XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE II

ADRIANA FASOLO PILATI

CLÁUDIA FRANCO CORRÊA

ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Adriana Fasolo Pilati; Cláudia Franco Corrêa; Rosângela Lunardelli Cavallazzi.

– Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-633-8
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade.

XXIX Congresso Nacional do CONPEDI Balneário Camboriu - SC (3: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE II

Apresentação

Caros pesquisadores a apresentação do GT Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade do XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC com a parceria inigualavel da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, realizado entre os dias 07, 08 e 09 de dezembro de 2022, vem plena do sabor do encontro presencial realizado . O desejo dos pesquisadores do Direito por dialogo foi mais forte que a conjuntura da pandemia imanente e os retrocessos dos direitos sociais.

O CONPEDI explicita a dimensao real dos estudos e investigacoes que enfrentam o presente e projetam o futuro a partir do GT Grupo de Trabalho Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, sintonizado com o tema nuclear do Congresso Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities

As reflexoes e debates realizadas a partir dos relevantes artigos selecionados, pelo sistema de dupla revisão cega, por avaliadores ad hoc, para apresentação no evento refletiu o estado da arte da area de conhecimento e, principalmente permitiu realizar a produtiva abordagem interdisciplinar . O desafio permanente do CONPEDI de projetar a pesquisa jurídica para o avanço social do Brasil constituiu inspiração para os trabalhos apresentados conforme descrição que se segue

Caros pesquisadores a apresentação do GT Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade do XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC com a parceria inigualavel da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, realizado entre os dias 07, 08 e 09 de dezembro de 2022, vem plena do sabor do encontro presencial realizado . O desejo dos pesquisadores do Direito por dialogo foi mais forte que a conjuntura da pandemia imanente e os retrocessos dos direitos sociais.

O CONPEDI explicita a dimensao real dos estudos e investigacoes que enfrentam o presente e projetam o futuro a partir do GT Grupo de Trabalho Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, sintonizado com o tema nuclear do Congresso Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities

As reflexoes e debates realizadas a partir dos relevantes artigos selecionados, pelo sistema de dupla revisão cega, por avaliadores ad hoc, para apresentação no evento refletiu o estado da arte da area de conhecimento e, principalmente permitiu realizar a produtiva abordagem interdisciplinar . O desafio permanente do CONPEDI de projetar a pesquisa jurídica para o avanço social do Brasil constituiu inspiração para os trabalhos apresentados conforme descrição que se segue

1. CONTROLE JURISDICIONAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PLANEJAMENTO URBANO: A USUCAPIÃO ESPECIAL SEGUNDO O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL de autoria de Gerusa Colombo , Fábio Scopel Vanin , Wilson Antônio Steinmetz, o artigo analisa a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 422.349 observando a forma de controle jurisdicional das políticas públicas. Conduz o estudo na trilha do usucapião especial no contexto do planejamento urbano para examinar a decisão à luz das objeções ao controle jurisdicional de políticas públicas, tais como o deslocamento indevido de competência, o déficit democrático e de expertise e os efeitos simbólicos da decisão. O estudo desenvolve-se com base no método analítico, em pesquisa bibliográfica e documental.

2. A TUTELA DO MEIO AMBIENTE NO ÂMBITO MUNICIPAL: A LUZ DO TEMA 145 DO STF da lavra de Gade Santos de Figueiró e Vanderlei Schneider, o estudo esta concentrado no TEMA 145 do STF que revela importante marco jurídico na pacificação das competências legislativas ambientais, na mesma grandeza que fora a LC 140/11, ao disciplinar as competências administrativa ambientais. O tema 145 se traduz em ferramenta de efetividade posto na responsabilidade do enunciado no art. 225 da CRF/88. O artigo elucida que o princípio de preservação ambiental não pode ser insensível a conjuntura local, implicitos os interesses ecológicos, sociais e econômico.

3. A GOVERNANÇA E A TECNOLOGIA A SERVIÇO DOS MUNICIPIOS: AVANÇOS E RETROCESSOS DAS SMART CITIES de autoria de Edson Ricardo Saleme , Cleber Ferrão Corrêa e Silvia Elena Barreto Saborita, a investigacao considera os desafios dos municipios no que tange a tecnologia e governanca. Observa na a dificuldade em se manter uma municipalidade dentro de bases tecnológicas com propostas inovadoras em face dos graves problemas sociais que marcam o país não excluem cidades com propostas diferenciadas. O trabalho adota o método hipotético-dedutivo e a metodologia documental e bibliográfica.

4. ZONEAMENTO COMO FERRAMENTA DE PROTEÇÃO CULTURAL: EM PAUTA AS LEIS MUNICIPAIS DE PORTO ALEGRE E SÃO JOSÉ DOS AUSENTES de autoria

de Aline Maria Trindade Ramos , Juliana Cainelli De Almeida , Vanderlei Schneider, analisa a competência, especialmente a municipal, para proteger o patrimônio cultural, com objetivo de verificar o cabimento do zoneamento como possibilidade de proteçãom, especialmente no recorte espacial que compreende os municípios de Porto Alegre e São José dos Ausentes. As leis municipais sao observadas relacionando com texto constitucional, numa abordagem teórica que diferencia ambas as aplicações do zoneamento, através do método de trabalho dedutivo, com a aplicação à realidade fática em nível municipal.

5. POLÍTICAS URBANÍSTICAS E AMBIENTAIS PELA ATUAÇÃO DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS da lavra de Carlos Alberto Lunelli , Rodrigo Ichikawa Claro Silva e Dionata Luis Holdefer, estuda a problemática que envolve pontos atrelados ao 'empoderamento' e à realização prática das atribuições extrajudiciais - de notas e registros públicos -, acerca do empreendimento e planejamento das diretrizes urbanísticas e ambientais, em seus ditames jurídicos, políticos e sociais. A investigacao tambem alcança a contribuição das serventias extrajudiciais no contexto - público e privado - de maior inclusão, efetivação de direitos fundamentais com, maior proteção ao meio ambiente e o fomento de melhores condições a uma vivência digna a todos.

6. A VEDAÇÃO DE ALTERAÇÕES NO PROJETO DE LEI DO PLANO DIRETOR PELA CÂMARA MUNICIPAL SEM A PARTICIPAÇÃO POPULAR com a autoria de Jose De Oliveira Junior e Wilson Antônio Steinmetz, a partir do conceito filosófico do direito à cidade na perspectiva de Henri Lefebvre realiza a reflexão sobre os direitos fundamentais sociais relacionados à política de desenvolvimento e expansão urbana. Observa a atuação do Ministério Público no controle judicial do processo legislativo de aprovação do Plano Diretor em consonancia com o papel da Câmara Municipal no que tange a emendas parlamentares com a participação popular, a realização de prévias e amplas consultas populares, por meio de audiências públicas, consultas, debates e conferências.

7. DIÁLOGO ENTRE SUSTENTABILIDADE E ALTERIDADE URBANA NO CONTEXTO DAS CIDADES INTELIGENTES de autoria de Victória Rodrigues Barreto , Letícia Feliciana dos Santos Cruz e Diogo De Calasans Melo Andrade, estuda o tema das cidades inteligentes e a sua implementação como um caminho possível para o alcance do desenvolvimento sustentável capaz de promover a alteridade urbana. A pesquisa documental, através de abordagem qualitativa investiga os desafios e perspectivas para uma gestão sustentável, meio ambiente equilibrado e mobilidade inteligente no país. O diálogo entre sustentabilidade e alteridade aborda as cidades inteligentes como possíveis caminhos para a solução dos problemas urbanos.

8. O REGIME JURÍDICO-URBANÍSTICO DO PATRIMÔNIO CULTURAL MAESA DE CAXIAS DO SUL – RS de autoria de Gerusa Colombo , Fábio Scopel Vanin e Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira, realiza o estudo da regulamentação, em especial aspectos do Plano Diretor, Lei de Doação e Plano Geral, especialmente no caso do patrimônio cultural "MAESA", antigo parque fabril localizado na cidade de Caxias do Sul – RS, Brasil. Os resultados apontaram que a MAESA tem zoneamentos específicos, sendo tombada e identificada como Ponto de Interesse Patrimonial Histórico. A pesquisa tem natureza básica com abordagem qualitativa.

9. CIDADES INSPIRADAS EM PUBLICO-ALVO DETERMINADO: VANTAGENS E NECESSIDADE DE PLANEJAMENTO ESPECÍFICO com os autores Edson Ricardo Saleme e Marcelo José Grimone investigou a existência de cidades com características próprias, destinadas a atingir públicos determinados nos processos decisórios. O estudos alcança experiências realizadas no Canadá, que trouxe verdadeira novidade em termos turísticos para impulsionar a econômica local. O estudo ressalta que as municipalidades não podem se restringir a efetivar a regulação e planificação territorial sem contemplar possibilidades econômicas a serem atingidas em curto, médio e longo prazo.

10. IMOVEIS PUBLICOS ABANDONADOS NO CENTRO DA CIDADE DE MANAUS de autoria de Edvania Barbosa Oliveira Rage e Abraão Lucas ferreira Guimarães, o artigo analisa a situação dos imóveis abandonados e suas consequencias para a população de Manaus. A reflexão central da pesquisa questiona o papel do poder publico no sentido da redução dos impactos na cidade em razao dos imoveis abandonados. As conclusões destacam a necessaria adoção de politicas publicas para revitalizar, de forma sustentavel o centro da cidade de Manaus/AM.

11. ASPECTOS DA CIDADANIA NA CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E NO DIREITO À MORADIA: SUBCIDADANIA EM FAVELAS CARIOCAS com os autores Paula Constantino Chagas Lessa , Bruno Lúcio Moreira Manzolillo e Maria Clara Moreira da Silva, segundo uma abordagem interdisciplinar, o estudo realiza uma reflexão sobre aspectos da cidadania no espaço urbano e os direitos a ela inerentes, no âmbito da questão da moradia. Considera que o elemento favela está presente desde os bairros da Zona Sul carioca até as áreas mais marginalizadas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, como a favela de Jardim Gramacho, em Duque de Caxias. Ressalta o contexto da favela como espaço de vulnerabilidade socioeconômica e civil com a situação de subcidadania de seus moradores.

12. O DIREITO HUMANO À ÁGUA E O USO DE NANOTECNOLOGIAS COMO O GRAFENO NO TRATAMENTO DE ÁGUAS E EFLUENTES: ALTERNATIVAS PARA

CUMPRIMENTO DO ODS 6 DA AGENDA 2030, de autoria de Kamilla Machado Ercolani , Alexandre Cesar Toninelo e Dionata Luis Holdefer, estuda o contexto das mudancas climaticas na interconexão das ações dos Estados para salvaguardar os bens ambientais e o desenvolvimento socioeconômico. Situa o problema de pesquisa com a questão sobre a relevancia do direito humano ao acesso à água potável, preservação e o cumprimento do ODS 6 da Agenda 2030. Observa tambem afalta de legislação específica no âmbito nacional sobre as nanotecnologias, em especial o uso do grafeno, os impactos jurídicos e socioambientais promovidos por essa lacuna.

13. O CONTROLE DA EXPANSÃO HOTELEIRA E RESIDENCIAL NO VALE DOS VINHEDOS: A IDEOLOGIA AMBIENTAL NA PROTEÇÃO DA VOCAÇÃO VITIVINÍCOLA de autoria de Ailor Carlos Brandelli e Carlos Alberto Lunelli, reconhece a necessidade de controle da expansão hoteleira e residencial com implicaçoes na proteção da vocação vitivinícola ao estudar a destinação das propriedades no Vale dos Vinhedos, interior do município de Bento Gonçalves (RS): a expansão da rede hoteleira e a criação de condomínios fechados. Ressalta o considerável impacto paisagístico, viário, de vizinhança , inclusive significativa redução das áreas de plantio de videiras, cujos cultivares são necessários para manutenção da Denominação de Origem (DO), que adota regras específicas de cultivo e de processamento das uvas autorizadas.

14. CIDADES INTELIGENTES E PLANEJAMENTO URBANO ESTRATÉGICO: PLANO DIRETOR, UMA PRÁTICA INCLUSIVA? Os autores Letícia Feliciana dos Santos Cruz , Victória Rodrigues Barreto e Diogo De Calasans Melo Andrade questionam os entraves frente a busca por uma integração sociodigital nas urbes. Aborda os aspectos gerais do direito urbanístico, com realce para a pauta das novas tecnologias, para, a seguir analisar o planejamento estratégico sob uma prática político-democrática em conjunto com os planos diretores participativos. Ressalta a promoção de políticas públicas sociais como verdadeira e legítima forma de envolver o cidadão as benesses da cidade e, consequentemente, como garantidoras do direito à vida digna.

15. A PAISAGEM STANDARD E A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA: O CASO-REFERÊNCIA DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, de autoria de Rosângela Lunardelli Cavallazzi , Daniela Suarez Pombo e Ivan Cavallazzi Da Silva realiza as primeiras anotações em relação ao conteúdo do Contrato de Parceria Pública-Privada sobre serviço de iluminação pública na cidade do Rio de Janeiro. As reflexoes consideram a eficácia social do direito à cidade no bojo do processo de estandardização da

cidade e os prováveis efeitos na paisagem do espaço urbano. Adota a abordagem interdisciplinar com o estudo de caso-referência. Identifica o perfil das produções normativas construídas segundo a lógica do mercado, principalmente no bojo de relações assimétricas.

16. DIREITO À CIDADE: A QUEM PERTENCE O DIREITO À CIDADE? Questão proposta pelos autores Paula Constantino Chagas Lessa , Caio Calvão Pereira e Wesley Gabriel Santiago da Silva Brito, no contexto do espaço de convivência social e integração entre os mais diversos grupos ecléticos, sob a ótica de políticas públicas. Estuda os processos históricos que perpassam no direito urbanístico, nas formas e processos de revisão dos Planos Diretores das regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, ressaltando a situação sobre as diversas minorias excluídas. A metodologia inclui abordagem interdisciplinar e estudo de caso-referencia.

17. OS DESAFIOS DAS SMARTCITIES NO CONTEXTO PÓS REVOLUÇÃO DIGITAL de autoria de Andréa Arruda Vaz , Sérgio Czajkowski Jr e Tais Martins, a pesquisa realizou um ensaio voltado a reforçar a necessidade em se instituir políticas públicas calcadas nas tecnologias ditas inteligentes, mas igualmente capazes de fortalecer as práticas de governança e que primam pelo bem-estar comum. Ressalta os desafios e demais percalços inerentes à infusão das Novas Tecnologias Digitais da Informação e da Comunicação nas Smartcities, em especial no que concerne ao respectivo amparo aos interesses coletivos. Nas conclusões destaca a constituição de novos arranjos de poder, os quais obrigam o estado a (re)legitimar a sua existência bem como demonstrar a respectiva efetividade de suas ações, na Sociedade da Informação.

18. PROGRESSO URBANO, LEGITIMIDADE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL – UMA ANÁLISE HISTÓRICA DA EVOLUÇÃO DA CIDADE DE CURITIBA/PR. De autoria de Andréa Arruda Vaz , Sérgio Czajkowski Jr e Tais Martins, a investigação considera o papel de crescente relevância no cenário global das cidades, diante do advento da Quarta Revolução Industrial. Analisa o caso da cidade de Curitiba/ PR, analisando dois momentos: a fase pré-lernista e a fase pós-lernista, dada a constatação de que a figura do prefeito Jaime Lerner teve grande relevância para a formação história desta cidade. O estudo tambem tece considerações em torno do conceito de progresso urbano

.

19. POLUIÇÃO DOS IGARAPÉS NAS ÁREAS URBANAS DA CIDADE DE MANAUS, de autoria de Abraão Lucas Ferreira Guimarães e Edvania Barbosa Oliveira Rage, estuda os impactos que a poluição dos igarapés da cidade de Manaus. Apresenta conclusões sobre o

papel dos Estados no sentido de assegurar o direito fundamental, promovendo equilíbrio, protegendo e preservação os igarapés da cidade. Ao longo da pesquisa destaca os impactos que a poluição dos igarapés causam no meio ambiente local e na saúde dos habitantes de Manaus/Am.

20. O DIREITO REAL DE CONCESSÃO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA da autoria de Adriana Fasolo Pilati, o artigo analisa o direito real de concessão especial para fins de moradia observando sua efetividade na tutela do direito à moradia e à função social da propriedade como conceito de direito social e fundamental introduzido pela Constituição Federal de 1988. O estudo tambem abrange uma abordagem dedutiva que permite preencher uma lacuna há muito existente no direito brasileiro que é a de ocupação de terrenos, particulares ou públicos, quando se tratar especificamente de concessão para fim especial de moradia, modificando a ideia de absorção da propriedade e elevando sua ocupação de forma ampla, legal e socialmente justa.

21. DAS RELAÇÕES ENTRE DIREITO À MORADIA E DIREITOS Á CIDADE, de autoria de Eloah Alvarenga Mesquita Quintanilha , Jordana Aparecida Teza e Cláudia Franco Corrêa a investigação visa demonstrar a necessidade de um esforço multidisciplinar entre os textos legais e os agentes interessados em alcançar uma maior proximidade com a igualdade através do direita à moradia e o direito de acesso pleno à cidade. O objeto principal do estudo é a questão habitacional, o acesso à moradia e à cidade.

22. DA HONRA A DIGNIDADE: UMA ANÁLISE DO CONCEITO DE MORADIA DIGNA de autoria de Cláudia Franco Corrêa e Cristina Gomes Campos De Seta, o artigo apresenta uma reflexão sobre as consequências da “separação” das cidades (indigna e digna) no sistema que se apropria do espaço urbano como commodties e uso o espaço como reservas feudais a justificar a criação do que se passou a denominar de estado paralelo”. Os conceitos “Moradia Indigna” ,“honra”, “dignidade”e “cidadão” como titular de direitos em face do Estado são analisados.O estudo adota o método dedutivo e o procedimento técnico de revisão bibliográfica.

Finalizamos a apresentação convidadndo os pesquisadores para percorrerem os artigos apresentações com uma leitura que permitira revelar a relevancia dos estudos, a densidade das reflexões e, principalmente o valioso dialogo interdisciplinar sempre presente no campo do Direito Urbanistico realizado durante o XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU – SC.

Adriana Fasolo Pilati

Universidade de Passo Fundo

Cláudia Franco Corrêa

Univerisdade Veiga de Almeida

Rosângela Lunardelli Cavallazzi

Universidade Federal do Rio de Janeiro /

Pontifícia Universidade Catolica do Rio de Janeiro

A TUTELA DO MEIO AMBIENTE NO ÂMBITO MUNICIPAL: A LUZ DO TEMA 145 DO STF

THE GUARDIANSHIP OF THE ENVIRONMENT IN THE MUNICIPAL SPHERE: THE LIGHT OF THE SUPREME COURT THEME 145

Gade Santos de Figueiró [1]
Vanderlei Schneider [2]

Resumo

A tutela do meio ambiente é pressuposto básico a implementação da ordem principiológica que emana do art. 225 da Constituição Federal, ao passo que estabelece bases mais próximas aos cidadãos e a políticas públicas de preservação e sustentabilidade. Outrossim, está estreitamente ligada a concepção de valoração adequada dos direitos fundamentais, a efetivação da dignidade da pessoa humana e a exteriorização da justiça, sobretudo, por preencher, pontualmente, as variáveis e lacunas ambientais do Estado. Nesse sentido, o tema 145 do STF revela importante marco jurídico na pacificação das competências legislativas ambientais, na mesma grandeza que fora a LC 140/11, ao disciplinar as competências administrativa ambientais. O tema 145 se traduz em ferramenta de efetividade posto na responsabilidade do enunciado no art. 225 da CRF/88, bem assim, elucida que o princípio de preservação ambiental não pode ser insensível a conjuntura local, mormente, quando o interesse local melhor pode expressar os anseios ecológicos, sociais e econômicos.

Palavras-chave: Competência legislativa municipal, Dever de tutela do estado, Direito ambiental, Tutela ambiental

Abstract/Resumen/Résumé

The guardianship of the environment is a basic presupposition of the implementation of the order of principle that emanated from Article 225 of the Brazilian Constitution, while establishing bases closer to citizens and to public policies of preservation and sustainability. Moreover, it is closely linked to the concept of proper value of fundamental rights, the realization of the dignity of the human person and the externalization of justice, especially by filling, punctually, the environmental variables and gaps of the State. The theme 145 of the STF reveals an important legal framework in the pacification of environmental legislative competences, in the same magnitude as LC 140/11, when disciplining environmental administrative competences. Theme 145 translates into an instrument of effectiveness placed under the responsibility of the enunciation of art. 225 of CRF/88. It also clarifies that the

[1] Mestrando Direito Ambiental pela UCS, bolsista CAPES II. Pós-Graduado, LLM Direito Empresarial pela FGV, 2018. Graduado em Direito, pela UCS, em 2012. Advogado. Lattes: http://lattes.cnpq.br /4115643502475380. E-mail: gsfigueiro@ucs.br.

[2] Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul - UCS. Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade de Caxias do Sul - PPGD/UCS. E-mail: schneidermacalliadvogados@gmail.com.

principle of environmental preservation cannot be insensitive to the local situation, especially when local interest can better express ecological, social and economic concerns.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Municipal legislative competence, Duty of guardianship of the state, Environmental law, Guardianship environmental

1. INTRODUÇÃO

A interação estatal é preponderante na tutela ambiental, influi grande participação econômica, cientifica, social e comportamental no indivíduo e na coletividade, e, portanto, suas decisões devem corresponder ao enunciado do art. 225 da CRF/88 (Brasil, 2022a) impõe ao poder público e a coletividade um dever cogente, proativo e prospectivo de ser ativo na proteção e preservação do bem ambiental, visando seu equilíbrio ao fim da sadia qualidade de vida.

É indiscutível que já vivemos crises econômico-ambientais, sobretudo, no que tange as esferas hídricas, energéticas, na solução de resíduos, na solução da ocupação e uso do solo, de renda básica, alimentar e da perda da biodiversidade. Crises que eclodem diferentes formas de miséria e degradação do meio ambiente, quer social ou ecológico.

Tradicionalmente, no Brasil a tutela ambiental sempre tropeça na falta de planejamento dos entes públicos, na corrupção, na ausência de seriedade do assunto, nos lobbies corporativos e etc., acarretando uma falta de incentivo à pesquisa e ao fomento de novas tecnologias sustentáveis. Quando se encontra movimentos públicos, esses em sua maioria trazem soluções paliativas, secundárias e insignificantes, desordenadamente aplicadas.

Indissociável assim que as soluções das questões ambientais (sociais, ecológicas e econômicas) perpassam pela mudança de mentalidade e disrrupção política comportamental, ao fim de provocar aproximação de ideias, e induzir os poderes ao objetivo verdadeiro e real da temática, um meio ambiente sadio e equilibrado, no agora e no futuro.

Nesse compasso, a análise da competência legislativa municipal em matéria ambiental, forte no art. 23, VI e VIII, art. 24, VI e 30, I e II, da Constituição Federal (Brasil, 2022a), para legislar – é uma competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios – na proteção do meio ambiente e no combate à poluição em quaisquer das suas formas, se revela de impar relevância à tutela do meio ambiente, pois, tem o condão de efetivar o dever escupido a partir do art. 225 da CRF/88 (Brasil, 2022a).

Deste modo, perquire-se se a competência legislativa municipal se transcreve em efetiva ferramenta de tutela ao meio ambiente, inclusive, oponível aos demais entes quando se vislumbrar relevante e peculiar interesse local que importe em necessário amparo pela construção legislativa municipal, uma vez que o ente municipal é aquele que está de braços com os anseios e agruras locais, e melhor sensibilidade poderia ter aos seus locais.

Deste modo, a pesquisa se caracteriza como qualitativa, utilizando o método indutivo e empregando técnicas da Pesquisa Bibliográfica, do Referente, da Categoria e do Conceito Operacional.

2. DO PODER AO FAZER – A CONSTRUÇÃO DO COLETIVO

Perpassa desde a antiguidade a ideia que os atos do poder soberano emanavam-se em diferentes formas e funções. Aristóteles (2006, p. 61) já vislumbrava e teorizava na Grécia antiga a tripartição do poder, ainda que uno e concentrado em um sujeito, entendia que este poder soberano avocava o exercício de três funções básicas a administração e comando de seus domínios. Ainda que ao mesmo tom ressoante quase 20 séculos pelo Rei Sol[1], sua obra trouxe pilares à construção de identidade e distinção das funções estatais, mormente, por identificar a necessidade das esferas normativa, executiva e judicante.

Repisando os passos do pensamento Aristotélico e tendo vivido as indigestas manifestações absolutistas de Luís XIV, em 1748 Montesquieu traz ao mundo sua obra "O espírito das leis", que, em suma, propõe que a identidade do poder soberano descrita em três funções diferentes, ainda lá no século IV antes de Cristo por Aristóteles, na verdade devem ser analisadas como três manifestações independentes do poder. Ainda que entrelaçadas, são de manifestação autônoma e independente entre si, não se concebendo mais a ideia de concentração absoluta de poder.

Desta fervura de ideias iluministas, liberdade e direitos, implicaram repensar o Estado e a fonte imanente deste, culminando não só na Declaração de Direitos do Bom Povo da Virgínia em 1776[2], mas na queda da Bastilha em 1789, consagrando que a garantia de direitos e a divisão de poderes são bases do Estado[3].

Ideia de disrrupção de poder concentrado que irrompe com o absolutismo e faz aflorar novamente as ideias de democracia e direitos, como outrora, não se concebia mais as ideias de um "Tirano"[4], quer sujeito ou instituição. O aflorar da liberdade, em todos os seus espectros

[1] Rei Luis XIV (1638 – 1715), autor da célebre frase "*L' Éstat c' est moi*" – o Estado sou eu!
[2] http://www.nepp-dh.ufrj.br/anterior_sociedade_nacoes6.html. Acesso em 21/08/2022.
[3] A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, 26 de agosto de 1789 - Artigo 16º- Qualquer sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos, nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição. Fonte: http://www.ambafrance-br.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem. Acesso em 21/08/2022.
[4] Não só na concepção contemporânea do déspota cruel e maléfico que detinha o poder concentrado em absoluto, mas na mais fiel fonte etimológica e epistêmica helenista, se traduzindo como aquele líder que chega ao poder e lá permanecia de forma ilegítima. "Týrannos", líder ilegítimo.

propiciou um novo modo de pensar a organização social, inflamando de ideias diversos pensadores a uma nova concepção de Estado e sociedade. Assim, a teoria que fora denominada de freios e contrapesos entre os poderes do Estado, é marco da ideia e construção do Estado Democrático, como bem alude DALLARI (1991, p. 184-185).

> [...] O sistema de separação de poderes, consagrado nas Constituições de quase todo o mundo foi associado à ideia de Estado Democrático e deu origem a uma engenhosa construção doutrinária, conhecida de sistema de freios e contrapesos. Segundo essa teoria os atos que o Estado pratica podem ser de duas espécies: ou são atos gerais ou são especiais. Os atos gerais, que só podem ser praticados pelo poder legislativo, constituem-se na emissão de regras gerais e abstratas, não se sabendo, no momento de serem emitidas, a quem elas irão atingir. Dessa forma, o poder legislativo, que só pratica atos gerais, não atua concretamente na vida social, não tendo meios para cometer abusos de poder nem para beneficiar ou prejudicar a uma pessoa ou a um grupo em particular. Só depois de emitida a norma geral é que se abre a possibilidade de atuação do poder executivo, por meio de atos especiais. O executivo dispõe de meios concretos para agir, mas está igualmente impossibilitado de atuar discricionariamente, porque todos os seus atos estão limitados pelos atos gerais praticados pelo legislativo. E se houver exorbitância de qualquer dos poderes surge a ação fiscalizadora do poder judiciário, obrigando cada um a permanecer nos limites de sua respectiva esfera de competência.

Nessa mesma direção, o STF já há muito se posicionou, entabulando que o Estado Democrático perpassa por mecanismos de controle recíprocos entre os poderes[5], como fora ao exemplo do julgamento da ADI 1.905-1998[6], que analisou o caso de inconstitucionalidade por flagrante avanço de um poder sobre o outro, no caso, a possibilidade de controle do poder judiciário pelo executivo quando da lei 11.075, que instituiu o Código Estadual de Qualidade dos Serviços Público, deflagrando conflito entre os poderes e culminando na derrocada do dispositivo impugnado.

Decorre disso, o princípio da indelegabilidade de atribuições, ou seja, as atribuições conferidas a um Poder não poderão ser delegadas a outro, sendo excepcionalidades o exercício de atribuições de um poder quando estas foram conferidas a outro. Exemplo mais corriqueiro é o do art. 68 da CF/88, leis delegadas, quando se delega ao poder executivo a capacidade de legislar sobre certa matéria, ou mesmo, quando se atribui ao poder legislativo a capacidade de julgar os ministros do STF e/ou chefe do executivo.

[5] Apesar da própria Constituição Federal de 1988 utilizar no seu art. 2º a palavra "Poderes", tem-que se está falando órgãos que exercem funções, haja vista que poder é um só e indivisível. Poder é um atributo do Estado e que emana do Povo.

[6] Separação e independência dos Poderes: freios e contrapesos: parâmetros federais impostos ao Estado-Membro. Os mecanismos de controle recíproco entre os Poderes, os freios e contrapesos' admissíveis na estruturação das unidades federadas, sobre constituírem matéria constitucional local, só se legitimam na medida em que guardem estreita similaridade com os previstos na Constituição da República: precedentes (...)." - (ADI 1.905-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 19.11.98, D.J de 05.11.2004).

Assim é a base de construção e organização do Estado Democrático de Direito à efetiva manifestação do poder que emana do povo, ao tom magno que dá o preâmbulo[7] e o art. 1º do texto constitucional[8].

Não obstante, a participação coletiva trouxe muitas vozes ao direcionamento do poder originário, e essas vozes a necessidade de uma conformação de Estado agigantado e, não poucas vezes, letárgico em sua desnecessária burocracia. A ordem política passa a ser sustentada entre trincheiras partidárias, ao que Maquiavel é alçado como doutrina, o que faz minar as forças do próprio Estado às resoluções das necessidades individuais e coletivas de toda ordem.

Não é estranho considerar que vivemos ciclos, basta olhar como se irresignava Hume (2002, p.73), há mais de três séculos, com as infrutíferas discussões. Ao analisar que mesmo passados mais de 2 mil anos, preferiam extenuar-se em conceituações terminológicas ao empregar-se no objetivo verdadeiro e real das controvérsias.

Imprescindível, portanto, é que essas vozes dissonantes convirjam a posições conciliatórias, tanto quanto possível, sob pena de fazer perecer toda a organização social e, consequentemente, provocar desastrosos resultados ao bem ambiental.

É o que expõe REALE (2006, p. 3), partido da aproximação de ideologias conflitantes, na maior expressão da amável inocência de um idealista, observa que para que essa política conciliadora prospere é indispensável mudança de mentalidade, não devendo os parlamentares vetar projetos de lei tão-somente por serem propostos por partido a que não pertençam, na democracia a oposição também integra o governo, ao apoiar ou ao oferecer suas contestações.

Decorrência lógica, portanto, que dentre a tripartição do poder a casa legislativa tem papel ímpar ao abraço do ideário e voz coletiva, é aquela que melhor poderia desenvolver a conciliação e aproximação de ideias e valores à uma nova perspectiva comportamental do

[7] PREÂMBULO – Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

[8] Art. 1º 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:
I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.
Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

indivíduo inserido na coletividade, posto que, é imanente de seu caráter a pluralidade de vozes a buscar o ponto convergente.

3. A COMPETÊNCIA NO PROCESSO LEGISLATIVO E A RELEVÂNCIA DA MATÉRIA AMBIENTAL

O processo legislativo (2007. p. 458.) consiste num conjunto de atos procedimentais específicos, visando a elaboração das espécies normativas (gerais e abstratas), ordenados conforme as regras constitucionalmente previstas e definidas à sua existência, legalidade e validade dentro do ordenamento jurídico pátrio.

Assim, ao falarmos no ato legiferante precisaremos falar também da competência legislativa atribuída e/ou delegada a cada poder, uma vez que, a competência legislativa define a matéria sobre o que cada ente federado poderá legislar, ou seja, diz respeito aos assuntos que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar normas jurídicas, bem como, quando a matéria comportar legislação privativa, concorrente ou complementar, fechando ou abrandando a capacidade legislativa do ente**.**

As competências legislativas constitucionais são descritas pela doutrina (SILVA NETO, 2013), como competência exclusiva, privativa, concorrente, remanescente ou residual, cumulativa e suplementar ou supletiva, e, são encontradas na Constituição Federal de 1989 nos artigos 22 (competência privativa – pode ser delegada); art. 24 (competência concorrente); art. 25 (competência suplementar dos municípios); art. 30 (competência suplementar ou supletiva, exclusiva dos municípios no que tange a matéria de interesse local); e art. 32 (competência cumulativa do Distrito Federal).

No que tange a competência legislativa em matéria ambiental (MENDES; BRANCO, 2015), a constituição em seu art. 24, disciplina que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, assim, a competência legislativa, como regra, é concorrente entre a União, Estados, e ao Distrito Federal.

Competência concorrente que sobressai a responsabilidade enunciada no art. 225 da CRF/88, pois, dispõe-se de forma a avocar todos os entes a participar e serem corresponsáveis à construção da matéria legislativa ambiental em sua área de abrangência ou especificidade, posto que, inseparável da consecução dos verbos nucleares “defendê-lo e preservá-lo” uma efetiva previsão e materialização legislativa ambiental. Portanto, as competências são

decorrências estruturadas do poder constituinte originário para expressarem continuamente os anseios deste poder.

Por corolário, dessume-se que a temática ambiental toma contornos relevantíssimos no ato legislativo quando a disposição constitucional matriz traduz que o meio ambiente ecologicamente equilibrado resulta na sadia qualidade de vida, mormente, à aqueles que originalmente são os detentores do poder, o povo, que pra todos os efeitos, sãos primeiramente tutelados e destinatários das políticas públicas.

Assim, o processo legislativo transcreve-se em ferramenta supra democrática que tem efetivo potencial de concretizar, valorativamente, os preceitos e princípios ambientas, conquanto, ainda que dependa em muito dos atos políticos e administrativos do executivo e da supervisão do judiciário a plena realização dos anseios e políticas disposta *in lege*, é alicerce sob o qual se constrói os vetores da sustentabilidade humana ambiental.

4. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL EM MATÉRIA AMBIENTAL

Não se faz mister que o às disposições constitucionais no capítulo do meio ambiente é um dos mais vanguardistas do mundo, construída a partir de elementares pilares principiológicos, desnuda seu amago objetivo e claríssimo de impor uma visão prospectiva e proativa as questões do meio ambiente, sobretudo, por deixar claro a responsabilidade e os agentes responsáveis pela materialização do meio ambiente equilibrado e correlata sadia qualidade de vida (BULOS, 2003, p. 1351) [9].

Nesse cotejo, a matéria ambiental evidencia sua impar relevância constitucional, quer por sua posição normativa ou por indissociável vocação de direito fundamental a estruturar o próprio Estado (D´ISEP, 2009. p. 75). Relevância que José Afonso da Silva (2007. p. 836.) atribui ter dois objetos de tutela:

> [...] um imediato – que é a qualidade do meio ambiente – e outro mediato – que é a saúde, o bem-estar e a segurança da população, que se vêm sintetizando na expressão qualidade de vida. [...] O que é objeto do direito é o meio ambiente qualificado. O direito que todos temos é à qualidade satisfatória, ao equilíbrio ecológico do meio ambiente. Essa qualidade é que se converteu em um bem jurídico. Isso é que a Constituição define como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

[9] Uadi Lammego Bulos expõe que o texto constitucional em matéria ambiental é um dos mais avançados e modernos do constitucionalismo mundial, contendo normas de notável amplitude e de reconhecida utilidade.

Tal como posto, seria ilógico que a competência legislativa em matéria ambiental tivesse adstrita somente a união ou aos estados, posto que, o dever esculpido no art. 225 denota a pluralidade de responsáveis e obrigados a tutelar a promoção do equilíbrio do bem ambiental e busca da sadia qualidade de vida. Assim, a competência municipal em matéria ambiental vem justamente promover a o cumprimento do estatuído no texto constitucional.

O art. 30 da constituição prescreve as competências executiva e legislativa municipais. O inciso VIII e IX expõe a competência executiva dos municípios para promover o adequado ordenamento territorial, realizado mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, bem como, em conjunto com a da União, a competência de executar planos elaborados para a ordenação do território regional. Compete ainda ao Município o dever de proteger o patrimônio histórico-cultural local com observância da legislação e da ação fiscalizadora da União e dos Estados.

Por sua vez, a competência legislativa municipal resta constituída no inciso I, do art. 30 da Constituição, estabelecendo que o município tem competência para legislar sobre assuntos de interesse local, a redação "assuntos de interesse local" inovou o texto constitucional que outrora dispunha da expressão "peculiar interesse". Nova redação que aflorou na doutrina (FREITAS, 2005) entendimentos conflitantes quanto a abrangência e melhor hermenêutica ao texto constitucional, ao passo que importaria em dizer que inafastável do interesse local o interesse estadual e federal (FREITAS, 2005) [10].

Questão que eviscera tanto conjecturas a um alargamento semântico que legitimaria a competência legislativa municipal irrestritamente, possibilitando ao ente municipal legislar sobre todos os assuntos que ponderasse por importante ao seu interesse local. Interpretação que claramente não coaduna com o restante do texto legal nas distribuições das competências entre os entes, transbordando o bom senso.

Como também, poderia levar ao reducionismo intransigente da competência do município em legislar, posto que, ao se abraçar o entendimento que aos estados e a união também lhes percebem os correlatos interesses locais, é dizer que lhes cabe prevalência absoluta e legitimidade legislativa preponderante para suplantar a norma municipal, mesmo ante a justificativa do interesse local, hermenêutica que acabaria por restringir excessivamente a competência do município em legislar.

[10] (p.61-63) expõe ainda: "(...) qual o assunto ambiental de interesse federal ou estadual que não interessa à comunidade? Então, raciocinando em sentido contrário, tudo é do interesse local e, portanto, da competência municipal?

Visão esta que não parecem atender aos melhores anseios e mínimos interesses locais das comunidades, sobretudo, quando se trata de matéria ambiental que pode ser particularmente específica para cada canto do Brasil. De modo, que em se tratando de matéria ambiental, observado os princípios constitucionais ambientais, o mais acertado parece ser mesmo o avocar da competência legislativa municipal em razão da prevalência do interesse local, entendimento que a doutrina também excepciona, ao passo que aduz: "caberá aos Municípios legislar sobre todas aquelas matérias em que seu interesse prevalece sobre os interesses da União e dos Estados" (MACHADO, 2011).

Não obstante, os municípios possuem também competência legislativa suplementar que se traduz no preencher das lacunas normativas, como também, o de detalhar as normas existentes as necessidades locais, ou seja, é a faculdade do ente municipal de disciplinar normas vacantes na legislação estadual e federal, como também, traze-las a realidade do contexto e conjuntura local.

Porém, a competência legislativa suplementar / complementar municipal não é irrestrita, deve observar limites pontuais, quiçá, se pudéssemos conceituar erigíramos o princípio do bom senso (numa mais elementar hermenêutica filosófica ética e moral), uma vez que a criação da norma municipal não pode dar azo a anacronismos de direitos fundamentais, deve ser coerente com toda cadeia jurídica principiológica e, no que concerne a legislação ambiental, não pode ser menos restritiva, abrandar a legislação estadual e federal mitigando a proteção e preservação ambiental, sob pena, de além de instaurar conflitos normativos, implicar em flagrantes retrocessos à matéria ambiental e direitos fundamentais.

Entendimento que é encapando por Gilmar Mendes (2012, p. 885/886) da seguinte forma:

> [...] É claro que a legislação municipal, mesmo que sob o pretexto de proteger interesse local, deve guardar respeito a princípios constitucionais acaso aplicáveis. Assim, o STF já decidiu que a competência para estabelecer o zoneamento da cidade não pode ser desempenhada de modo a afetar princípios da livre concorrência. O tema é objeto da Súmula 646.
> Aos Municípios é dado legislar para suplementar a legislação estadual e federal, desde que isso seja necessário ao interesse local. A normação municipal, no exercício dessa competência, há de respeitar as normas federais e estaduais existentes.
> A superveniência de lei federal ou estadual contrária à municipal, suspende a eficácia desta.
> A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas legislativas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, com melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais.

Decorrência lógica é que a matéria ambiental percorra o mesmo caminho racional técnico, ainda que justificado o interesse local, a norma municipal não pode ensejar contrariedade e/ou supressão de direitos já estabelecidos. Trata-se da mais pura lógica de coerência ao ordenamento jurídico pátrio e a cadeia principiológica que o sustenta hígido.

Notadamente, pode haver situações pontuais onde possa parecer que há necessidade de que o interesse local sobreponha norma Estadual ou Federal, todavia, possivelmente não se falará de competência pura, mas estaremos diante de sopesamento e ponderação principiológica que, sem dúvida, avocará ao mérito as bases constitucionais. Ou seja, será dilema que não passará ao largo de uma profunda e necessária análise judicial, que além de eviscerar toda a questão material do processo legislativo, trará em sua manifestação de resposta da provocação jurisdicional toda amalgama principiológica do direito posto a lide. Assim já se manifestou o Supremo Tribunal Federal:

> [...] Competência do Município para dispor sobre preservação e defesa da integridade do meio ambiente. A incolumidade do patrimônio ambiental como expressão de um direito fundamental constitucionalmente atribuído à generalidade das pessoas (RTJ 158/205-206 – RTJ 164/158-161, v.g.). A questão do meio ambiente como um dos tópicos mais relevantes da presente agenda nacional e internacional. O poder de regulação dos Municípios em tema de formulação de políticas públicas, de regras e de estratégias legitimadas por seu peculiar interesse e destinadas a viabilizar, de modo efetivo, a proteção local do meio ambiente. [...]. (RE 673.681/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Portanto, em se tratando de matéria de relevante interesse local, justificado e lastreado na constituição e princípios, o ato legislativo é medida não só essencial, mas cogente à materialização da sadia qualidade de vida, mesmo que provoque eventuais litígios sobre a competência, é meio célere à manifestar os anseios e vozes socio-econômicas-ambientais peculiares a aquela localidade que se vê órfã de disposições normativas específicas e disciplinadoras da sua realidade.

5. ENUNCIADO DO TEMA 145 DO STF – LEGITIMIDADE LEGISLATIVA MUNICIPAL AMBIENTAL

No tocante a manifestações jurisdicionais quanto a questão da competência legislativa municipal em matéria ambiental, na data de 05 de março de 2015 a matéria foi levada ao plenário do STF que, julgamento presidindo pelo Ministro Ricardo Lewandowski, julgou e

assentou o Tema 145[11], dispondo: "a) Competência do Município para legislar sobre meio ambiente; b) Competência dos Tribunais de Justiça para exercer controle de constitucionalidade de norma municipal em face da Constituição Federal".

A matéria base ao tema chegou ao plenário através do Recuso Extraordinário 586.224 em que se discutia, à luz dos artigos 24, VI; e 125, § 2º, da CRF/88, a competência, ou não, do Município para legislar sobre meio ambiente, tendo conta a Lei nº 1.952/95, do Município de Paulínia-SP, que proíbe a queima de palha de cana-de-açúcar e o uso do fogo em atividades agrícolas; e a competência jurisdicional, ou não, do tribunal de justiça local para o exercício do controle concentrado da constitucionalidade dessa norma municipal, em face da Constituição Federal.

Assim, a decisão do RE 586.224 assentou o tema 145, em repercussão geral, e por unanimidade, o Tribunal firmou a tese de que o município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, inciso VI, c/c 30, incisos I e II, da Constituição Federal). Porém, no mérito do RE586.224, por maioria deu provimento ao recurso extraordinário para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 1.952, de 20 de dezembro de 1995, do Município de Paulínia/SP. Ou seja, o município tem competência, mas não nesse caso, pois há lei estadual superveniente esvaziando o conteúdo e a competência legislativa municipal.

A contrário senso do que faz parecer o enunciado do tema 145, a decisão do RE 586.224 pela inconstitucionalidade da lei 1.952/95 do município de Paulínia-SP acabou por limitar a atuação e competência legislativa municipal em matéria ambiental. O desfecho do julgado pelo voto vencedor (do Relator Min. Luiz Fux) sopesou que houve violação na ordem da distribuição de competências, violando o pacto federativo, uma vez que a norma municipal vergastada colidia com os termos da norma estadual 11.241/02, ainda que a lei estadual fosse materialmente mais branda.

[11]https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2616565&numeroProcesso=586224&classeProcesso=RE&numeroTema=145.Acesso em 15/08/2022.

6. DO PRECEDENTE BASE AO TEMA 145 DO STF - RE 586.224-RG

Do relatório do RE 586.224-RG se conhece que, na origem, a representação de inconstitucionalidade foi proposta pelo Sindicato da Indústria da Fabricação do Álcool do Estado de São Paulo – SIFAESP e pelo Sindicato da Indústria de Açúcar no Estado de São Paulo - SIAESP, impugna a Lei Municipal nº 1.952, de 20 de dezembro de 1995, do Município de Paulínia, que proibiu totalmente a queima da palha de cana-de-açúcar em seu território[12].

Quando levado ao duplo grau, Tribunal de Justiça de São Paulo ao apreciar a demanda no órgão especial do tribunal paulista, sob a batuta do desembargador Renato Nalini, julgou improcedente o pedido sob o fundamento de que a queima de palha de cana-de-açúcar é método rudimentar e primitivo, que pode ser vantajosamente substituído pela mecanização, tendo sido reconhecida a competência do Município para tratar do tema, pois está aumentando a proteção ao meio ambiente conforme a Lei Federal nº 6.766/79.

Em contrapartida, irresignado com a decisão do v. acórdão, o Estado de São Paulo interpôs recurso extraordinário, sob a alegação de que a decisão recorrida afrontaria o art. 23, VI e VIII; o art. 24, VI; e, o art. 30, I e II todos da CRF/88. A tese do estado de São Paulo se lastreou na argumentação de que a constituição atribuiu ao Município competência meramente suplementar da legislação federal e estadual, desde que não contrarie a legislação estadual. Que outorga competência à União, Estados e Distrito Federal para legislarem concorrentemente sobre proteção ao meio ambiente, e não aos Municípios. Por fim, que a lei estaria trazendo mais dificuldades e prejuízos ao meio ambiente e as comunidades que valia concreta, vez que estaria mitigando o "fomentar da produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar.

O Sindicato da Indústria da Fabricação do Álcool do Estado de São Paulo – SIFAESP e o Sindicato da Indústria de Açúcar no Estado de São Paulo – SIAESP também interpuseram recurso extraordinário. Além de aduzir razão ao mérito do recurso do Estado de São Paulo, invocaram a ADI 347 arguindo que o TJSP extrapolou a ordem constitucional posta no art. 125, §2º. Bem como, lembraram da ADI 2.396/MS, rel. Min. Ellen Gracie, que questionava a Lei estadual nº 2.210/01-MS, que dispunha sobre a proibição da comercialização de amianto e produtos à base de amianto no território daquele Estado, sendo que a Lei Federal nº 9.055/95 já tratava do tema em âmbito federal. Ao final, requereram a o reconhecimento da nulidade do

[12] O dispositivo impugnado previa: "Art. 1º- Fica proibido, sob qualquer forma, o emprego de fogo para fins de limpeza e preparo do solo no Município de Paulínia, inclusive para o preparo do plantio e para a colheita de cana-de-açúcar e de outras culturas."

julgamento da ADI estadual nº 129.132-0, e a reforma do acórdão recorrido, para declarar a inconstitucionalidade do art. 1º da Lei nº 1.952/95 do Município de Paulínia-SP.

Em contrarrazões a Câmara Municipal do Município de Paulínia apresentou 8 (oito) fundamentos basilares a sustentar a higidez da norma municipal, sendo: a)[13] Que há competência dos Tribunais de Justiça para exercer controle de constitucionalidade de norma municipal em face da Constituição Federal; b) Que os art. 23, VI, e 30, I e II, da CRF/88 legitimam a competência do ente municipal à norma debelada; c) Que o Código Florestal já prevê a proibição do uso de fogo, e, na sua excepcionalidade, caberia ao ente municipal a faculdade regulamentadora; d) Que a queima traz prejuízo diretos e indiretos a toda população municipal (econômicas, sociais, de saúde, e ecológicas); e) Que a lei estadual 11.241/02, superveniente, é branda e longeva na data da proibição total, o que não atende os anseios locais ; f) Que não apenas o Código Florestal é lastro à higidez da norma municipal, mas extrai-se do art. 38 da lei de Contravenções Penais e do art. 3º, III, da lei Federal nº 6.938/81, (PNMA), fundamentos à manutenção da lei municipal; g) Que as queimadas são responsáveis por boa parte das mortes dos cortadores por meio da inalação de gases cancerígenos; e, h) Que no AgRg no AI nº 377.119, rel. Min. Nelson Jobim, 2ª Turma, julgado em 06/08/2002, o STF teria entendido que a queima da palha da cana-de-açúcar causa danos ao meio ambiente.

O MPF pugnou pela nulidade do Acórdão, ponderando que o TJSP extrapolou sua competência de controle de constitucionalidade, outrossim, manifestou-se pela procedência do RE no que concerne à incompetência legislativa Municipal.

O STF reconhecendo que há envolvimento de questões ambientais, políticas, econômicas e sociais, reconheceu a Repercussão Geral e realizou audiência pública colhendo informações de diversos órgãos especializados, ao qual o relator fez questão de trazer ao seu relatório 14 destas, contribuindo para uma análise global no que concerne a afetação econômica, social, ecológica e outras.

Destas participações, importante pinçar algumas manifestações, a exemplo do Ministério do Meio Ambiente, que trouxe dados apontando para a diminuição do uso do fogo, bem assim, que a colheita mecanizada reduziu o custo em 25%.

[13] Argumento, inclusive, que mesmo a par do cerne que era o mérito da lide, fora recepcionado *in totum* no tema 145 do STF, restando assentado a competência dos tribunais para aferirem a compatibilidade da lei municipal em face da Constituição.

A elucidativa manifestação técnica da EMBRAPA atestando que a produção de cana é 25% maior sem a queimada.

Bem como, da manifestação da Esalq/USP afirmando a que 20% dos trabalhadores agrícolas do Brasil estão na atividade da cana, sem escolaridade ou formação técnica para o manejo mecanizado. Alude, portanto, que a mecanização deve ser gradativa.

Do o Ministério do Trabalho alerta para o risco de doenças cardíacas e ergonômicas devido ao tipo de atividade exercida pelo trabalhador.

Dos Instituto de Estudos Avançados da USP - IEA e Instituto Tecnológico Vale – ITV demonstraram que não havendo queima, o apodrecimento da cana gera gás metano, que é muito mais prejudicial ao meio ambiente, pois gera o efeito estufa.

Em seu voto, o relator Min. Luiz Fux, primeiramente enfrentou a questão da competência dos Tribunais de Justiça para exercer controle de constitucionalidade de norma municipal em face da Constituição Federal, ao que sem maiores digressões chancelou por hígida a atuação do Tribunal Paulista.

Ao enfrentar o mérito, o relator ponderou seu voto a partir da audiência pública, haja vista que qualquer decisão irradiará consequências sociais, econômicas e políticas inerentes ao caso. Assim, revisitando os dados, aduz que já há uma gradativa diminuição do uso da queimada, mormente, após a criação da lei Estadual que, contrariamente da lei municipal que simplesmente proibiu, aquela instituiu um planejamento, uma preparação prévia perpetrada pelo poder público a fim de tornar concreta uma situação desejável.

Observou que as consequências advindas de um comando normativo simples e reto, como da norma municipal, não são sensíveis as questões socias e econômicas decorrentes, quer dos trabalhadores rurais, ou mesmo, dos pequenos produtores que teriam que deixar a atividade. Que a mecanização impende de mão de obra qualifica, qualificação que imprescinde de tempo, sob pena fechar abruptamente grande maioria dos postos de trabalho, bem como, ocasionar retração econômica e industrial no segmento.

Nesse sentido, o relator analisa a possibilidade de nefasta intervenção do Estado, ainda que sob o manto da melhora ambiental, influenciando negativamente na esfera individual do particular, pelo que deve o Estado responder. Lembrado a lições de direito ambiental de SARLET (2013, p. 603), faz um paralelo entre o dever e poder Estado no campo de atuação ativo e passivo, aduzindo:

> [...] O Poder Público deve aplicar as normas constitucionais na medida do possível e, portanto, seria completamente ilógico exigir dele um dever jurídico de existência de vagas de trabalho para todo cidadão – daí a sua perspectiva passiva que não lhe imputa qualquer responsabilidade neste sentido. Solução diversa, no entanto, deve ser implementada quando o governo sai de sua inércia administrativa e se insere no mercado, interferindo em determinada atividade. Neste caso, a partir de uma ação diretamente relacionada a esta decisão administrativa, caso haja prejuízo suportado pelo particular, de maneira a retirar-lhe a condição de usufruir um direito fundamental em seu mínimo existencial, é plenamente exigível uma atuação no sentido de atenuar a situação, até que se retorne à situação equivalente anterior à saída desta inércia interventiva.

Em verdadeira análise principiológica, o voto escancara colisão de princípios[14], muito mais que a celeuma da existência ou não de competência legislativa, pois, de um lado temos um dever fundamental e cogente esculpido no art. 225 da CRF/88, enquanto que de outro lado conflitamos com a elementar dignidade humana, trabalho, proteção social a livre iniciativa, e etc, também fundamental principiologia constitucional. Assim, o relator observa a diferenciação entre os direitos fundamentais vistos como pontos de partida e como ponto de chegada.

Por fim, ao observa a função precípua do município, que é atender diretamente o cidadão, garantindo-lhe, na medida do possível, por conta da conhecida e sempre presente insuficiência de recursos, a satisfação de todas as suas primeiras necessidades, como se percebe na feitura da lei municipal de 1995, alerta que há limites, ou seja, o ato de suplementação legislativa se desvanece quando o *vácuo legis* é corrigido, nesse caso, quando do advento superveniente da lei Estadual de 2002, o ente competente exaure a matéria, e não poderá ser limitado por quem tem a opção de complementar à disciplina adotada.

Por decorrência lógica, a lei municipal é insuscetível de existência e validade, por quanto, conflita com a constitucionalidade da lei estadual paulista nº 11.241/02, que reflete a harmonia exigida pela constituição. Entretanto, isso não quer dizer da incompetência legislativa municipal, mas que ela existe no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados, nos termos do art. 24, VI c/c 30, I e II, da CF/88.

O voto divergente, da Min. Rosa Weber, abraçou apenas a tese de que a localidade expõe significativa precedência a competência legislativa, mormente, quando o produto legislativo tem vier de efetividade do enunciado no art. 225 da Constituição.

---

[14] Fazendo lembrar o ensino de Alexy: "***Princípios são mandamentos de otimização em face das possibilidades jurídicas e fáticas***." - ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo:Malheiros, 2008, p. 85-120.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não restam dúvidas, que o direito Ambiental está intrinsecamente ligado ao desenvolvimento humano e ecológico, sobretudo em sua relação social (multidisciplinar) e na percepção do ser ao ambiente que o permeia, através do equilíbrio e ordem ao meio, bem assim, é disciplina essencial nas construções sociais de afetação de toda ordem, sobretudo, quando possibilita ao Estado o poder de intervir e dirigir os certos aspectos da vida no seu dia-a-dia. Intervenção que, obrigatoriamente, lastreada na legalidade trará em seu conteúdo as razões e princípios que a fazem ser, sob pena de perecer.

A exemplo do que assentou o tema 145, firmando a tese de que o município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, inciso VI, c/c 30, incisos I e II, da Constituição Federal).

Assim as razões legislativas, por mais nobres que sejam, obrigam necessária analise da cadeia de princípios que a sustenta. A aula contida no voto do Min Fux carregado de densa doutrina constitucional e ambiental, lastreando seu pensar nas inflexões econômicas e socias, tece um diálogo de princípios e direitos fundamentais, construindo seu voto ao explicitar suas razões.

Destaca-se ainda o emprego da teoria de Alexy na razoabilidade e no entendimento de que o princípio de preservação ambiental não pode ser insensível a conjuntura social e multidisciplinar que cerca o mérito, não pode ser proibitivo, mas norteador de sopesamento e gerenciamento, inclusive quanto ante a eventuais riscos e incertezas.

Por isso mesmo, que assiste ao Município competência constitucional para formular regras e legislar sobre proteção e defesa do meio ambiente, que representa encargo irrenunciável que incide sobre todos e cada um dos entes que integram o Estado Federal brasileiro[15].

8. REFERÊNCIAS

FRANÇA. **A DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO**. Embaixada da França no Brasil. Disponível em http://www.ambafrance-br.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem. Acesso em 21/08/2022.

[15] Parte da expressão do voto do Min. Cerso de Mello no RE586.224-RG / SP.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo:Malheiros, 2008.

ARISTÓTELES. **A política**, tradução Roberto Leal Ferreira- 3ª ed. – São Paulo: Martins Fontes, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 21/08/2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **TEMA 145**. Disponível em https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2665565&numeroProcesso=586224&classeProcesso=RE&numeroTema=145. Acesso em 15/08/2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 586.224-RG**. Relator Min Luiz Fux. Acórdão publicado no DJE em 08 de maio de 2015. Disponível em https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2616565.Acesso em 15/08/2022.

BULOS, Uadi Lammego. **Constituição federal anotada**. São Paulo: Saraiva, 2003.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**, 16. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 1991.

D´ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. **Direito ambiental econômico e a ISO 14000**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do estado socioambiental de direito**. Porto Alegre: livraria do Advogado Editora, 2008.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro** / Celso Antonio Pacheco Fiorillo. – 11. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2010.

FREITAS Vladimir Passos de (coord.). **Direito Ambiental em Evolução**- N˚5./ Vladimir P. de Freitas (coord.)/ Curitiba: Juruá, 2007.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. Revista dos Tribunais. 2005.

HUME, David. **Investigação sobre o entendimento humano**. Trad. André Campos Mesquita. – São Paulo: Escala Educacional, 2006.

LUNELLI, Carlos Alberto e MARIN, Jeferson. **Estado, meio ambiente e jurisdição** / org. Carlos Alberto lunelli, Jeferson Marin. – Caxias do Sul, RS: Educs, 2012.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 19. ed. Malheiros: São Paulo, 2011.

MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. **Curso de direito constitucional**: 10 ed. rev. e atual.. São Paulo: Saraiva, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**/Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco – 7. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012.

Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos (NEPP-DH) – UFRJ - **DECLARAÇÃO DE DIREITOS DO BOM POVO DE VIRGÍNIA** - http://www.nepp-dh.ufrj.br/anterior_sociedade_nacoes6.html.

PASOLD, César Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**: teoria e prática. 14 ed. Florianópolis: EMais, 2018.

REALE, Miguel. **Política e Direito**: ensaio / Miguel Reale – São Paulo: Saraiva, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIF, Tiago. **Direito constitucional ambiental** / Ingo Wolfgang Sarlet, Tiago Fensterseif – 4. ed. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunai, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à constituição**. São Paulo. Malheiros. 2007.

SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Curso de direito constitucional**. 8 ed. – São Paulo: Saraiva, 2013.

WECHENFELDER, Paulo Natalicio. **Do direito constitucional ao meio ambiente equilibrado: a construção de uma cultura** / Paulo Natalicio Weschenfelder, - Caxias do Sul, RS: Educs, 2012.