



O Advogado-Geral Adjunto do Estado, Dr. Marco Antônio Rebelo Romanelli, proferiu no Parecer abaixo o seguinte Despacho:
“Aprovo. Em 09/03/2009”

Procedência: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico

Interessado: Secretário de Estado de Desenvolvimento Econômico

Número: 14.899

Data: 10 de março de 2009

Ementa:

**DIREITO AMBIENTAL – REPARTIÇÃO DAS
COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS –
COMPETÊNCIA LEGISLATIVA
CONCORRENTE – POSIÇÃO DOS
MUNICÍPIOS – VÍCIO DE
CONSTITUCIONALIDADE FORMAL
EXISTENTE**

No âmbito do direito ambiental é acolhida a competência legislativa do Município como ente integrante da Federação, competência esta que se insere na disciplina da competência legislativa concorrente não podendo, pois, contrariar normas gerais sobre a matéria, sob pena de violação do art. 24, parágrafo 1º da Constituição da República de 1988

RELATÓRIO

Vem a esta Advocacia-Geral do Estado, por meio do Of. SEDE/GAB/N.º 77/09, pedido de exame e emissão de parecer a respeito da constitucionalidade ou não das Leis municipais n.ºs 3.224 e 3.225, ambas de 2008, do Município de Ponte Nova/MG que dispõem, respectivamente, sobre a declaração do rio Piranga como monumento natural e patrimônio, paisagístico e turístico do Município citado e trata da preservação ambiental nas margens dos cursos d'água no Município em questão.

2. A razão de ser da consulta reside no fato de que a empresa Novelis do Brasil Ltda. pretende realizar investimentos na região do rio Piranga em Ponte Nova/MG da ordem aproximada de US\$ 41 milhões de dólares norte-



americanos e estaria encontrando dificuldades diante da legislação acima mencionada.

3. Com efeito, segundo material que integra o expediente, a empresa em referência é titular do aproveitamento hidráulico de trecho do rio Piranga e pretende incrementar nele a Pequena Centra Hidrelétrica PCH – Brito, construindo uma nova estrutura que elevará a sua capacidade de geração, tendo dado início ao licenciamento ambiental o qual, entretanto, se encontra paralisado.

4. No expediente foi colacionado parecer emitido por assessoria jurídica contratada pela empresa interessada a quem foi submetido questionamentos a respeito da regularidade da legislação editada pelo Município de Ponte Nova/MG.

5. Ao examinar a matéria jurídica, os pareceristas emitiram a seguinte conclusão sobre os quesitos a eles submetidos:

À vista de todo o exposto, torna-se necessário concluir que:

(a) a regra proibitiva contida no art. 1º, inciso II da Lei Municipal n.º 3.224/2008, que limita as intervenções nas áreas de preservação permanente ao longo do rio Piranga às hipóteses de interesse social, é de todo incompatível com a Constituição da República, não podendo servir como fundamento para que o órgão ambiental estadual negue a Licença Prévia para o empreendimento PCH Brito;

(b) o art. 5º da Lei Municipal n.º 3.224/2008, ao dispor que usinas hidrelétricas, inclusive as pequenas centrais, devem adotar as tecnologias e equipamentos estabelecidos pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente – CODEMA, invadiu a esfera de competência privativa da União para legislar sobre energia, prevista no inciso IV do art. 22 da CR/1988, sendo, portanto, absolutamente inconstitucional;

(c) a Lei Municipal n.º 3.225/2008 desrespeita todos os procedimentos previstos no art. 22 da Lei n.º 9.985/2000 para que uma Unidade de Conservação seja licitamente instituída, por isso mesmo violando as normas gerais editadas pela União com suporte no parágrafo 1º do art. 24 da Constituição da República;

(d) se a declaração anteriormente fornecida pela Prefeitura de Ponte Nova serviu como instrumento hábil à formalização do processo de Licença Prévia da PCH Brito, atestando que, à época de sua emissão, a obra não encontrava qualquer óbice na legislação editada ao nível local, não se admite possa agora a municipalidade



torná-la sem efeito, certo que por tratar-se de ato administrativo que apenas certifica um fato, exaurindo seus efeitos no momento em que praticado pela Administração Pública municipal, impossível juridicamente se torna sua revogação.

6. Examinada a matéria, opina-se.

PARECER

7. Com efeito, a questão jurídica que se infere da consulta não é singela eis que se trata de estabelecer a convivência entre as diversas legislações ambientais editadas pelos entes que compõem a Federação brasileira, bem como sobre a compatibilização de valores constitucionalmente albergados, quais sejam, o desenvolvimento econômico e a preservação do meio-ambiente. Em reflexão sobre este tema, apostilou JOSÉ AFONSO DA SILVA (in, Direito Ambiental Constitucional, Malheiros Editores, pp. 7/8):

São dois valores aparentemente em conflito (desenvolvimento econômico e meio-ambiente) que a Constituição de 1988 alberga e quer que se realizem no interesse do bem estar e da boa qualidade de vida dos brasileiros. Antes dela, a Lei 6.938, de 31.8.1981 (arts. 1º e 4º), já havia enfrentado o tema, pondo, corretamente, como o principal objetivo a ser conseguido pela política nacional do meio ambiente, a *compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico*. A conciliação dos dois valores consiste, assim, nos termos deste dispositivo, na promoção do chamado *desenvolvimento sustentável*, que consiste na exploração equilibrada dos recursos naturais, nos limites da satisfação das necessidades e do bem-estar da presente geração, assim como de sua conservação no interesse das gerações futuras. Requer, como seu requisito indispensável, um crescimento econômico que envolva equitativa redistribuição dos resultados do processo produtivo e a erradicação da pobreza, de forma a reduzir as disparidades nos padrões de vida e melhor atendimento da maioria da população.

8. Não obstante a Constituição da República de 1988 seja clara a respeito da competência material dos entes da Federação no que tange a atuação na esfera ambiental (art. 23, incisos III, IV, VI e VII), submetendo à cooperação federativa a futura edição de legislação complementar (parágrafo único do art. 23), o mesmo não se pode dizer sobre a repartição da competência legislativa sobre meio-ambiente.



9. É que, no âmbito da competência legislativa, definiu-se que a competência ambiental será concorrente (art. 24, incisos VI, VII e VIII) o que abrangeria, tão-somente, a União, os Estados e o Distrito Federal.

10. Contudo, *ex-vi* do art. 30, inciso II e 225, ambos da Constituição da República de 1988, tem-se entendido pela competência legislativa do Município sobre a matéria, a qual deverá observar as normas gerais editadas pela União e as eventuais normas estaduais existentes, tendo, assim, atuação meramente suplementar. No particular, novamente me valho da abalizada lição de JOSÉ AFONSO DA SILVA (*in, op. cit.*, p. 53):

A questão já não é tão clara em relação aos Municípios. Pode-se dizer, no entanto, que sua competência suplementar na matéria é também reconhecida. De fato, dá-se-lhes competência para promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano (art. 30, VIII). Outorga-se-lhes a competência para a política de desenvolvimento urbano e estabelecimento do plano diretor (art. 182), e ainda a competência para promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Quer isso dizer que não se recusa aos Municípios competência para ordenar a proteção do meio ambiente, natural e cultural. Logo, é plausível reconhecer, igualmente, que na norma do art. 30, II, entra também a competência para suplementar a legislação federal e a estadual na matéria.

Isso é reconhecido em leis federais, bastando lembrar, além do já transcrito parágrafo 1º do art. 5º da Lei 7.661/88, que reconhece aos Municípios costeiros a possibilidade de instituir, mediante lei, os respectivos Planos de Gerenciamento Costeiro, merece referência o art. 2º da Lei 6.938/81 que diz que os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, poderão elaborar normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente.

11. Logo, tem-se que a legislação municipal sobre meio-ambiente haverá de se adequar as normas federais e estaduais, suplementando-as, e não, com o devido respeito dos que pensam em contrário, instituindo regras que sejam incompatíveis com aquelas sob pena de se configurar violação a repartição das competências constitucionais. A esse respeito, merece lembrança o magistério do saudoso Prof. RAUL MACHADO HORTA (*in, Estudos de Direito Constitucional, Del Rey, p. 420*) que, ao expor sobre a competência concorrente, didaticamente ponderou:



A legislação concorrente reclama regras ordenadoras de seu exercício, para delimitar o campo próprio a cada ordenamento e impedir o conflito de competências. A Constituição enunciou quatro regras. A *primeira*, precisando que no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer *normas gerais* (art. 24, parágrafo 1º). A *segunda*, dispondo que a competência de normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. A *terceira*, para esclarecer que, inexistindo lei federal sobre a matéria de legislação concorrente, os Estados exercerão a legislação suplementar para atender suas peculiaridades (art. 24, parágrafo 3º). A *quarta*, regulando a superveniência da lei federal e a ineficácia da lei estadual quando conflitar com a lei federal.

12. Do que vem de ser exposto, decorre o entendimento de que o Município como ente integrante da Federação brasileira, relativamente a matéria ambiental, possui competência material comum a União, ao Distrito Federal e aos Estados e, no que se refere a competência legislativa, atua no contexto da competência concorrente não podendo a legislação que venha a editar contrariar as normas gerais editadas pela União, bem como as normas estaduais de incidência regional, circunscrevendo-se a suplementar tais textos legislativos.

13. Aqui, portanto, reside a dificuldade em se delinear se houve ou não, ao se editar a legislação municipal enfocada na consulta, agressão a repartição constitucional de competências legislativas. A esse respeito, já se pronunciou, em sede doutrinária, a Ministra CÁRMEN LÚCIA ANTUNES ROCHA (in, República e Federação no Brasil, Traços constitucionais da organização política brasileira, Del Rey, p. 247):

É esse o aspecto que mais dificuldades desperta no tema, porque se a definição de competências exclusivas ou privativas é clara (ainda que suscite dúvidas por conta de interpretações diferenciadas que podem surgir), o mesmo não se dá quando se trata de traçar uma linha que extirpe o interesse geral do regional, estadual ou local para se delimitar, taxativamente, o campo de atuação legislativa de cada qual das entidades e o objeto a ser considerado validado ao ser incluído em norma emanada de uma ou de outra delas.

[...]

Na prática, o que se tem mais frequentemente é a definição do que sejam normas gerais e normas sobre questões específicas por exclusão, a dizer, diante de uma lei se examina se ela especializa e



aprofunda questões que são de interesse predominante e tratamento possivelmente diferenciado de uma entidade federada.

14. Destarte, tendo em mente a orientação doutrinária acima transcrita, infere-se da análise das leis municipais de Ponte Nova/MG indicadas na consulta que as mesmas foram além da simples competência legislativa suplementar, pois, ao contrário, editaram regras que contrariam legislação federal instituidora de normas gerais seja a respeito do aproveitamento de potencial hidráulico em áreas de preservação permanente (Lei federal n.º 4.771, de 1965 e Resolução CONAMA n.º 369, de 28 de março de 2006), seja na hipótese de criação de Unidade de Conservação da Natureza (Lei federal n.º 9.985, de 2000), como detectado na análise jurídica empreendida no estudo que instruiu o expediente, com a qual, no particular, se concorda.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, manifesto-me no sentido de que as leis municipais mencionadas na consulta extrapolaram os limites impostos pela repartição constitucional da competência legislativa concorrente na medida em que, embora seja admitida a edição de legislação municipal disciplinadora da matéria ambiental, não poderá ela se contrapor as normas gerais e estaduais editadas sobre o tema, sob pena de configuração de vício de constitucionalidade por violação da regra sobre a repartição de competências constitucionais.

É como se submete o parecer a consideração superior.

Belo Horizonte, 6 de março de 2009.

Sérgio Pessoa de Paula Castro
Consultor Jurídico-Chefe
Masp. 598.222-8
OAB/MG-62.597