais é que a fiscalização da compatibilidade vertical da leis e atos normativos frente aos princípios e regras da Constituição” (BARBOSA, 2013, p. 79).

5.1. Legislação municipal e ação direta de inconstitucionalidade

A edição de leis pelo município integra o rol de suas competências constitucionais e seu controle de constitucionalidade enseja algumas considerações, especialmente no que se refere ao emprego da ação direta.

Especificamente com relação às leis municipais, expõe Barbosa (2013) que, “[...] de acordo com o artigo 125, § 2º, da Constituição Federal, referido controle em abstrato deve-se fazer como regra em face da Constituição Estadual, pois esta é a “lei maior” dentro de cada Estado da Federação” (BARBOSA, 2013, p. 80).

A CR/1988 prevê que as ações diretas de inconstitucionalidades no STF referem-se apenas às leis e atos normativos federais e estaduais (art. 102, inciso I, alínea “a”), “[...] deixando claro não ser cabível, por essa via, a impugnação de lei municipal diretamente no Pretório Excelso” (BARBOSA, 2013, p. 80).

Tem-se entendido que o constituinte ficou silente em relação à via de ação direta nos conflitos entre lei municipal e a CR/1988. Porém, admitiu que tal omissão representa a vontade expressa de restringir o controle da constitucionalidade em abstrato, e isso principalmente porque o legislador constituinte teve a oportunidade de presenciar toda a polêmica criada em torno do assunto e decidiu manter nos mesmos termos, ou seja: “[...] que inconstitucionalidade, em tese, frente à Constituição Federal só seria processada e julgada pelo Supremo Tribunal Federal quando decorrente de conflito de lei ou ato normativo federal ou estadual” (FERRARI, 2011, p. 939).

A exceção a esta irrecorribilidade somente ocorrerá nos casos em que o parâmetro de controle da Constituição Estadual for norma de reprodução obrigatória da CR/1988: “[...] em tais casos será utilizado o controle em sede de exceção, mediante interposição de Recurso Extraordinário ao Supremo Tribunal Federal” (BARBOSA, 2013, p. 80).

Dessa forma, competirá ao Tribunal de Justiça do Estado analisar e declarar a inconstitucionalidade de lei municipal face a Constituição Estadual, conforme inclusive decidiu recentemente o Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG):

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO À VIDA DOS ANIMAIS DOMÉSTICOS E SILVESTRES. LEI

MUNICIPAL Nº 3.561/2014 DE LAGOA SANTA. CONSTITUCIONALIDADE DOS ARTIGOS 1º, 3º, 7º e 9º. PARCIAL INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA RELATIVAMENTE AOS DEMAIS ARTIGOS. Postula-se hoje, relativamente ao direito dos animais, com apoio constitucionalizado, uma mudança de paradigma: o abandono do antropocentrismo clássico para a adoção de um biocentrismo que protege a vida em todas as suas formas. Esta é a teleologia que reforça a própria proteção da vida humana, interligada inafastavelmente com as demais formas de vida. Os Municípios podem legislar sobre meio ambiente, concorrentemente com a União e os Estados. Podem, em consequência, legislar sobre fauna em defesa de seu interesse local e lhes é permitido, ainda, tornar explícita a vedação, em seu território, de tortura e morte de animais, que é como o Poder Público costuma exterminar cães e gatos. Ausência da apontada inconstitucionalidade material dos artigos 1º, 3º, 7º e 9º, da Lei Municipal nº 3.561/2014. A declaração de inconstitucionalidade dos demais artigos (por gerarem, via Legislativo, despesas não autorizadas), não implica a declaração de inconstitucionalidade dos que são acima apontados pela via do fenômeno conhecido como "arrastamento." Precedentes do STF ("farra do boi") e desta Casa. V.V.P. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE LAGOA SANTA - LEI QUE INSTITUI PROGRAMA DE CONTROLE POPULACIONAL E DE ZONOSSES DE ANIMAIS - PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO - CRIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AUMENTO DE DESPESAS - INCONSTITUCIONALIDADE. Padece de inconstitucionalidade formal, por dúplice aspecto - modificação no orçamento municipal, com inclusão de novas despesas anteriormente não previstas; e instituição de política pública com a atribuição de novas funções a órgãos administrativos municipais - o projeto de lei que caracteriza a esterilização gratuita de animais domésticos como função de saúde pública, institui sua prática como método oficial de controle populacional e de zoonoses, proíbe extermínio sistemático de animais urbanos, e dá outras providências. Relator Des. Marcos Lincoln, Belo Horizonte, 14 ago. 2015 (MINAS GERAIS, 2015).

Nesses casos, os Tribunais de Justiça, por intermédio de seu Plenário ou Órgão Especial, e não o STF, realizam controle concentrado de constitucionalidade, inclusive proferindo decisões irrecorríveis (em regra), enquanto guardião da Constituição do Estado.

Desse modo, compete aos Tribunais de Justiça locais, por meio de seu Plenário ou Órgão Especial, e não ao STF, realizar controle concentrado de constitucionalidade, inclusive proferindo decisões irrecorríveis (em regra), enquanto guardião da Constituição do Estado.

5.2. Arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) como mecanismo de controle da lei municipal

Outra possibilidade de controle concentrado de lei municipal seria por meio da ADPF, nos termos do art. 1º, inciso I, da Lei no 9.882/1999.

Referida ação de inconstitucionalidade permite uma ampliação do objeto e controle tanto para as normas municipais como para aquelas produzidas anteriormente à Constituição, as quais não podem ser objeto de ações diretas de inconstitucionalidade. Mas assevera Barbosa (2013) que “[...] por outro lado, referida ação constitucional possui um parâmetro de controle mais restrito, pois ela não é admitida contra ofensa a todas as normas da Constituição Federal, mas somente contra os preceitos fundamentais” (BARBOSA, 2013, p. 80).

Em que pese a CR/1988 e a lei não tenham definido o que seriam tais preceitos fundamentais, esclarece ainda o autor (2014) que “[...] a doutrina e a jurisprudência do Supremo Tribunal federal [...] relacionando-os às questões vitais do regime democrático, aos direitos e garantias individuais e aos princípios constitucionais sensíveis [...]” (BARBOSA, 2013, p. 80).

A repartição de competências entre os entes federados é um bom exemplo de preceito fundamental, por estar afeto ao federalismo, ou, conforme escólio de Barbosa (2013), “[...] porque a autonomia municipal foi erigida a princípio constitucional sensível (artigo 34, inciso VII, alínea “c”, da Constituição Federal)” (BARBOSA, 2013, p. 80).

Há quem defenda inclusive que, tratando-se de ação afeta ao meio ambiente, já seria possível o manejo da ADPF, o que reforça Barbosa (2013) ao afirmar que “[...] o meio ambiente e ecologicamente equilibrado é um direito fundamental da pessoa humana (artigo 225 da Constituição), de modo que também poderá ser considerado um preceito fundamental” (BARBOSA, 2013, p. 81).

Como exemplo de preceito fundamental violado pode-se citar o caso da ADPF no 101 do STF, em que se questionava a constitucionalidade da lei que proibia a importação de pneus usados da Comunidade Europeia. O STF declarou que tanto o meio ambiente ecologicamente equilibrado como a saúde humana são preceitos fundamentais e merecem a devida proteção.

Esclarece Barbosa (2013) que “sob esse fundamento, autorizaram a manutenção da proibição para que o Brasil não recebesse mais pneus usados no âmbito da Comunidade Europeia” (BARBOSA, 2013, p. 81).

Como se pode observar, seja para a proteção da autonomia municipal, ou para a necessária salvaguarda do meio ambiente, será cabível a ADPF.

5.3. Controle difuso de constitucionalidade sobre as leis municipais

Nessa forma de controle, difuso, como analisado anteriormente, será possível a alegação de inconstitucionalidade da lei de forma incidental, como causa de pedir em uma ação concreta, perante qualquer juiz ou tribunal.

Resta, assim, analisar o cabimento desse meio de controle em relação a legislação municipal. Segundo Barbosa (2013): “Em tais casos, somente é afastada a lei incompatível com a Constituição num determinado caso concreto, não produzindo efeito vinculante nem erga omnes” (BARBOSA, 2013, p. 80).

O controle incidental somente terá maior repercussão para a sociedade quando for utilizado nas ações civis públicas, pois em que pese não haja exclusão por completo da lei, ela será afastada parcialmente diante de uma situação concreta de atendimento ao interesse público.

Salienta ainda que “Poder-se-á demandar, por exemplo, a não aplicação de uma lei municipal num determinado caso concreto, quando houver afronta ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” (BARBOSA, 2013, p. 80).

Insta salientar, não se pode admitir que a ação civil pública seja utilizada como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade, pois, nesse caso, “estaria havendo usurpação tanto do legitimado ativo, como do órgão competente para julgamento.” (BARBOSA, 2013, p. 81).

Dessa forma, as leis municipais se submetem ao controle difuso de constitucionalidade e a ACP tem se apresentado como via apropriada, desde que não seja utilizada como sucedânea da ADI.

5.4. Ação direta interventiva (ADI interventiva) e autonomia municipal ambiental

A CR/1988 atribui à União, Estados e Distrito Federal, as competências legislativas concorrentes em matéria ambiental, conforme disposto no art. 24, incisos VI, VII e VIII, mas não há menção expressa sobre os Municípios relativamente às matérias constantes dos referidos dispositivos, aspecto esse que desenvolver-se-á adiante.

Ao Município, segundo disposto no art. 30, inciso II, da CR/1988, é assegurado suplementar a legislação federal e estadual no que couber, atendido o parâmetro de interesse local, segundo ideias iminentes ao Federalismo:

Federalismo é uma ideia desenvolvida por várias concepções. Uma ideia associada a um pensamento mais tipológico que sistemático, ainda que não faltem esforços de apresentá-la sob fórmulas conceituais. Os tipos ou as fórmulas giram em torno da coexistência de autogovernos ou autonomias, em nível geral ou nacional e subnacional ou parcial, além do compartilhamento das tarefas e recursos entre eles, tudo definido por meio de uma constituição escrita e rígida. Autonomias e repartição constitucional de competências explicitam a inexistência de hierarquias entre os entes que o compõe como corolário e, simultaneamente, como contrapartida da indestrutividade, pelo menos, do todo, o Estado federal (SAMPAIO; PINTO, 2015, p. 69).

É perceptível, assim, na CR/1988, que a competência concorrente ficou ao alcance do Município em razão da possibilidade de suplementação das normas editadas pela União e Estados: “[...] a competência suplementar como correlativa da competência concorrente” (DELGADO, 1993, p. 102-113).

Com esse entendimento, pode-se afirmar que o Município pode legislar sobre meio ambiente em matéria de interesse local.

Nas questões afetas ao meio ambiente, a CR/1988 confere a atribuição conjunta e simultânea da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, de organizarem e executarem serviços, conforme prevê o art. 23 da mesma Carta Política (BRASIL, 1988).

Destaca-se que esse dispositivo constitucional não envolve a atividade legiferante, mas tão-somente matérias administrativas. Dessa

forma, o poder municipal assume importante papel no exercício da competência material comum, respeitando as normas federais e estaduais editadas.

O ditame constitucional sobre competência comum entre os entes da Federação demanda no seu parágrafo único do art. 23 da CR/1988 a edição de LC com o objetivo de orientar os entes políticos no exercício dessa competência, que concerne em integração, cooperação e coordenação para fiel execução das tarefas e objetivos que enuncia (BRASIL, 1988).

A anunciada LC ingressou no ordenamento jurídico sob o número 140, de 08 de dezembro de 2011. Fixou normas de cooperação para o exercício da competência material comum na defesa do meio ambiente nos termos do parágrafo único do art. 23 da CR/1988, além de alterar o art. 10 da Lei nº 6.938/1981 - Política Nacional de Meio Ambiente, adequando-a às novas disposições (GOMES, 2012).

Ao considerar que o Estado brasileiro tem uma unidade soberana formada por quatro entes federativos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 1º da CR/1988), a CR/1988 estabeleceu as competências como parcelas do poder soberano do Estado conferidas aos entes conforme os critérios previstos para a sua atuação harmônica (GOMES, 2012).

Neste contexto, a LC nº 140/2011 determina os objetivos a serem perseguidos pelos entes federativos na cooperação necessária ao cumprimento da competência ambiental administrativa comum (art. 3º c/c art. 6º), notadamente quanto à prioridade de harmonização da atuação administrativa para evitar a sobreposição de atuação. Prevê ainda de forma expressa a necessidade de sustentabilidade social e de uma gestão ambiental democrática e eficiente (art. 3º, incisos I e II) (GOMES, 2012).

Quanto às atribuições para licenciamento, que interessa especificamente ao presente estudo, o art. 9º, incisos XIII a XV da LC nº 140/2011 dispõe que o Município é “competente” para licenciar e fiscalizar os empreendimentos que causem impacto local e os localizados em unidade de conservação municipal, exceto APA. Além disso, tem as atribuições de autorização do manejo e supressão de vegetação³ tanto em florestas públicas municipais quanto nas suas unidades de conservação e nos empreendimentos que licenciar (GOMES, 2012).

³ Nos termos do art. 11 da LC nº 140/2011, o manejo e supressão de vegetação poderá ser regido por legislação própria, em todos os entes federativos. Note-se que é necessária a autorização para manejo e supressão de vegetação tanto em florestas quanto em “formações sucessoras de florestas”.

Ocorre, porém, que o conceito de impacto local, para os termos do art. 9º, inciso XIV, alínea “a”, da LC nº 140/2011, será aquele estabelecido pelo Conselho Estadual em instrumento próprio. Remonta neste ato próprio do Estado para informar o conceito de impacto local o cerne deste trabalho. Ora, se os entes federativos não possuem hierarquia entre si, não pode o Estado estabelecer a abrangência da atribuição municipal ao conceituar impacto local para fins de licenciamento de empreendimento sobre predominância de interesse estritamente local (GOMES, 2012). Diante desse aspecto, indaga-se se não seria a hipótese desafiadora de ação direta interventiva da União no Estado para assegurar ao Município sua autonomia para legislar sobre impacto de empreendimentos impactantes sobre seu território?

Esse ato próprio do Estado em matéria conceitual do que seja impacto local, viola o pacto federativo de repartição de competência, conforme melhor exegese da norma contida no art. 13 da LC no 140/2011, que trouxe a previsão legal expressa da obrigatoriedade de licenciamento único, em um único ente, repetindo a previsão da Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) no 237/1997, pouco importando a previsão do parágrafo único da mesma norma quanto à possibilidade de manifestação dos demais entes no processo de licenciamento, naquilo que a opinião do outro ente (Estado ou União), não vincula o Município no licenciamento do empreendimento cujo impacto seja local (GOMES, 2012).

Noutro aspecto, a interpretação do conceito de impacto local pelo Estado também viola a competência do Município, dessa feita, privativa, de ordenar e planejar seu território, nos termos do art. 30, inciso VIII, da CR/1988 (GOMES, 2012).

A interferência do Estado na autonomia municipal para legislar sobre licenciamento, especialmente sobre o conceito de impacto que atingirá a predominância de seu interesse local, poderia até levantar a hipótese de que se cada Município dispusesse de forma diferente sobre conceito de impacto no licenciamento ambiental de seu interesse, estar-se-ia criando um âmbito de insegurança e de protecionismo, ao ponto de afastar a unidade da Nação, segundo Barbosa (2013): “[...] busca evitar que o território nacional se transforme num conjunto de ilhas, perdendo a unidade da Nação e possibilitando que interesses protecionistas criem barreiras comerciais indesejáveis” (BARBOSA, 2013, p. 68).

O que se busca é a harmonia entre os entes federados, de tal maneira que a autonomia municipal seja mantida. Logo, é aceito que os Municípios podem aumentar as restrições impostas na legislação federal e estadual para assegurar maior proteção ambiental em seu território, sem que isso implique em formação de ilhas legislativas capazes de afastar a unidade do pacto federativo, segundo explica o mesmo autor (2013): “[...] com vistas a defender melhor as particularidades ambientais de seu local” (BARBOSA, 2013, p. 69).

Por mais que a União e o Estado estejam melhor capacitados e aparelhados, é o Município autônomo e o mais indicado para dizer o conceito de impactos sobre o seu território em licenciamento ambiental, cuja interferência inaugura uma “crise jurídica de certeza” (RODRIGUES, 2011, p. 68).

Hodiernamente é possível observar que o mundo jurídico tem se deparado com diversas situações complexas, que têm desafiado diversas técnicas debeladoras de crises, especialmente em matéria ambiental. Referidas crises jurídicas são vistas em três categorias, quais sejam: de certeza, situação jurídica e cooperação. Segundo ensinamento de Rodrigues (2011):

A crise de certeza constitui um conflito de interesses tipificado pela necessidade de se obter, do Poder Judiciário, uma certeza jurídica acerca da existência ou inexistência de uma relação jurídica ou, excepcionalmente, sobre a autenticidade ou falsidade de um documento. Já a crise de situação jurídica constitui-se em um conflito de interesses tipificado pela necessidade de se obter, do Poder Judiciário, uma situação jurídica nova, que represente uma mudança jurídica da situação anterior em que se encontrava um conflito. Já a crise de cooperação (adimplemento ou descumprimento) constitui-se em modalidade de crise tipificada pela necessidade de se obter, do Poder Judiciário, o cumprimento da norma jurídica descumprida (cooperação ou adimplemento) (RODRIGUES, 2011, p. 68).

A crise jurídica ambiental que envolve o Município e sua autonomia erigida a princípio sensível desafia, antes de tudo, analisar o direito material, especialmente a norma do art. 225, da CR/1988, que determina a todos, sem distinção, ou seja, “ao Poder Público e à coletividade, o dever de defender e

preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988).

E não poderia ser de outra forma, pois a mesma norma do art. 225 da CR/1988 considera o meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (BRASIL, 1988).

Defende-se que o “equilíbrio ecológico” previsto na mesma norma constitucional seria formado pelos microbens ambientais, ou seja: “[...] os recursos ambientais (fauna, flora, ar, água etc.)” (RODRIGUES, 2011, p. 41).

Ocorre, porém, que o “equilíbrio ecológico” não pode ser interpretado a partir da mistura dos recursos ambientais, pois cada elemento ambiental é essencial à sadia qualidade de vida, logo, não podendo a sua qualidade ser disposta por ninguém (*res nullius*), sendo a sua natureza difusa, em razão de sua função ecológica:

Todo esse estudo deságua na seguinte conclusão: não há como considerar o meio ambiente como um bem imaterial (unívoco) e, seus componentes, ao revés, um bem material com natureza jurídica diversa da difusa. Isso porque se existir um bem ambiental dentro da propriedade privada ele terá a função ecológica, que tem natureza jurídica difusa, como bem assinala o art. 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal (COSTA, 2013, p. 77).

A autonomia do Município para editar lei ou ato próprio sobre impacto de licenciamento cujo interesse seja estritamente local, ou para dispor, conforme competência privativa, sobre ordenação e planejamento do seu território, não pode se sujeitar a atos conceituais de outro ente da Federação, no caso o Estado, podendo nessa hipótese ser ajuizada, para debelar tal crise de certeza, a ADI interventiva, prevista CR/1988 e regulamentada pela Lei no 12.562/2011, mediante representação ao Procurador da República a quem cabe a iniciativa de seu ajuizamento, para ser julgada perante o STF em face do mencionado Estado para afastar-lhe a imposição do conceito de impacto, por malferir o princípio sensível da autonomia municipal previsto na alínea “c”, inciso VII, do art. 34 da CR/88, e, assim, possibilitar que tal conceito seja apresentado pelo Município enquanto responsável pelo licenciamento em único nível por envolver interesse local, bem como para resguardar a competência privativa do

mesmo ente para ordenar e planejar seu território, nos termos do art. 30, inciso VIII, da CR/1988.

No entanto, para fazer valer a própria legislação do Município sobre os impactos em seu território em processo de licenciamento de determinado empreendimento, deverão ser adotadas as demais ações diretas de controle estudadas no presente trabalho, pois conforme se conclui, a CR/1988 só contempla a intervenção da União nos Estados, Distrito Federal e Municípios em seus Territórios e dos Estados nos Municípios.

Assim sendo, vislumbra-se na Ação Direta interventiva, mediante representação ao Procurador Geral da República e de competência do Supremo Tribunal Federal (STF), uma técnica processual viável para debelar crise jurídica decorrente da violação do princípio sensível da autonomia municipal previsto na alínea “c”, inciso VII, do art. 34 da CR/1988, e, assim, possibilitar que os conceitos inerentes aos impactos sejam apresentados pelo Município enquanto responsável pelo licenciamento em único nível do empreendimento envolvendo interesse local, bem como para resguardo da competência privativa do mesmo ente local para ordenar e planejar seu território, conforme disposto no art. 30, inciso VIII, da Carta Política.

6. Considerações Finais

O presente estudo apresenta a compreensão de supremacia da Constituição na ordem jurídica e a existência de mecanismos um controle sobre as leis e os atos normativos suficientes para garanti-la juridicamente contra violações, o que se convencionou denominar controle de constitucionalidade, cuja origem é apontada pela doutrina como sendo nos Estados Unidos da América (EUA), tendo como principal exemplo o caso *Marbury versus Madison*, julgado pelo Juiz Marshall.

Abordou-se a autonomia municipal, cuja origem é atribuída principalmente aos franceses, “pouvoir municipal”, vindo essa doutrina a influenciar a tradição brasileira em manter a autonomia do Município, ao ponto de erigi-la a princípio sensível nas Constituições de 1946 (art. 7º, inciso VII), de 1967 (art. 10, inciso VII, “f”), na Emenda de 1969 (art. 10, inciso, VII, “e”) bem como na de 1988 (art. 34, inciso VII, “c”), enquanto integrante do sistema federativo (art. 1º).

Entendeu-se que a CR/1988 prevê que as ações diretas de inconstitucionalidades no STF referem-se apenas às leis e atos normativos

federais e estaduais (art. 102, inciso I, alínea “a”). No que tange à ADI em relação às leis municipais, referido controle em abstrato se dá como regra em face da Constituição Estadual e perante o Tribunal de Justiça, pois esta é a “lei maior” dentro de cada Estado da Federação, não sendo cabível, por essa via, a impugnação de lei municipal diretamente no STF.

Outra possibilidade de controle concentrado de lei municipal seria por meio da ADPF, nos termos do art. 1º, inciso I, da Lei no 9882/1999, pois a repartição de competências entre os entes federados é um bom exemplo de preceito fundamental, por estar afeto ao federalismo, ou, porque a autonomia municipal foi erigida a princípio constitucional sensível (art. 34, inciso VII, alínea “c”, da CR/1988).

Viu-se que é possível o controle difuso de constitucionalidade perante qualquer juiz ou tribunal para afastar a lei incompatível com a CR/1988 num determinado caso concreto, porém, sem efeito vinculante nem “erga omnes”, como regra geral. Poder-se-á demandar, por exemplo, a não aplicação de uma lei municipal num determinado caso concreto, quando houver afronta ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como em sede de ação civil pública e desde que esta não seja ajuizada como sucedâneo da ADI.

A partir da análise da competência atribuída ao Estado, por intermédio do Conselho Estadual em instrumento próprio, para dispor sobre conceito de impacto ambiental local, nos termos do art. 9º, inciso XIV, alínea “a”, da LC no 140/2011, não havendo entre os entes federativos hierarquia, entendeu-se que não pode o mesmo Estado estabelecer a abrangência da atribuição municipal ao conceituar impacto para fins de licenciamento de empreendimento sobre predominância de interesse estritamente local. Diante desse aspecto, indagou-se se não seria tal hipótese desafiadora de ação direta interventiva da União no Estado para assegurar ao Município sua autonomia para legislar ou editar ato próprio sobre impacto de empreendimentos em seu território.

Como resposta, apresentou-se entendimento no sentido de que tal intervenção do Estado, ao conceituar impacto sobre a abrangência da atribuição municipal, viola o pacto federativo de repartição de competência, principalmente considerando que o art. 13 da LC no 140/2011 traz a previsão legal expressa da obrigatoriedade de licenciamento único, em um único ente, repetindo a previsão da Resolução do Conama no 237/1997, e, noutro

aspecto, a interpretação do conceito de impacto local pelo Estado pode também violar a competência privativa do Município para ordenar e planejar seu território, nos termos do art. 30, inciso VIII, da CR/1988.

Ante todo o exposto, entendeu-se ser possível ajuizar a ação direta interventiva mediante representação ao Procurador Geral da República, a quem cabe tal iniciativa, para ser julgada perante o STF em face do mencionado Estado para afastar-lhe a imposição do conceito de impacto, por malferir o princípio sensível da autonomia municipal previsto na alínea “c”, inciso VII, do art. 34 da CR/1988, e, assim, possibilitar que tal conceito seja apresentado pelo Município enquanto responsável pelo licenciamento em único nível por envolver interesse local, bem como para resguardar a competência privativa do mesmo ente local para ordenar e planejar seu território, nos termos do art. 30, inciso VIII, da CR/1988.

Referências

ALMEIDA, Lúcio Rodrigues de. **Do controle jurisdicional de constitucionalidade das leis**. Belo Horizonte: Del Rey, 1983.

BARBOSA, Arthur Antônio Tavares Moreira. **A competência do Município para legislar sobre meio ambiente**. 2013. 158f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Direito. Disponível em: <<https://goo.gl/4ZGFx6>>. Acesso em: 30 out. 2015.

BARROS, Sérgio Resende de. Controle de constitucionalidade: proposta de simplificação. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, no 54, p. 21-44, dez. 2000. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/Revista%20PGE%2054.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2015.

_____. **Noções sobre Controle de Constitucionalidade**. s/d. Disponível em: <<http://www.srbarros.com.br/pt/noco-es-sobre-controle-de-constitucionalidade.cont>>. Acesso em: 17 jun. 2016.

_____. **O nó górdio do sistema misto**. In: TAVARES, André Ramos; ROTHENBURG, Walter Claudius (Orgs.). Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental: análise à Luz da Lei nº 9.882/99. São Paulo: Atlas, 2001. Cap. 9, p. 128-149.

_____. **Simplificação do controle de constitucionalidade**. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. As vertentes do Direito constitucional contemporâneo. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002. Cap. 35, p. 593-617.

BARROSO, Luis Roberto. **O controle de constitucionalidade no Direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BIZAWU, Kiwonghi; GOMES, Magno Federici. **Oil exploitation at Virunga park as a threat to the environment and to endangered animal species**. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 13, n. 27, p. 11-29, set./dez. 2016. Disponível em: <<http://www.domholder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/897>>. Acesso em: 19 jan. 2017.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 6. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1995.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito constitucional**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BRASIL. **Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 01, de 23 de janeiro de 1986**. Estabelece as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 17 fev. 1986.

_____. **Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Rever e estabelece os procedimentos e critérios de forma a efetivar a utilização do sistema de licenciamento como instrumento de gestão ambiental, instituído pela Política Nacional do Meio Ambiente. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, nº 247, 22 dez 1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei nº 9.868, de 10 nov. 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, 11 nov. 1999.

BRASIL. **Lei nº 9.882, de 3 dez. 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1o do art. 102 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, 6 dez. 1999.

BRASIL. **Lei complementar nº 140, de 8 dez. 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da

flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Diário Oficial da União, Brasília, 9 dez. 2011.

BRASIL. **Lei nº 12.562, de 23 dez. 2011.** Regulamenta o inciso III do art. 36 da Constituição Federal, para dispor sobre o processo e julgamento da representação interventiva perante o Supremo Tribunal Federal. Diário Oficial da União, Brasília, 26 dez. 2011b.

CAPPELETTI, Mauro. **O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado.** Tradução de Aroldo Plínio Gonçalves. 2. ed. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1992.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro. 2. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2000.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **O controle da constitucionalidade das leis e do poder de tributar na constituição de 1988.** 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

COSTA, Beatriz Souza. **Meio ambiente como direito à vida: Brasil, Portugal e Espanha.** São Paulo: Lumen Juris, 2013.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito constitucional.** Salvador: Jus Podivm, 2008.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito constitucional.** 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito constitucional.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à constituição brasileira de 1988.** São Paulo: Saraiva, 1992. v. 2.

_____. **Curso de Direito constitucional.** 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. **Direitos humanos fundamentais.** São Paulo: Saraiva, 1996.

DELGADO, José Augusto. **Direito Ambiental e Competência Municipal.** NDJ Boletim de Direito Municipal. São Paulo, v. 9, n. 2, p. 102–113, fev. 1993.

GOMES, Mariana Evangelista de Holanda. **Breve análise da Lei Federal Complementar 140/2011: a regulamentação da competência ambiental comum.** 2012. Disponível em: <<https://afaunanatal.wordpress.com/2012/02/16/breve-analise-da-lei-federal-complementar-no-1402011-a-regulamentacao-da-competencia-ambiental-comum/#8>>. Acesso em: 18 maio 2016.

GRAF, Ana Cláudia Bento; LEUZINGER, Márcia Dieguez. **A autonomia municipal e a repartição constitucional de competências em matéria ambiental**. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (Org.). Temas de Direito ambiental e urbanismo. São Paulo: Max Limonad, 1998. Cap. 3, p. 45-56.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do Direito**. Tradução de João Baptista Machado. 8. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira. **Ação declaratória de constitucionalidade**. São Paulo: Saraiva, 1994.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de segurança: ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, "habeas data", ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1990.

MELLO FILHO, José Celso. **Constituição Federal anotada**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1986. p. 344.

MENDES, Gilmar Ferreira. **A Representação Interventiva**. Direito Público, n. 9, p. 5-32, jul./ago./set. 2005. Disponível em: <<http://www.direitopublico.idp.edu.br/index.php/direitopublico/article/viewFile/442/871>>. Acesso em: 30 out. 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Jurisdição constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Órgão Especial. **Ação Direta Inconstitucionalidade n. 1.0000.14.047350-5/000**. Rel. Des. Marcos Lincoln, Belo Horizonte, 14 ago. 2015. Diário de Justiça, Belo Horizonte, 02 out. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/qaF8VL>>. Acesso em: 27 out. 2015.

MOTTA FILHO, Sylvio Clemente da; SANTOS, William Douglas Resinente dos. **Controle de constitucionalidade: teoria, jurisprudência e questões**. 3. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2000.

OLIVEIRA, Rubenia Medeiros de. **O licenciamento ambiental pelos municípios: uma análise sobre o federalismo cooperativo adotado pela constituição federal**. 2011. 101 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Programa de Pós-Graduação em Direito, Natal, 2011.

PALU, Oswaldo Luiz. **Controle de constitucionalidade: conceitos, sistemas e efeitos**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

POLETTI, Ronaldo. **Controle da constitucionalidade das leis**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O controle de constitucionalidade por via de ação**. São Paulo: Angelotti, 1994.

RAMOS, Elival da Silva. **A inconstitucionalidade das leis**. São Paulo: Editora Saraiva, 1994.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Processo civil ambiental**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Teoria da Constituição e dos direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

SAMPAIO, José Adércio Leite; PINTO, João Batista Moreira. **O Federalismo ambiental na Austrália e na Índia**. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 12, n. 23, p. 67-89, jan./jun. 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito constitucional positivo**. 39 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

SILVA, Paulo Napoleão Nogueira da. **A evolução do controle da constitucionalidade e a competência do Senado Federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

SILVEIRA, Vladimir Oliveira da. **Direito ambiental constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. O princípio da autonomia municipal e assuntos de interesse local na Constituição Federal de 1988. *Revista tributária e de finanças públicas*, São Paulo, v. 13, no 61, p. 212-227, mar./abr. 2005.

VELOSO, Zeno. **Controle jurisdicional de constitucionalidade**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.