

29/06/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 194.704 MINAS GERAIS

RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO
REDATOR DO ACÓRDÃO RISTF : MIN. EDSON FACHIN
RECTE.(S) : SÃO BERNARDO ÔNIBUS LTDA
ADV.(A/S) : LAURO BRACARENSE
ADV.(A/S) : RUI BATISTA MENDES
RECDO.(A/S) : SECRETÁRIO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE DE
BELO HORIZONTE
ADV.(A/S) : BERTOLDO MACHADO VEIGA

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL 4.253/85 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. PREVISÃO DE IMPOSIÇÃO DE MULTA DECORRENTE DA EMISSÃO DE FUMAÇA ACIMA DOS PADRÕES ACEITOS. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OFENSA À REGRA CONSTITUCIONAL DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS. INOCORRÊNCIA. NORMA RECEPCIONADA PELO TEXTO VIGENTE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria (*presumption against preemption*).

2. Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma adequada, necessária e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (*clear statement rule*), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente menor.

3. Na ausência de norma federal que, de forma nítida (*clear statement rule*), retire a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, exercerem plenamente sua

RE 194704 / MG

autonomia, detêm Estados e Municípios, nos seus respectivos âmbitos de atuação, competência normativa.

4. Recurso extraordinário a que se nega provimento.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência da Ministra Cármen Lúcia, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, preliminarmente, conheceu do recurso, nos termos do voto do Ministro Carlos Velloso (Relator), vencido o Ministro Dias Toffoli, que votou pela extinção do mandado de segurança, prejudicado o conhecimento do recurso extraordinário. No mérito, o Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Ministro Carlos Velloso (Relator), negou provimento ao recurso, vencidos os Ministros Cezar Peluso, Eros Grau e Gilmar Mendes.

Brasília, 29 de junho de 2017.

Ministro **EDSON FACHIN**
Redator para o acórdão

SEGUNDA TURMA

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 194.704

PROCED. : MINAS GERAIS

RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO

REDATOR DO ACÓRDÃO RISTF : MIN. EDSON FACHIN

RECTE.(S) : SÃO BERNARDO ÔNIBUS LTDA

ADV.(A/S) : LAURO BRACARENSE (4177/MG)

ADV.(A/S) : RUI BATISTA MENDES (045662/MG)

RECDO.(A/S) : SECRETÁRIO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE DE BELO
HORIZONTE

ADV.(A/S) : BERTOLDO MACHADO VEIGA (12003/MG)

Decisão: Por proposta do Senhor Ministro Marco Aurélio, o julgamento foi afetado ao Plenário. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Senhor Ministro Néri da Silveira. Presidiu, este julgamento, o Senhor Ministro Carlos Velloso. 2ª Turma, 13.04.99.

Presidência do Senhor Ministro Carlos Velloso. Presentes à Sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Maurício Corrêa e Nelson Jobim. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Néri da Silveira, Presidente.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Mardem Costa Pinto.

P/ Carlos Alberto Cantanhede
Coordenador

12/05/2004

TRIBUNAL PLENO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 194.704-7 MINAS GERAIS

RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO

RECORRENTE(S) : SÃO BERNARDO ÔNIBUS LTDA E OUTRO(A/S)

ADVOGADO(A/S) : LAURO JOSÉ BRACARENSE

ADVOGADO(A/S) : RUI BATISTA MENDES E OUTRO(A/S)

RECORRIDO(A/S) : SECRETÁRIO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE DE BELO HORIZONTE E OUTRO(A/S)

ADVOGADO(A/S) : BERTOLDO MACHADO VEIGA

R E L A T Ó R I O

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO**: - A Procuradoria-Geral da República, parecer do ilustre Subprocurador-Geral Miguel Frauzino Pereira, assim relata e opina a respeito da matéria:

"Ao julgar apelação em mandado de segurança, o tribunal de origem reconheceu a legitimidade da legislação municipal com base em que se aplicaram multas por poluição do meio ambiente — consistente na emissão de fumaça, por veículos automotores, no perímetro urbano (fls. 1.027 a 1.032).

*Daí o recurso extraordinário, interposto com fulcro nas alíneas **a** e **c** do permissivo constitucional e apontando ofensa aos arts. 23, VI, 30, I, e 225, também da Carta Política da República.*

*Alegam os recorrentes, em suma, ter-se confundido a competência administrativa comum, inscrita tanto no art. 23, VI, como no art. 225, com a **competência legislativa** objeto do art. 24, VI, assim atribuída, no tocante a meio ambiente, apenas à União, aos Estados e ao Distrito Federal. Acrescentam que a norma inserta no art.*



30, I, da mesma Constituição, não autoriza ao município invadir a esfera de competência dos demais entes políticos.

Há tempestivas contra-razões, onde invocados, como suporte da decisão hostilizada, afora os dispositivos antes mencionados, o inciso II do art. 30 e o inciso II do art. 23, do Estatuto Fundamental.

Afigura-se de fato irrepreensível o aresto impugnado. É que, não obstante haver a União, e, eventualmente, o Estado-membro, exercitado a competência para legislar sobre meio ambiente, consoante previsto na Constituição, tal não se traduz em óbice à definição de correlatas posturas municipais atinentes ao tráfego nas vias urbanas, porque assunto de evidente interesse local, ou mesmo porque facultada, em preceito da própria Lei Maior, a suplementação, pelos municípios, no que couber, da legislação federal e estadual — art. 30, I e II.

Nada está a indicar, nestes autos, cumpre ressaltar, quer insanável conflito entre leis municipal e federal, quer a efetiva ocorrência de dupla punição por um mesmo fato nocivo ao meio ambiente, hipótese que anima as razões recursais; ou, ainda, o prejuízo resultante da aplicação da legislação municipal em suposto detrimento de outra, hierarquicamente superior.

Em rigor, da solução adotada na via ordinária não deflui contrariedade alguma à Constituição, seja a sua letra, seja a seu espírito. Carece, pois, de razoabilidade, a pretensão ora manifestada.

Nessas circunstâncias, opino que não se conheça do recurso." (Fls. 1.087-1.089)

É o relatório.



12/05/2004

TRIBUNAL PLENO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 194.704-7 MINAS GERAIS

V O T O

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. MEIO AMBIENTE. POLUIÇÃO. FUMAÇA DE ÔNIBUS. MUNICÍPIO: COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. C.F., art. 23, VI, art. 24, VI, art. 30, I e II.

I. - Assunto de interesse local — C.F., art. 30, I — e “peculiar interesse” são expressões equivalentes e não significam interesse exclusivo.

II. - Competência do Município para legislar sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição no que for de interesse local ou de seu peculiar interesse. C.F., art. 30, I e II.

III. - É de interesse local a disciplina da poluição do meio ambiente por veículos que trafegam no perímetro urbano expelindo fumaça e gases tóxicos. Legitimidade da legislação municipal. C.F., art. 30, I e II.

IV. - R.E. não conhecido.

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO** (Relator): A questão versada nestes autos foi apreciada pela 2ª Turma, em jogo a legislação estadual e federal, no AI 147.104-AgR/RJ, de que fui relator. Decidiu-se, então:

"EMENTA: - CONSTITUCIONAL. PROTEÇÃO AMBIENTAL E CONTROLE DE POLUIÇÃO. LEGISLAÇÃO CONCORRENTE: UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL. C.F., art. 24, VI e XII. CF/67, art. 8º, XVII, c.



I. - O art. 8º, XVII, **c**, CF/67, conferia à União competência para legislar sobre normas gerais de defesa e proteção da saúde, estabelecendo o parágrafo único do mesmo artigo que a competência da União não excluía a dos Estados para legislar supletivamente sobre a matéria. A CF/88 conferiu aos Estados e ao Distrito Federal competência concorrente na matéria (CF/88, art. 24, VI e XII).

II. - Inocorrência de ofensa à Constituição pelo fato de o Estado ter exercido a sua competência legislativa supletiva. A alegação no sentido de que a legislação estadual teria entrado em testilhas com a lei federal, Lei 6.938/81, não é própria do recurso extraordinário, esgotando-se no âmbito do contencioso infraconstitucional, próprio do recurso especial (CF, art. 105, III, **b**).

III. - R.E. inadmitido. Agravo improvido." ("DJ" de 27.8.93)

Disse eu no voto que proferi:

"A decisão agravada é de ser mantida. Reporto-me aos termos da decisão que proferi no AI 150.034/RJ:

'Sustenta a decisão agravada a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar a respeito da proteção ambiental e controle de poluição, consoante o disposto no art. 24, VI e § 1º, da Lei Maior, pelo que prejudicaria a admissibilidade do recurso extraordinário ao fundamento do art. 102, III, **a**, da mesma Carta. Ademais, no que toca à alínea **c** do mencionado dispositivo constitucional, a Resolução 16/86 do Conselho Nacional de Meio Ambiente-CONAMA não exclui 'a possibilidade de os Estados

editarem normas supletivas, criando os mecanismos adequados à prevenção e à fiscalização das atividades que possam influir na qualidade de vida e do meio ambiente'.

A decisão agravada, da lavra do eminente Desembargador Fernando Whitaker, amplamente fundamentada, está correta.

O acórdão rejeitou a arguição de inconstitucionalidade de ato normativo estadual que estabeleceu índices máximos de poluição ambiental toleráveis, ocorrentes da emissão de fumaça por veículos automotores. Fê-lo com base no art. 8º, XVII, **c** e seu parágrafo único, dado que aos Estados competia legislar supletivamente a respeito do tema. Ataca-se o acórdão, sustentando que ele teria ofendido o citado art. 8º, XVII, **c** (CF, art. 102, III, **a**) e que teria ele, ademais, julgado válida lei local contestada em face da Constituição (CF, art. 102, III, **c**). O recurso, entretanto, é inviável. No que toca à alegação de ofensa ao art. 8º, XVII, **c** e seu parágrafo único, certo é que citado dispositivo legal, o art. 8º, XVII, **c**, da Constituição pretérita, conferia à União competência para legislar sobre normas gerais de defesa e proteção da saúde, estabelecendo o parágrafo único do mesmo artigo que a competência da União não excluía a dos Estados para legislar supletivamente sobre a matéria. A Constituição vigente, de 1988, conferiu aos Estados e ao Distrito Federal competência concorrente na matéria (CF, 1988, art. 24, VI e XII). Quer dizer, a situação continuou a mesma. Posta a questão nestes termos, é inegável o acerto do acórdão recorrido, dado que a matéria diz respeito à questão específica do Estado, ou ela é daquelas que o Estado veicula, mediante lei, para atender a peculiaridades suas. Isto quer dizer que ontem, como hoje, os Estados podiam e podem dispor a respeito do tema. No que concerne à alínea **c** do inciso III do art. 102, melhor sorte não tem o recurso, dado que a contestação do ato do governo local é, na verdade, à lei federal, Lei 6.938, de 31.8.81,

que dispõe, em termos de normas gerais, sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, art. 8º, V. A questão, por isso mesmo, esgota-se no âmbito do contencioso infraconstitucional, próprio do recurso especial (CF, art. 105, III, b).'

Nego provimento ao Agravo."

A questão, agora, apresenta contornos novos. Aqui, o acórdão recorrido reconheceu a legitimidade da legislação municipal com base em que se aplicaram multas por poluição do meio ambiente, consistente na emissão de fumaça, por veículos automotores, no perímetro urbano. Sustenta-se, no RE, que o Município não tem competência para legislar sobre proteção do meio ambiente e controle de poluição, dado que essa competência reparte-se entre a União, os Estados e o Distrito Federal — competência concorrente, art. 24, VI, da C.F.

Examinemos a questão.

Em trabalho doutrinário que escrevi — *"Estado Federal e Estados Federados na Constituição Brasileira de 1988 - O Equilíbrio Federativo"*, em *"Temas de Direito Público"*, Ed. Del Rey, Belo Horizonte, 1ª ed., 2ª tiragem, 1997, pág. 401 — abordei o tema. Registrei que a Constituição vigente, no art. 30, I, estatui que

compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, abandonando a velha fórmula que atribuía aos Municípios competência para legislar nas matérias de "seu peculiar interesse", lecionando Manoel Gonçalves Ferreira Filho que "estaria incluída na competência municipal questões que fossem de interesse preponderante do Município embora não exclusivamente de interesse local." ("Comentários à Constituição de 1988", Saraiva, 1990, p. 218). A Constituição de 1988, dispendo, no art. 30, I, sobre assuntos de interesse local, teria, na lição do mesmo autor, restringido "a autonomia municipal", retirando "de sua competência as questões que, embora de seu interesse também, são do interesse de outros entes", o que implica alargamento da competência estadual..." (Ob. e loc. cits).

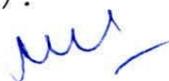
Penso, entretanto, que isso não ocorre.

O que deve ser entendido é que "assuntos de interesse local", expressão utilizada pela CF/88, art. 30, I, é equivalente a "peculiar interesse" das Constituições anteriores. Nesse sentido, aliás, a lição de Celso Bastos, a dizer que "o que houve de novo foi o abandono da expressão 'peculiar interesse', cláusula-chave para determinação da competência constitucional desde 1891, pela expressão equivalente 'assuntos de interesse local'". Mais: "Não nos

parece que tenha procedência científica a tentativa feita por alguns, para encontrar uma significação própria para a expressão 'interesse local' diferente de 'peculiar interesse'. Qualquer tentativa nesse sentido irá ao encontro de um eventual retorno à noção de interesse exclusivo", tentativa que, "no passado, não deu certo porque praticamente nada pode ser de interesse exclusivo do município." (Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins, "Comentários à Constituição do Brasil", Saraiva, 1993, 3º vol., Tomo II, págs. 223 e 224).

O conceito de "peculiar interesse" foi firmado pelos publicistas brasileiros. Destaco, dentre todos, a lição de Hely Lopes Meirelles:

"Peculiar interesse não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional, que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira, através dos Estados a que pertencem. O que define e caracteriza o "peculiar interesse", inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o Estado ou a União," ("Direito Municipal Brasileiro", 2ª ed., Rev. dos Tribs., 1962, II/86).



Posta a questão nesses termos, é lícito afirmar que também caberá ao Município, naquilo que disser respeito ao interesse local, ou ao peculiar interesse seu, legislar sobre meio ambiente e controle da poluição, tema objeto de legislação concorrente — União, Estados e Distrito Federal, C.F., art., 24, VI — no qual a União expedirá normas gerais — diretrizes, princípios — os Estados e o Distrito Federal editam normas suplementares e, inexistindo lei federal sobre normas gerais, editam normas para atender a suas peculiaridades (C.F., art. 24, VI, § 1º, § 2º e § 3º), e os Municípios, com base no art. 30, I, legislam naquilo que for de interesse local, ou de seu peculiar interesse.

Ora, quer me parecer que é de interesse local a disciplina da poluição do meio ambiente por veículos que trafegam no perímetro urbano expelindo fumaça e gases tóxicos.

O entendimento mais se reforça diante do que está inscrito no art. 30, II: ao Município compete suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. No que couber, quer dizer, nos assuntos de interesse local ou do peculiar interesse do Município. Escrevi no trabalho de doutrina acima indicado:



"No inciso II do art. 30, aos Municípios é atribuída competência para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. O que deve ser entendido, no ponto, é que os Municípios poderão suplementar — complementar ou suprir — a legislação federal e a estadual para o fim de ajustá-las 'a peculiaridades locais', leciona Manoel Gonçalves Ferreira Filho. José Afonso da Silva opina no sentido de que 'aí, certamente, competirá aos Municípios legislar supletivamente sobre: 1. proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; 2. responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico local; 3. educação, cultura, ensino e saúde, no que tange à prestação desses serviços no âmbito local; 4. direito urbanístico local, etc.'" ("Temas de Direito Público, cit., pág. 401).

Ora, se é da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios — competência material, administrativa, competência de atividades concretas — proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (C.F., art. 23, VI), e se a atividade administrativa desenvolve-se **sub legem** — administrar é executar de ofício a lei — é forçoso concluir que ao Município cabe legislar em termos de proteção do meio ambiente e combate à poluição no que diz respeito ao interesse local ou ao seu peculiar interesse (C.F., art. 30, I e II). Quem quer os fins deve dar os meios. 

Perfeito, portanto, o entendimento da Procuradoria-Geral da República, exposto no parecer do ilustre Subprocurador-Geral Miguel Frauzino Pereira, transcrito no relatório.

Do exposto, conheço do recurso e nego-lhe provimento.



12/05/2004

TRIBUNAL PLENO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 194.704-7 MINAS GERAIS

RELATOR : **MIN. CARLOS VELLOSO**
RECORRENTE(S) : SÃO BERNARDO ÔNIBUS LTDA E OUTRO(A/S)
ADVOGADO(A/S) : LAURO JOSÉ BRACARENSE
ADVOGADO(A/S) : RUI BATISTA MENDES E OUTRO(A/S)
RECORRIDO(A/S) : SECRETÁRIO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE DE BELO
HORIZONTE E OUTRO(A/S)
ADVOGADO(A/S) : BERTOLDO MACHADO VEIGA

EXPLICAÇÃO

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - Sr. Ministro Carlos Velloso, Vossa Excelência sustenta que os Municípios podem legislar em matéria de seu peculiar interesse na área de meio ambiente?

O SENHOR MINISTRO CARLOS VELLOSO (RELATOR) - Sim.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - No caso concreto, vejo o seguinte (lê fl. 1.012 dos autos):

".....
... a autoridade municipal entende que os veículos de propriedade das IMPETRANTES estão emitindo fumaça acima dos padrões que reputa aceitáveis, ...
....."

A questão preocupante, no sentido lato, é a de que, se estabelecermos uma larga possibilidade de legislação, teremos que

RE 194.704 / MG

determinados tipos de veículos de fabricação autorizada poderão circular em determinados Municípios e não em outros. É um problema sério; ou seja, não sei qual é a situação.

O SENHOR MINISTRO CARLOS VELLOSO (RELATOR) - São ônibus, veículos de transporte de passageiros, veículos de transporte coletivo.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - Quero lembrar que houve uma disputa muito grande entre empresas de ônibus, no sentido de serem menos ou mais poluentes em relação a determinado tipo de combustível utilizado. Era a discussão sobre o sistema do diesel na compressão das válvulas de motor. É preciso ter cautela em relação a isso; senão teríamos a possibilidade de impedir, por exemplo - e o que não gostaria de fazê-lo -, que o Ministro Marco Aurélio, com o seu carro já muito conhecido, pudesse entrar nas terras de Belo Horizonte, considerando a autorização de circulação.

O SENHOR MINISTRO CARLOS VELLOSO (RELATOR) - Isso não ocorrerá nunca, porque, no caso, são empresas concessionárias de transporte coletivo, que rodam no Município de Belo Horizonte.

RE 194.704 / MG

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - Não necessariamente, não chega a isso. O problema é essa forma de restrição. Vamos ao caso concreto.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Parece inequívoca a competência do Município para exigir a qualificação dos veículos afetados à prestação de serviço público. A regra tem outros mecanismos.

O SENHOR MINISTRO CARLOS VELLOSO (RELATOR) - Questões concretas, que podem surgir, serão solucionadas em ações próprias, o mandado de segurança, por exemplo, observados, os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Penso que não se pode impedir o Município de legislar no controle da poluição urbana.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - Concordo com Vossa Excelência, só não fico com as generalidades.

O SENHOR MINISTRO CARLOS VELLOSO (RELATOR) - Também eu, não. Examinei a competência do Município para legislar sobre matéria de interesse local e em termos de legislação suplementar.

RE 194.704 / MG

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (PRESIDENTE) - Com essas restrições, acompanho Vossa Excelência, porque, se ficarmos na generalidade, os Municípios ficarão impedidos.

* * * * *

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 194.704

PROCED. : MINAS GERAIS

RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO

RECTE.(S) : SÃO BERNARDO ÔNIBUS LTDA

ADV.(A/S) : LAURO BRACARENSE (4177/MG)

ADV.(A/S) : RUI BATISTA MENDES (045662/MG)

RECDO.(A/S) : SECRETÁRIO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE DE BELO HORIZONTE

ADV.(A/S) : BERTOLDO MACHADO VEIGA (12003/MG)

Decisão: Por proposta do Senhor Ministro Marco Aurélio, o julgamento foi afetado ao Plenário. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Senhor Ministro Néri da Silveira. Presidiu, este julgamento, o Senhor Ministro Carlos Velloso. 2ª Turma, 13.04.99.

Decisão: Após os votos dos Senhores Ministros Carlos Velloso, Relator, e Carlos Britto, que conheciam e negavam provimento ao recurso, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Cezar Peluso. Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa e, neste julgamento, o Senhor Ministro Gilmar Mendes. Presidência, em exercício, do Senhor Ministro Nelson Jobim, Vice-Presidente. Plenário, 12.05.2004.

Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim, Vice-Presidente. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Cezar Peluso e Carlos Britto.

Procurador-Geral da República, Dr. Cláudio Lemos Fonteles.

p/Luiz Tomimatsu
Coordenador

14/06/2006

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 194.704 MINAS GERAIS

VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO: 1. Trata-se de recurso extraordinário contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais que, *incidenter tantum*, denegando pedido de mandado de segurança contra aplicação de multas, considerou recebidos pela vigente Constituição da República a Lei nº 4.253/85 e o Decreto nº 5.893/88, do Município de Belo Horizonte (fls. 1029), que punem, com aquela sanção, a emissão de fumaça, acima de certo padrão, pelos veículos automotores, no perímetro urbano. Da decisão impugnada consta:

“Os atos praticados pelos agentes municipais, isto é, fiscalizar e multar os veículos das apelantes, por poluição, como no presente caso, tem amparo legal, porquanto o Município tem competência para legislar e administrar questão referente ao meio ambiente, que é de interesse local, com base no artigo 23, VI, c/c artigo 30, I, e 225, todos da Constituição Federal.

Quanto à alegação das apelantes de que já existe Lei Federal a respeito, porquanto a CNT tem punição para a fumaça expelida pelos veículos, temos que neste caso a punição é apenas na medida em que prejudica o trânsito, enquanto que a Lei Municipal Ambiental, aplicada às apelantes, protege a saúde dos munícipes, sendo, assim, totalmente diversa as punições, razão pela qual não tem procedência a argüição das recorrentes de que a punição é um ‘bis in idem’. Muitas vezes um ato sofre mais de uma sanção, quando existe uma prevista pela Lei Penal e outra pela Civil, pois cada uma resguarda um interesse” (fls. 1.028/1.029).

O Relator, eminente Min. **CARLOS VELLOSO**, conheceu do recurso, mas lhe negou provimento, por entender de *“interesse local a disciplina da poluição do meio ambiente por veículos que trafegam no perímetro*

RE 194.704 / MG

urbano expelindo fumaça e gases tóxicos". Disse S. Exa.:

"Ora, se é da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios – competência material, administrativa, competência de atividades concretas – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (C.F., art. 23, VI), e se a atividade administrativa desenvolve-se **sub legem** – administrar é executar de ofício a lei – é forçoso concluir que ao Município cabe legislar em termos de proteção do meio ambiente e combate à poluição no que diz respeito ao interesse local ou ao seu peculiar interesse (C.F., art. 30, I e II). Quem quer os fins deve dar os meios".

Pedi vista dos autos para melhor exame da matéria.

2. Concordo com as premissas adotadas pelo Min. Relator: i) o Município tem competência para "*proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer das suas formas*" (art. 23, VI, da CF); ii) as competências para "*legislar sobre assuntos de interesse local*" (art. 30, I) e para "*suplementar a legislação federal e a estadual no que couber*" (art. 30, II) abrangem matéria relativa ao meio ambiente.

Não encontro, porém, no caso, competência do Município para, sob pretexto de legislar em matéria de "*interesse local*", tipificar infração e cominar multa.

A emissão de gases e resíduos sólidos pelos veículos automotores que trafegam no Município, sobretudo no perímetro urbano, atinge, é certo, interesse desse ente federativo, mas sem nenhuma particularidade que, conferindo-lhe proeminência local, justificaria desatar competência legiferante para reger o assunto mediante tipificação de ilícito administrativo e imposição de multa. É que tal disciplina normativa pressupõe e envolve, desde logo, regulamentação de especificações técnicas sobre modelo e regulagem de motores, composição de combustíveis, definição de catalisadores, etc., enquanto aspectos próprios do objeto das normas de trânsito, ou seja, das normas de circulação de

RE 194.704 / MG

veículos, de competência privativa da União (art. 22, XI, CF). É, ao propósito, significativo que de alguns dos autos de fiscalização, no caso, constava registro da rotação máxima do chamado conta-giros do motor (fls. 364 e 365).

Não precisa muito esforço por vê-lo. A prescrição de sanções por emissão de fumaça, acima de determinados níveis, medidos por escalas técnicas e normas da ABNT, implica *ipso facto* interdição normativa das condutas cuja prática tem por resultado a emissão proibida e, portanto, obrigatoriedade jurídica da adoção de especificações e regulagens de componentes dos veículos, das quais se ocupam regras gerais de trânsito estabelecidas pela União. Ora, a consequência é a impossibilidade nomológica de estatuição de sanções por ente federativo que não detém competência para impor a observância das condutas instrumentais necessárias à realização da atividade lícita de circulação de veículos. Se o Município não pode – e não há dúvida a respeito – legislar sobre especificação técnica dos motores, dos combustíveis e dos emissores de gases, em relação aos veículos, não pode, mediante lei, cominar sanção por emissão desconforme, resultante da inobservância da legislação federal sobre a matéria, porque, ao fazê-lo, legislaria sobre aquelas mesmas especificações técnicas,¹ alheias à sua competência em assunto local. Não custa, aliás, advertir que, à época, o controle da emissão de fumaça de motores movidos a óleo diesel, à luz da escala de Ringelmann, era já disciplinado pela Resolução nº 510/77 do CNT (fls. 465) e a Portaria

1 “Finalmente, uma ordem social pode – e é este o caso da ordem jurídica – prescrever uma determinada conduta precisamente pelo fato de ligar à conduta oposta uma desvantagem, como a privação dos bens acima referidos, ou seja, uma pena no sentido mais amplo da palavra. Desta forma, uma determinada conduta apenas pode ser considerada, no sentido dessa ordem social, como prescrita –, na medida em que a conduta oposta é pressuposto de uma sanção (no sentido estrito). Quando uma ordem social, tal como a ordem jurídica, prescreve uma conduta pelo fato de estatuir como devida (devendo ser) uma sanção para a hipótese da conduta oposta, podemos descrever esta situação dizendo que, no caso de se verificar uma determinada conduta, se deve seguir determinada sanção. Com isto já se afirma que a conduta condicionante da sanção é proibida e a conduta oposta é prescrita” (KELSEN. *Teoria Pura do Direito*. São Paulo: Martins Fontes. 1998. p. 26-27).

RE 194.704 / MG

nº 100/80, do Ministério do Interior (fls. 466).

Não se discute, como já reconheci e adiantei, que aos Municípios sobra manifesto interesse no controle da emissão de gases e resíduos pelos veículos automotores, bem como competência para proteger o meio ambiente. Mas esta proteção e aquele controle só podem dar-se mediante aplicação da legislação federal sobre a matéria, notadamente o Código Nacional de Trânsito, que, à época da edição da lei e do decreto questionados, estatuiu penalidade do “grupo 3” e retenção do veículo para o caso de transitar “produzindo fumaça” (art. 181, XXX, letra “a”, do Decreto federal nº 62.127, de 16 de janeiro de 1968).² A legislação municipal estaria, contra todos os princípios, autorizando punição dúplice pelo mesmo fato, sob o mesmo ponto de vista normativo!

O Município poderia ter aplicado sanção prevista na legislação federal, exercendo poder de polícia que lhe é inerente, como, em hipótese análoga, proclamou a Corte no julgamento do **RE nº 246.461** (Rel. Min. **EROS GRAU**, 30.09.2005):

“9. O artigo 179, I, da Lei Orgânica do Município de São Paulo e o Convênio GS 2.743, de 17 de junho de 1991, não são inconstitucionais. O artigo 22, inciso XI, da Constituição do Brasil estabelece a competência privativa da União para legislar sobre trânsito. No caso em exame, as normas impugnadas disciplinam tão-somente o exercício do poder de polícia pela municipalidade para ‘organizar, prover, controlar e fiscalizar o trânsito no âmbito de seu território’. Tratando-se de preceitos que disciplinam o exercício do poder de polícia, não há que se falar em invasão de competência da União para legislar sobre trânsito. Nesse sentido, o seguintes julgados:

2 “Art 181. É proibido a todo condutor de veículo:

(...)

XXX – Transitar com o veículo:

a) produzindo fumaça em níveis superiores aos fixados pelo CONTRAN. (*Redação dada pelo Decreto nº 65.262, de 2.10.1969*)

Penalidade: Grupo 3 e retenção do veículo para regularização;”

RE 194.704 / MG

EMENTA: CONSITUCIONAL, ADMINISTRATIVO. ESTADO-MEMBRO: PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA. ÔNIBUS: FRETAMENTO PARA FINS TURÍSTICOS: DECRETO ESTADUAL REGULAMENTADOR. Decreto 29.912, de 1989, do Estado de São Paulo. I. Fretamento de ônibus para o transporte com finalidade turística, ou para o atendimento do turismo no Estado. Transporte ocasional de turistas, que reclama regramento por parte do Estado-membro, com base no seu poder de polícia administrativa, com vistas à proteção dos turistas e do próprio turismo. CF, art. 25, § 1º. Inocorrência de ofensa à competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (CF, art. 22, XI). II. RE conhecido e não provido' (RE nº 201.865, Relator o Ministro Carlos Velloso, DJ de 4.2.2005)

EMENTA: CONSTITUCIONAL. MUNICÍPIO: COMPETÊNCIA: IMPOSIÇÃO DE MULTAS: VEÍCULOS ESTACIONADOS SOBRE CALÇADAS, MEIOS-FIOS, PASSEIOS, CANTEIROS E ÁREAS AJARDINADAS. Lei nº 10.328/87, do Município de São Paulo, SP. I. Competência do Município para proibir o estacionamento de veículos sobre calçadas, meios-fios, passeios, canteiros e áreas ajardinadas, impondo multas aos infratores. Lei nº 10.328/87, do Município de São Paulo, SP. Exercício de competência própria – CF/67, art. 15, II, CF/88, art. 30, I – que reflete exercício do poder de polícia do Município. II. Agravo não provido' (RE n. 191.363-AgR, Relator o Ministro Carlos Velloso, DJ de 11.12.98).

Com fundamento no artigo 557, § 1º, do Código de Processo Civil e em consonância com a jurisprudência desta Corte, conheço parcialmente do recurso e, nessa parte, dou-lhe provimento. Estabelecido que a legislação impugnada diz respeito ao exercício de poder de polícia pela municipalidade – matéria que não se confunde com a competência da União

RE 194.704 / MG

Federal para legislar sobre trânsito (CB, artigo 22, XI) –, não há que se falar em vício de inconstitucionalidade do Convênio GS 2.743/91, celebrado entre o Estado e o Município de São Paulo”

Não, porém, tipificar ilícito de trânsito, cominando-lhe sanção.

É, ademais, o que advém, sob outro ângulo, do discernimento claro das distintas competências distribuídas pela Constituição da República, perante a qual, se é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, “*proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas*” (art. 23, VI), o que constitui evidente atribuição de competência material, ou, como se diz, para ações materiais ou de execução, só compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal “*legislar concorrentemente*” sobre “*proteção do meio ambiente e controle da poluição*” (art. 24, VI). A competência **legislativa** do Município, essa adscrive-se a “*assuntos de interesse local*” (art. 30, I) e, quanto aos de interesse dito transcendente (onde não predomina o do Município), “*suplementar*”, no que caiba, a legislação federal e estadual (art. 30, II). E, em matéria de tutela do meio ambiente, sob os aspectos técnicos a que, para evitar poluição, devem atender os veículos em circulação por todo o território do país, não há objeto normativo por suplementar, nem assunto em que sobreleve interesse local dos Municípios, senão interesse nacional predominante, que, por bons e óbvios motivos, lhes foge à competência legislativa autônoma:

“A tutela do meio ambiente é tema cuja importância transcende, no mundo atual, as próprias fronteiras nacionais, porque repercute na qualidade da vida humana no planeta”.³

3. Nesses termos, conheço do recurso extraordinário e dou-lhe provimento, para conceder a segurança.

3 MENEZES DE ALMEIDA, **Fernanda Dias**. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas. 1991. p. 141.

14/06/2006

TRIBUNAL PLENO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 194.704-7 MINAS GERAIS

VOTO

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU: - Senhora Presidente, vou pedir vênua também ao Ministro Carlos Britto, que acompanhou o Relator, Ministro Carlos Velloso, para acompanhar a divergência do Ministro Cezar Peluso.



14/06/2006

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 194.704 MINAS GERAIS

CONFIRMAÇÃO DE VOTO

O SR. MINISTRO CARLOS BRITTO - Senhora Presidente, vou pedir vênia ao Ministro Cezar Peluso e manter meu voto com o Relator.

* * * * *

14/06/2006

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 194.704 MINAS GERAIS

À revisão de apartes dos Senhores Ministros Gilmar Mendes, Sepúlveda Pertence, Ellen Gracie (Presidente) e Cezar Peluso.

DEBATE

O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO – Qual seria a peculiaridade a conduzir à tipificação e aplicação de multa?

O SR. MINISTRO GILMAR MENDES – Esse é um daqueles casos delicados que preocupam em termos de distribuição de competência federativa, porque acabamos gerando um tipo de incongruência; na medida em que o carro, ao sair de um município para outro, será submetido a leis diversas, isso já sugere a necessidade de uma regulação homogênea.

O SR. MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE – Em princípio, essa competência comum é administrativa. É de aplicação da lei.

O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO – Administrativa, admite-se.

A SRA. MINISTRA ELLEN GRACIE (PRESIDENTE) - Essa objeção foi levantada pelo Ministro Nelson Jobim na primeira assentada.

O SR. MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE – Aquela suplementação tem que ser alguma coisa absolutamente específica.

O SR. MINISTRO GILMAR MENDES – Que é um critério para aferir tanto a competência estadual ou federal, quando, na verdade, se gera essa possibilidade de incongruência.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO – Isso já estava regulamentado quando do meu voto, não apenas pelo Código, mas por duas portarias de âmbito federal.

O SR. MINISTRO GILMAR MENDES – E pode ser fiscalizado de maneira comum.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO – Exatamente.

14/06/2006

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 194.704 MINAS GERAIS

À revisão de apartes dos Senhores Ministros Gilmar Mendes, Sepúlveda Pertence, Ellen Gracie (Presidente) e Cezar Peluso.

DEBATE

O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO – Qual seria a peculiaridade a conduzir à tipificação e aplicação de multa?

O SR. MINISTRO GILMAR MENDES – Esse é um daqueles casos delicados que preocupam em termos de distribuição de competência federativa, porque acabamos gerando um tipo de incongruência; na medida em que o carro, ao sair de um município para outro, será submetido a leis diversas, isso já sugere a necessidade de uma regulação homogênea.

O SR. MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE – Em princípio, essa competência comum é administrativa. É de aplicação da lei.

O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO – Administrativa, admite-se.

A SRA. MINISTRA ELLEN GRACIE (PRESIDENTE) - Essa objeção foi levantada pelo Ministro Nelson Jobim na primeira assentada.

O SR. MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE – Aquela suplementação tem que ser alguma coisa absolutamente específica.

O SR. MINISTRO GILMAR MENDES – Que é um critério para aferir tanto a competência estadual ou federal, quando, na verdade, se gera essa possibilidade de incongruência.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO – Isso já estava regulamentado quando do meu voto, não apenas pelo Código, mas por duas portarias de âmbito federal.

O SR. MINISTRO GILMAR MENDES – E pode ser fiscalizado de maneira comum.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO – Exatamente.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 194.704

PROCED. : MINAS GERAIS

RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO

REDATOR DO ACÓRDÃO RISTF : MIN. EDSON FACHIN

RECTE.(S) : SÃO BERNARDO ÔNIBUS LTDA

ADV.(A/S) : LAURO BRACARENSE (4177/MG)

ADV.(A/S) : RUI BATISTA MENDES (045662/MG)

RECDO.(A/S) : SECRETÁRIO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE DE BELO HORIZONTE

ADV.(A/S) : BERTOLDO MACHADO VEIGA (12003/MG)

Decisão: Por proposta do Senhor Ministro Marco Aurélio, o julgamento foi afetado ao Plenário. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Senhor Ministro Néri da Silveira. Presidiu, este julgamento, o Senhor Ministro Carlos Velloso. 2ª Turma, 13.04.99.

Decisão: Após os votos dos Senhores Ministros Carlos Velloso, Relator, e Carlos Britto, que conheciam e negavam provimento ao recurso, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Cezar Peluso. Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa e, neste julgamento, o Senhor Ministro Gilmar Mendes. Presidência, em exercício, do Senhor Ministro Nelson Jobim, Vice-Presidente. Plenário, 12.05.2004.

Decisão: Renovado o pedido de vista do Senhor Ministro Cezar Peluso, justificadamente, nos termos do § 1º do artigo 1º da Resolução nº 278, de 15 de dezembro de 2003. Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim. Plenário, 17.6.2004.

Decisão: Após o voto-vista do Senhor Ministro Cezar Peluso, que conhecia e dava provimento ao recurso, no que foi acompanhado pelo Senhor Ministro Eros Grau, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello. Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Plenário, 14.06.2006.

Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Eros Grau e Ricardo Lewandowski.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.

Luiz Tomimatsu
Secretário

11/11/2015

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 194.704 MINAS GERAIS

VOTO - VISTA

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Trata-se de recurso extraordinário interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, que negou provimento ao recurso de apelação, em sede de mandado de segurança, interposto contra decisão que denegara a ordem requerida por permissionárias do serviço público de transporte coletivo do Município de Belo Horizonte.

A pretensão recursal refere-se à declaração de nulidade das multas impostas em virtude de poluição ambiental decorrente da emissão de fumaça acima dos padrões aceitos. Para tanto, aduzem os recorrentes que as penalidades foram aplicadas com base no art. 11 da Lei 4.253, de 4/12/1985, e no art. 97 do Decreto 5.893, de 16/3/1988, ambos do Município de Belo Horizonte, os quais não teriam sido recepcionados pelo Texto Constitucional de 1988.

Alega-se no recurso extraordinário ofensa aos artigos 23, VI; 30, I; e 225, da Constituição Federal, sustentando-se que o Município não tem competência para legislar a respeito de proteção do meio ambiente e controle de poluição. Argui-se, ainda, que essa matéria já é tratada em norma federal (Decreto 62.127/1968 - Código Nacional de Trânsito) e que as penalidades aplicadas na legislação municipal configuram *bis in idem*.

O Ministro Carlos Velloso, relator do presente recurso extraordinário, votou no sentido de conhecer do recurso e lhe negar provimento, por entender que, se é da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (art. 23, VI, da CF/88), conclui-se que ao Município cabe legislar em termos de proteção do meio ambiente e combate à poluição no que diz respeito ao interesse local (CF, art. 30).

O Ministro Ayres Britto acompanhou o relator e, na sequência, votou o Ministro Cezar Peluso, que se posicionou pelo conhecimento e

RE 194704 / MG

provimento do recurso, para conceder a segurança. Isso porque entendeu não ser da competência do Município tipificar infração e cominar multa, não obstante o pretexto de legislar em matéria de interesse local. Sustentou que essa disciplina normativa pressupõe e envolve regulamentação de especificações técnicas sobre modelo e regulação de motor, composição de combustíveis, etc., isto é, aspectos próprios do objeto das normas de trânsito, de competência privativa da União (CF, art. 22, XI). Assim, se o Município não pode legislar sobre especificação técnica dos motores, dos combustíveis, em relação aos veículos, não pode, por lei, cominar sanção por emissão desconforme, resultante da inobservância da legislação federal sobre o tema.

Em seguida, o Ministro Eros Grau votou acompanhando a divergência levantada pelo ministro Cezar Peluso.

O Ministro Joaquim Barbosa, meu antecessor, pediu vista dos autos.

Era o que tinha a rememorar.

Passo ao voto.

A Pré-Compreensão sobre o Federalismo Brasileiro

A matéria impõe preambular contextualização.

Conquanto não tenha participado do julgamento da ADI 4.060, Rel. Ministro Luiz Fux, Pleno, DJe 04.05.2015, adiro aos pressupostos de que partiu o então Relator sobre o atual estágio do federalismo brasileiro. Naquela oportunidade, ao discorrer sobre a dinâmica entre centralização e descentralização, típica da distribuição de poder no condomínio político nacional, o Ministro Luiz Fux assentou que a jurisprudência desta Corte apenas recentemente passou a se preocupar com a excessiva centralização de competências, a inviabilizar até mesmo a própria autonomia dos entes federativos.

Consabido, a repartição de competências há tempos é lida a partir de um modelo estanque que se biparte no sentido horizontal ou vertical, ou ainda, em competência legislativa ou administrativa. Como princípio

RE 194704 / MG

informador, a predominância de interesses ocupa lugar de destaque, rechaçado qualquer outro critério ou princípio de distribuição destas competências. E não se está aqui a afirmar que esse princípio não é relevante para o Estado Federal brasileiro, mas não pode ser visto como único princípio informador, sob pena de resultar as implicações referidas no decorrer deste voto, com destaque para a excessiva centralização de poder na figura da União.

Esta excessiva centralização de competências na União foi objeto de consideração dos estudos de José Afonso da Silva, conforme o excerto que se transcreve:

“Os limites da repartição regional e local de poderes dependem da natureza e do tipo histórico de federação. Numa a descentralização é mais acentuada, dando-se aos Estados federados competências mais amplas, como nos Estados Unidos. Noutras a área de competência da União é mais dilatada, restando limitado campo de atuação aos Estados-membros, como tem sido no Brasil, onde a existência de competências exclusivas dos Municípios comprime ainda mais a área estadual. A Constituição de 1988 estruturou um sistema que combina competências exclusivas, privativas e principiológicas com competências comuns e concorrentes, buscando reconstruir o sistema federativo segundo critérios de equilíbrio ditados pela experiência histórica.” (SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 477)

Na obra citada, José Afonso da Silva classifica as espécies de competências segundo a natureza, a vinculação cumulativa a mais de um ente e vínculo à função de governo, agrupando-as em: (1) **competência material**, subdividindo-a em: (a) exclusiva (art. 21) e (b) comum, cumulativa ou paralela (art. 23); (2) **competência legislativa**: (a) exclusiva (art. 25, § 1º e § 2º); (b) privativa (art. 22); (c) concorrente (art. 24); (d) suplementar (art. 24, § 2º).

No mesmo sentido, partindo da mesma classificação, Alexandre de

RE 194704 / MG

Moraes afirma que:

“O legislador constituinte, adotando o referido princípio, estabeleceu quatro pontos básicos no regramento constitucional para a divisão de competências administrativas e legislativas:

1. Reserva de campos específicos de competência administrativa e legislativa:

União – Poderes enumerados (CF, arts. 21 e 22)

Estados – Poderes remanescentes (CF, art. 25, § 1º)

Município- Poderes enumerados (CF, art. 30)

Distrito Federal – Estados + Municípios (CF, art. 32, § 1º)

2. Possibilidade de delegação (CF, art. 22, parágrafo único) – Lei complementar federal poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias de competência privativa da União.

3. Áreas comuns de atuação administrativa paralela (CF, art. 23)

4. *Áreas de atuação legislativa concorrentes (CF, art. 24)*” (MORAIS, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 31ª ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 318)

Manoel Gonçalves Ferreira Filho, ao discorrer sobre a competência legislativa concorrente, preconiza a predominância da legislação editada pela União sobre as normas editadas por Estados e pelo Distrito Federal:

“Por outro lado, existe uma repartição vertical. Há uma competência concorrente deferida à União, aos Estados e ao Distrito Federal (não aos Municípios) (art. 24). Neste campo, compete à União estabelecer apenas as ‘normas gerais’ (art. 24, § 1º). Aos Estados e ao Distrito Federal cabe complementar essas normas, adaptando-as às suas peculiaridades (competência complementar, que a Constituição incorretamente chama de ‘suplementar’, art. 24, § 2º).

Na falta de normas gerais editadas pela União, os Estados e o Distrito Federal podem editá-las, suprimindo a lacuna (competência supletiva, que a Constituição também chama de

RE 194704 / MG

‘suplementar’, de modo incorreto, art. 24, § 3º). Neste caso, porém, editando a União as normas gerais, estas prevalecerão sobre as que houverem sido promulgadas pelos Estados ou pelo Distrito Federal (art. 24, § 4º).” (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 39ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 92)

Na ADI 2.903, Rel. Min. Celso de Mello, ficou consignada a limitação da competência do Estado-membro para legislar além do que prescrito em normas gerais editadas pela União no exercício da competência concorrente. Confira-se:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEGITIMIDADE ATIVA DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS (ANADep) - PERTINÊNCIA TEMÁTICA - CONFIGURAÇÃO - DEFENSORIA PÚBLICA - RELEVÂNCIA DESSA INSTITUIÇÃO PERMANENTE, ESSENCIAL À FUNÇÃO DO ESTADO - A EFICÁCIA VINCULANTE, NO PROCESSO DE CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE, NÃO SE ESTENDE AO PODER LEGISLATIVO - LEGISLAÇÃO PERTINENTE À ORGANIZAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA - MATÉRIA SUBMETIDA AO REGIME DE COMPETÊNCIA CONCORRENTE (CF, ART. 24, XIII, C/C O ART. 134, § 1º) - FIXAÇÃO, PELA UNIÃO, DE DIRETRIZES GERAIS E, PELOS ESTADOS-MEMBROS, DE NORMAS SUPLEMENTARES - LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL QUE ESTABELECE CRITÉRIOS PARA INVESTIDURA NOS CARGOS DE DEFENSOR PÚBLICO-GERAL, DE SEU SUBSTITUTO E DE CORREGEDOR-GERAL DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO - OFENSA AO ART. 134, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, NA REDAÇÃO QUE LHE DEU A EC Nº 45/2004 - LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL QUE CONTRARIA, FRONTALMENTE, CRITÉRIOS MÍNIMOS LEGITIMAMENTE VEICULADOS, EM SEDE DE NORMAS GERAIS, PELA UNIÃO FEDERAL -

RE 194704 / MG

INCONSTITUCIONALIDADE CARACTERIZADA - AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS (ANADEP) - ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL - FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA - PERTINÊNCIA TEMÁTICA DEMONSTRADA - LEGITIMIDADE ATIVA "AD CAUSAM" RECONHECIDA. - A Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADEP) dispõe de legitimidade ativa "ad causam" para fazer instaurar processo de controle normativo abstrato em face de atos estatais, como a legislação pertinente à Defensoria Pública, cujo conteúdo guarde relação de pertinência temática com as finalidades institucionais dessa entidade de classe de âmbito nacional. DEFENSORIA PÚBLICA - RELEVÂNCIA - INSTITUIÇÃO PERMANENTE ESSENCIAL À FUNÇÃO JURISDICIONAL DO ESTADO - O DEFENSOR PÚBLICO COMO AGENTE DE CONCRETIZAÇÃO DO ACESSO DOS NECESSITADOS À ORDEM JURÍDICA. - A Defensoria Pública, enquanto instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, qualifica-se como instrumento de concretização dos direitos e das liberdades de que são titulares as pessoas carentes e necessitadas. É por essa razão que a Defensoria Pública não pode (e não deve) ser tratada de modo inseqüente pelo Poder Público, pois a proteção jurisdicional de milhões de pessoas - carentes e desassistidas -, que sofrem inaceitável processo de exclusão jurídica e social, depende da adequada organização e da efetiva institucionalização desse órgão do Estado. - De nada valerão os direitos e de nenhum significado revestir-se-ão as liberdades, se os fundamentos em que eles se apóiam - além de desrespeitados pelo Poder Público ou transgredidos por particulares - também deixarem de contar com o suporte e o apoio de um aparato institucional, como aquele proporcionado pela Defensoria Pública, cuja função precípua, por efeito de sua própria vocação constitucional (CF, art. 134), consiste em dar efetividade e expressão concreta, inclusive mediante acesso do lesado à jurisdição do Estado, a esses mesmos direitos, quando

RE 194704 / MG

titularizados por pessoas necessitadas, que são as reais destinatárias tanto da norma inscrita no art. 5º, inciso LXXIV, quanto do preceito consubstanciado no art. 134, ambos da Constituição da República. DIREITO A TER DIREITOS: UMA PRERROGATIVA BÁSICA, QUE SE QUALIFICA COMO FATOR DE VIABILIZAÇÃO DOS DEMAIS DIREITOS E LIBERDADES - DIREITO ESSENCIAL QUE ASSISTE A QUALQUER PESSOA, ESPECIALMENTE ÀQUELAS QUE NADA TÊM E DE QUE TUDO NECESSITAM. PRERROGATIVA FUNDAMENTAL QUE PÕE EM EVIDÊNCIA - CUIDANDO-SE DE PESSOAS NECESSITADAS (CF, ART 5º, LXXIV) - A SIGNIFICATIVA IMPORTÂNCIA JURÍDICO-INSTITUCIONAL E POLÍTICO-SOCIAL DA DEFENSORIA PÚBLICA. LEGISLAÇÃO QUE DERROGA DIPLOMA LEGAL ANTERIORMENTE SUBMETIDO À FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA - INOCORRÊNCIA, EM TAL HIPÓTESE, DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - A EFICÁCIA VINCULANTE, NO PROCESSO DE CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE, NÃO SE ESTENDE AO PODER LEGISLATIVO. - A mera instauração do processo de controle normativo abstrato não se reveste, só por si, de efeitos inibitórios das atividades normativas do Poder Legislativo, que não fica impossibilitado, por isso mesmo, de revogar, enquanto pendente a respectiva ação direta, a própria lei objeto de impugnação perante o Supremo Tribunal, podendo, até mesmo, reeditar o diploma anteriormente pronunciado inconstitucional, eis que não se estende, ao Parlamento, a eficácia vinculante que resulta, naturalmente, da própria declaração de inconstitucionalidade proferida em sede concentrada. COTEJO ENTRE LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL E LEI COMPLEMENTAR NACIONAL - INOCORRÊNCIA DE OFENSA MERAMENTE REFLEXA - A USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA, QUANDO PRATICADA POR QUALQUER DAS PESSOAS ESTATAIS, QUALIFICA-SE COMO ATO DE TRANSGRESSÃO

RE 194704 / MG

CONSTITUCIONAL. - A Constituição da República, nos casos de competência concorrente (CF, art. 24), estabeleceu verdadeira situação de condomínio legislativo entre a União Federal, os Estados-membros e o Distrito Federal (RAUL MACHADO HORTA, "Estudos de Direito Constitucional", p. 366, item n. 2, 1995, Del Rey), daí resultando clara repartição vertical de competências normativas entre essas pessoas estatais, cabendo, à União, estabelecer normas gerais (CF, art. 24, § 1º), e, aos Estados-membros e ao Distrito Federal, exercer competência suplementar (CF, art. 24, § 2º). Doutrina. Precedentes. - **Se é certo, de um lado, que, nas hipóteses referidas no art. 24 da Constituição, a União Federal não dispõe de poderes ilimitados que lhe permitam transpor o âmbito das normas gerais, para, assim, invadir, de modo inconstitucional, a esfera de competência normativa dos Estados-membros, não é menos exato, de outro, que o Estado-membro, em existindo normas gerais veiculadas em leis nacionais (como a Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública, consubstanciada na Lei Complementar nº 80/94), não pode ultrapassar os limites da competência meramente suplementar, pois, se tal ocorrer, o diploma legislativo estadual incidirá, diretamente, no vício da inconstitucionalidade. A edição, por determinado Estado-membro, de lei que contrarie, frontalmente, critérios mínimos legitimamente veiculados, em sede de normas gerais, pela União Federal ofende, de modo direto, o texto da Carta Política. Precedentes. ORGANIZAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NOS ESTADOS-MEMBROS - ESTABELECIMENTO, PELA UNIÃO FEDERAL, MEDIANTE LEI COMPLEMENTAR NACIONAL, DE REQUISITOS MÍNIMOS PARA INVESTIDURA NOS CARGOS DE DEFENSOR PÚBLICO-GERAL, DE SEU SUBSTITUTO E DO CORREGEDOR-GERAL DA DEFENSORIA PÚBLICA DOS ESTADOS-MEMBROS - NORMAS GERAIS, QUE, EDITADAS PELA UNIÃO FEDERAL, NO EXERCÍCIO DE COMPETÊNCIA CONCORRENTE, NÃO PODEM SER DESRESPEITADAS PELO ESTADO-MEMBRO - LEI COMPLEMENTAR**

RE 194704 / MG

ESTADUAL QUE FIXA CRITÉRIOS DIVERSOS - INCONSTITUCIONALIDADE. - Os Estados-membros e o Distrito Federal não podem, mediante legislação autônoma, agindo "ultra vires", transgredir a legislação fundamental ou de princípios que a União Federal fez editar no desempenho legítimo de sua competência constitucional, e de cujo exercício deriva o poder de fixar, validamente, diretrizes e bases gerais pertinentes a determinada matéria ou a certa Instituição, como a organização e a estruturação, no plano local, da Defensoria Pública. - É inconstitucional lei complementar estadual, que, ao fixar critérios destinados a definir a escolha do Defensor Público-Geral do Estado e demais agentes integrantes da Administração Superior da Defensoria Pública local, não observa as normas de caráter geral, institutivas da legislação fundamental ou de princípios, prévia e validamente estipuladas em lei complementar nacional que a União Federal fez editar com apoio no legítimo exercício de sua competência concorrente. OUTORGA, AO DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO, DE "NÍVEL EQUIVALENTE AO DE SECRETÁRIO DE ESTADO". - A mera equiparação de altos servidores públicos estaduais, como o Defensor Público-Geral do Estado, a Secretário de Estado, com equivalência de tratamento, só se compreende pelo fato de tais agentes públicos, destinatários de referida equiparação, não ostentarem, eles próprios, a condição jurídico-administrativa de Secretário de Estado. - Conseqüente incoerência do alegado cerceamento do poder de livre escolha, pelo Governador do Estado, dos seus Secretários estaduais, eis que o Defensor Público-Geral local - por constituir cargo privativo de membro da carreira - não é, efetivamente, não obstante essa equivalência funcional, Secretário de Estado. Aplicação, à espécie, de precedentes do Supremo Tribunal Federal. A DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE "IN ABSTRACTO" E O EFEITO REPRISTINATÓRIO. - A declaração final de inconstitucionalidade, quando proferida em sede de fiscalização normativa abstrata, importa - considerado o efeito

RE 194704 / MG

repristinatório que lhe é inerente (RTJ 187/161-162 - RTJ 194/504-505 - ADI 2.215-MC/PE, Rel. Min. CELSO DE MELLO - ADI 3.148/TO, Rel. Min. CELSO DE MELLO) - em restauração das normas estatais precedentemente revogadas pelo diploma normativo objeto do juízo de inconstitucionalidade, eis que o ato inconstitucional, por juridicamente inválido, não se reveste de qualquer carga de eficácia jurídica, mostrando-se incapaz, até mesmo, de revogar a legislação a ele anterior e com ele incompatível. Doutrina. Precedentes.”

No mesmo sentido:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI PAULISTA. PROIBIÇÃO DE IMPORTAÇÃO, EXTRAÇÃO, BENEFICIAMENTO, COMERCIALIZAÇÃO, FABRICAÇÃO E INSTALAÇÃO DE PRODUTOS CONTENDO QUALQUER TIPO DE AMIANTO. GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS. LEGITIMIDADE ATIVA. INVASÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO. 1. Lei editada pelo Governo do Estado de São Paulo. Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Governador do Estado de Goiás. Amianto crisotila. Restrições à sua comercialização imposta pela legislação paulista, com evidentes reflexos na economia de Goiás, Estado onde está localizada a maior reserva natural do minério. Legitimidade ativa do Governador de Goiás para iniciar o processo de controle concentrado de constitucionalidade e pertinência temática. 2. Comercialização e extração de amianto. Vedação prevista na legislação do Estado de São Paulo. Comércio exterior, minas e recursos minerais. Legislação. Matéria de competência da União (CF, artigo 22, VIII e XIII). Invasão de competência legislativa pelo Estado-membro. Inconstitucionalidade. 3. Produção e consumo de produtos que utilizam amianto crisotila. Competência concorrente dos entes federados. Existência de norma federal em vigor a regulamentar o tema (Lei 9055/95). Conseqüência. Vício formal da lei paulista, por ser apenas de natureza

RE 194704 / MG

supletiva (CF, artigo 24, §§ 1º e 4º) a competência estadual para editar normas gerais sobre a matéria. 4. Proteção e defesa da saúde pública e meio ambiente. Questão de interesse nacional. Legitimidade da regulamentação geral fixada no âmbito federal. Ausência de justificativa para tratamento particular e diferenciado pelo Estado de São Paulo. 5. Rotulagem com informações preventivas a respeito dos produtos que contenham amianto. Competência da União para legislar sobre comércio interestadual (CF, artigo 22, VIII). Extrapolação da competência concorrente prevista no inciso V do artigo 24 da Carta da República, por haver norma federal regulando a questão.” (ADI 2656, rel. min. Maurício Corrêa, DJ 1º.08.2003)

“EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. COMERCIALIZAÇÃO DE ÁGUA MINERAL. LEI MUNICIPAL. PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. INTERESSE LOCAL. EXISTÊNCIA DE LEI DE ÂMBITO NACIONAL SOBRE O MESMO TEMA. CONTRARIEDADE. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A Lei Municipal n. 8.640/00, ao proibir a circulação de água mineral com teor de flúor acima de 0,9 mg/l, pretendeu disciplinar sobre a proteção e defesa da saúde pública, competência legislativa concorrente, nos termos do disposto no art. 24, XII, da Constituição do Brasil. 2. **É inconstitucional lei municipal que, na competência legislativa concorrente, utilize-se do argumento do interesse local para restringir ou ampliar as determinações contidas em texto normativo de âmbito nacional.** Agravo regimental a que se nega provimento.” (RE 596.489-AgR, rel. min. Eros Grau, Segunda Turma, DJe 20.11.2009)

Partindo dessa compreensão, Estados, Distrito Federal e Municípios, embora igualmente integrantes da República Federativa do Brasil, conforme comando normativo disposto no art. 1º, da Constituição da República, têm suas respectivas competências sufragadas, assumindo um papel secundário na federação brasileira, contrariamente ao determinado

RE 194704 / MG

pelo Texto Constitucional. Retira-se a possibilidade de que espaços sejam preenchidos para que seja atingido o interesse regional ou local. Reduzida a importância no exercício de suas competências, reduz-se também a efetividade deste exercício para o atendimento do bem comum.

Essa centralização, consoante argumentou o Ministro Luiz Fux na ADI 4.060, teria por fundamento o próprio Texto Constitucional, que concentrou diversas competências privativas no âmbito nacional e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que fazia uma *"leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da União"*. De fato, ainda de acordo com o voto do Ministro Luiz Fux, o recurso ao princípio da simetria fez, não raro, com que estruturas federais fossem mimetizadas pelos demais entes, às vezes de forma artificiosa.

A constatação dessa realidade não exige que também se investiguem as origens desse entendimento. Nesse sentido, poder-se-ia sustentar que a jurisprudência deste Tribunal manteve-se coerente com a defesa do federalismo brasileiro desde o início do controle de constitucionalidade de normas estaduais. É verdade que, como forma de reação à excessiva descentralização de competências promovida pela Constituição de 1891, a Constituição de 1934 previu uma forma de intervenção da União nos Estados federados. A intervenção, no entanto, não era justificada pela invasão de competência, mas pela afronta a princípios constitucionais sensíveis, nos moldes da intervenção hoje prevista pelo art. 34, VII, da Constituição Federal de 1988. O efetivo controle abstrato de constitucionalidade de normas estaduais só se tornou possível com o advento da Emenda 16, de 26.11.1965, cujo alcance foi paulatinamente determinado pela jurisprudência da Corte.

Nas Constituições de 1946 e 1967, a repartição constitucional de competências adotava técnica semelhante a que hoje é afeta aos arts. 22 e 24 da Constituição Federal de 1988. Havia, como hoje, matérias de competência expressa e privativa da União, como havia também matérias de competência concorrente. Nessas, a competência dos Estados era supletiva ou complementar (nos termos do art. 6º da Constituição de 1946 e do art. 8º, §2º, da Constituição de 1967). Com o advento da

RE 194704 / MG

representação de inconstitucionalidade da lei em abstrato, o Tribunal passou a ser provocado a se pronunciar acerca do alcance da competência estadual e, em diversas situações, reconheceu que a competência concorrente significava que à União competiria o estabelecimento de regras gerais e aos Estados, a complementação dessas regras. Nesse sentido: RP 1.314, rel. min. Aldir Passarinho, Pleno, DJ 03.10.1986; RE 73.895, rel. min. Luiz Gallotti, DJ 01.12.1972; e RE 65.986, rel. min. Aliomar Baleeiro, DJ 22.08.1969.

Há que registrar que a delimitação das competências federativas, tal qual desenhada pelo Supremo Tribunal Federal, acabou sendo amparada, expressamente, pelos parágrafos do art. 24 da Constituição Federal de 1988. Ao interpretar esses dispositivos, já sob a égide de nova Carta, o Supremo Tribunal reiteradamente aplicou as regras de soluções de antinomias previstas na atual Constituição. Nesse sentido: ADI 2.101-MC, rel. min. Maurício Corrêa, Pleno, DJ 28.04.2000 e ADI 2.606, rel. min. Maurício Corrêa, Pleno, DJ 07.02.2003.

A aplicação desses princípios, tal como delineada na prática da Corte, pode ser resumida nos termos em que se decidiu na ADI 3.813 (rel. min. Dias Toffoli, Pleno, DJe 20.04.2015) e na ADI 2.656 (rel. min. Maurício Corrêa, Pleno, DJ 01.08.2003): havendo lei federal sobre determinada matéria não poderiam Estados e Municípios contrariarem seus dispositivos. Noutras palavras, a solução dos conflitos de competência federativa foi solucionado pela jurisprudência da Corte de modo semelhante ao que se fazia antes do advento do atual Texto Constitucional.

Há, no entanto, inegáveis diferenças entre o federalismo da Constituição de 1988 e o das que a antecederam. A primeira e talvez uma das mais fundamentais inovações foi a elevação do município a ente federativo. Como consequência da maior autonomia outorgada pela Carta, também se previu aos municípios um conjunto de competências próprias. Assim, além da distribuição expressa de competências e da competência concorrente, técnicas previstas tanto pela Constituição de 1946, quanto pela Constituição de 1967, o atual Texto previu

RE 194704 / MG

competências residuais (para os Estados) e locais (para os municípios), competências comuns e competências complementares extensíveis aos municípios (art. 30, II, da Constituição Federal). O conjunto de novos entes e de novas formas de repartição dos poderes tem promovido relações de cooperação e coordenação entre os entes federativos, processo que a doutrina chamou de federalismo cooperativo. Se, de um lado, a Corte manteve a jurisprudência que aplicava sobre a extensão do federalismo brasileiro, de outro, não pôde explorar todas as inovações previstas pela Constituição de 1988.

Seguindo ainda a introdução feita pelo Ministro Luiz Fux na ADI 4.060, é possível afirmar que o compartimento estanque de competências, técnica que, por excelência, era empregada pelas constituições anteriores, não é capaz de arrostar as dificuldades apresentadas por uma sociedade plural, adjetivo que, no limite, impossibilita que se sustente haver unidade no sistema jurídico (TEUBNER, Gunther; FISCHER-LESCANO, Andreas. *Regime-Collisions: The Vain Search for Legal Unity in the Fragmentations of Global Law*. Michigan Journal of International Law, v. 25, n. 4, 2004, p. 999-1046). Pense-se, por exemplo, no conflito entre o exercício da competência comum (proteção à saúde) e o da competência privativa (regulação de proteção mineral). O município, em nome do atendimento à saúde, adota procedimentos que impõe restrições à extração de determinado minério.

Em tais casos, é nítida a legitimidade para impor restrições em nome da proteção à saúde, mas os efeitos da regulação impõem consequências adversas aos que, sob a égide da legislação federal, já haviam adotado todas as cautelas necessárias. Sem, por ora, apontar uma solução para esse conflito, o exemplo indica uma segunda premissa que constitui a pré-compreensão que tenho sobre o federalismo: a pluralidade de regimes normativos não consegue se harmonizar apenas com as regras de competência expressa.

Assim, preliminarmente ao exame desta medida cautelar, cumpre indicar que (a) a jurisprudência antiga do Supremo Tribunal Federal optou por concentrar no ente federal as principais competências

RE 194704 / MG

federativas, mas (b) é necessário explorar o alcance do federalismo cooperativo esboçado na Constituição de 1988, para enfrentar os problemas de aplicação que emergem do pluralismo.

A compreensão e recompreensão do federalismo pela Corte não podem ser emudecidas por interpretações fatalistas que neguem, de antemão, a ver o tema à luz de novas questões postas ao longo da diacrônica experiência constitucional. Nesse sentido, Roberto Mangabeira Unger foi preciso:

“Vivemos numa época em que a ideia de alternativas sociais corre o risco de ser desacreditada como uma ilusão romântica responsável por catástrofe histórica. (...) Devemos então redescobrir nas pequenas variações a que o pensamento jurídico tradicionalmente se prendeu os começos das alternativas maiores que não mais encontramos onde costumávamos procurar”. (UNGER, Roberto Mangabeira. O Direito e o Futuro da Democracia. São Paulo: Boitempo, 2004. p.10).

Para desvelar o alcance do federalismo cooperativo na Constituição é preciso despir-se, como bem explica Unger, tanto do otimismo quanto do pessimismo dogmáticos, procurando o ajuste fino que pressupõe a identificação de zonas de coincidência entre as condições de progresso material e da liberação do indivíduo - em nossa leitura, inegáveis finalidades da ordem constitucional -, e que tem a ganhar com o aprendizado coletivo fornecido pela chave de leitura do experimentalismo democrático (UNGER, Roberto Mangabeira. *O Direito e o Futuro da Democracia*. São Paulo: Boitempo, 2004. p. 16-17).

O caso dos autos

A controvérsia posta neste recurso extraordinário está ligada a essas dificuldades. A *questio iuris* consiste em saber se os Municípios podem, por meio de legislação específica, instituir multas pela emissão de fumaça

RE 194704 / MG

por veículos automotores, no perímetro urbano. À luz exclusivamente do disposto no art. 23, VI, da Constituição (“proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”), parece não haver dúvidas, tal como sustentou o Relator, que a competência é municipal. De fato, sendo assunto de seu – nos termos do voto do Relator – “peculiar” interesse, e tendo, também, competência para suplementar a legislação sobre esse tema (art. 24, VI, § 1º, § 2º, e 3º, combinado com o art. 30, I e II, da Constituição), “é de interesse local a disciplina da poluição do meio ambiente por veículos que trafegam no perímetro urbano expelindo fumaça e gases tóxicos”.

A dificuldade não reside na fundamentação acolhida pelo Relator para justificar a competência municipal, mas na judiciosa ponderação aberta pela divergência. O Ministro Cezar Peluso, ao inaugurar a divergência, afirmou que “tal disciplina normativa pressupõe e envolve, desde logo, regulamentação de especificações técnicas sobre modelo e regulagem de motores, composição de combustíveis, definição de catalisadores, etc., enquanto aspectos próprios do objeto das normas de trânsito, ou seja, das normas de circulação de veículos, de competência privativa da União (art. 22, XI, CF)”.

Posta a controvérsia nesses termos, surge inegável dificuldade de se resolver a lide, pois, no âmbito da competência temática, tanto União, como Município, têm competência para legislar sobre esses temas. A dúvida reside em saber se o desempenho da competência municipal invade sobejamente a competência da União ou se mantém-se adstrita ao âmbito do interesse local. As soluções que decorrem de uma interpretação literal do Texto parecem não ser suficientes para esse exame.

Com efeito, a repartição constitucional de competências, matéria afeta à organização do Estado, compreende, de acordo com o Texto Constitucional: o estabelecimento de competência material exclusiva da União (art. 21); competência legislativa privativa da União (art. 22); competência material comum entre União, Estados e Municípios (art. 23), competência concorrente (art. 24), incluindo, neste ponto, as dos Municípios (art. 30, II), competência residual dos Estados; e competência

RE 194704 / MG

local dos municípios (art. 30, I).

Se entre as ações materiais previstas no âmbito da competência material, seja comum, seja exclusiva, inclui-se a de “legislar sobre”, então há possível conflito entre cada um dos regimes de competência. As regras oferecidas pela Constituição parecem emergir todas do âmbito territorial dos respectivos entes federativos. Assim, excetuando-se as competências exclusivas (art. 21) e privativas (arts. 22 e 30), as competências comum, concorrente e residual devem observar a regra de prevalência do interesse geral, para a União, regional, para os Estados, e local, para os Municípios. A diferença entre a comum e a concorrente reside no grau de autonomia atribuído ao ente. Daí falar-se em relações de cooperação, nos casos em que eles agem em igualdade de atribuições e tem autonomia uns em relação aos outros, e coordenação, quando a autonomia é mitigada por uma cadeia de responsabilidades.

Ocorre, no entanto, como já se aludiu aqui, que há espaços de indeterminação, nos quais os entes, embora sejam legitimados a agir com autonomia, podem sobrepor-se a áreas de competências de outros entes. Em situações como essa, a regra de circunscrever-se à territorialidade não satisfaz plenamente o conflito existente entre elas, como se observa no caso dos autos, pois é preciso, ainda, eleger, entre os entes envolvidos, qual circunscrição prevalecerá.

O princípio da subsidiariedade

Poder-se-ia, então, investigar se outra interpretação do Texto Constitucional faria emergir princípios que possam solucionar o conflito de competências entre os entes federativos. Seria possível, por exemplo, identificar uma linha de primazia entre os interesses envolvidos, ou, para utilizar uma linguagem mais próxima a do Direito Constitucional Comparado, seria possível sustentar haver uma subsidiariedade no direito brasileiro? É preciso, porém, antes, advertir cautela: o recurso à experiência comparada nem sempre se revela mais apto à solução dos conflitos relativos ao federalismo, porque, como alerta Mark Tushnet, “o

RE 194704 / MG

federalismo é um sistema no qual o pluralismo é acomodado porque os princípios de governo variam de lugar a lugar” (TUSHNET, Mark; JACKSON Vicki C. *Comparative Constitutional Law*. 3ª Ed. Saint Paul: Foundation Press University Casebook Series, 2014. p. 1158). Noutras palavras, porque as soluções políticas para a divisão espacial do poder são extremamente idiossincráticas, nem sempre o que é válido em determinado contexto pode ser empregado em outro.

Sem embargo, José Alfredo de Oliveira Baracho, em texto pioneiro sobre o princípio da subsidiariedade no direito brasileiro, sustentou que, de fato, em nome desse princípio, haveria uma primazia do interesse da localidade:

“O princípio da subsidiariedade mantém múltiplas implicações de ordem filosófica, política, jurídica, econômica, tanto na ordem jurídica interna, como na comunitária e internacional. Dentro das preocupações federativas, o Governo local deve assumir grande projeção, desde que sua efetivação, estrutura quadros políticos, administrativos e econômicos que se projetam na globalidade dos entes da Federação. No exercício de suas atribuições, o governo das entidades federativas poderá promover ações que devem, pelo menos, mitigar a desigualdade social, criar condições de desenvolvimento e de qualidade de vida. A Administração pública de qualidade, comprometida com as necessidades sociais e aberta à participação solidária da sociedade, pode melhorar as entidades federativas e os municípios. A partir desse nível, concretiza-se, necessariamente a efetivação dos direitos humanos. A descentralização, nesse nível, deverá ser estímulo às liberdades, à criatividade, às iniciativas e à vitalidade das diversas legalidades, impulsionando novo tipo de crescimento e melhorias sociais. As burocracias centrais, de tendências autoritárias opõem-se, muitas vezes, às medidas descentralizadoras, contrariando as atribuições da sociedade e dos governos locais. O melhor clima das relações entre cidadãos e autoridades deve iniciar-se nos municípios, tendo em vista o

RE 194704 / MG

conhecimento recíproco, facilitando o diagnóstico dos problemas sociais e a participação motivada e responsável dos grupos sociais na solução dos problemas, gerando confiança e credibilidade.” (BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n. 35, 1995. p. 28-29).

É verdade que a positivação do conteúdo do princípio da subsidiariedade é mais conhecida no direito europeu, desde o Ato Único, de 14 de fevereiro de 1986, ao Tratado de Lisboa. No entanto, o também professor da Universidade Federal de Minas Gerais Raul Machado Horta, ao discorrer sobre esse princípio, defendeu que, no complexo feixe de competências criado pela Constituição de 1988, seria possível sustentar existir um princípio da subsidiariedade no direito brasileiro:

“A subsidiariedade incorpora na palavra a idéia de auxílio, de reforço, de subsidiário, de subsídio, de complementação, de supletividade. Na repartição de competências do federalismo brasileiro, a partir da Constituição Federal de 1934, a enumeração dos poderes legislativos da União se fez acompanhar da destinação aos Estados-membros da legislação subsidiária, extraída de matérias originariamente atribuídas à União Federal. Na Constituição Federal de 1934, inaugurando a repartição subsidiária de competência legislativa, os Estados receberam competência privativa para elaborar leis supletivas ou complementares da legislação federal, em pressuposição da legislação estadual supletiva ou complementar, para atender peculiaridades locais e suprir lacunas ou deficiências da legislação federal. (Constituição de 1934, arts. 5º, § 3º e 7º). A legislação estadual supletiva ou complementar corresponderia, no caso, aos critérios da realização suficiente ou da melhor realização, preconizados posteriormente pelo Tratado de Maastricht, para justificar a competência da Comunidade ou dos Estados-membros, no Direito Comunitário europeu. A regra da legislação estadual supletiva ou complementar reproduziu-se na Constituição de 1946 (art. 6º), formada com as matérias da competência legislativa da União, na relação de

RE 194704 / MG

subsidiariedade, supletividade ou complementariedade, técnica, também, adotadas, na Constituição de 1967, particularizada na competência para legislar supletivamente. (Constituição de 1967, art. 8º, § 2º). É na repartição de competências da Constituição Federal de 1988 que se localiza a forma mais avançada da inclusão da subsidiariedade em texto constitucional brasileiro. Mantendo os poderes enumerados da União nos domínios da competência geral (art. 21, I até XXV) e da competência privativa (art. 22, I até XXIX), a Constituição abandonou o estilo abreviado e lacônico da remissão, condensada no espaço acanhado do parágrafo de artigo principal, para conferir autonomia e espaço próprio ao que anteriormente permanecia comprimido na referência da legislação complementar e supletiva (Constituições de 1934 e 1946) ou apenas supletiva (Constituição de 1967). **A legislação complementar e supletiva adquiriu novas dimensões, formais e materiais, no plano da competência concorrente, abrangendo a União, os Estado e o Distrito Federal, tendo por objeto a produção de normas do direito tributário, do direito financeiro, do direito penitenciário, do direito econômico, do direito urbanístico, de produção e consumo, proteção do meio ambiente, do patrimônio histórico, cultural, cultural paisagístico, procedimentos em matéria processual, processo do juizado de pequenas causas, educação, cultura, ensino e desporto, previdência social, proteção e defesa da saúde, responsabilidade por dano ao meio ambiente e ao consumidor, proteção à infância e à juventude, organização, garantias direitos e deveres das polícias civis, proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência. (...).** No federalismo contemporâneo, a legislação concorrente tornou-se o domínio predileto para o desenvolvimento e ampliação dos poderes legislativos do Estado-membro e do Município, em território comum ao da União, desfazendo a tendência centralizadora do federalismo centrípeto, para explorar, em profundidade, as perspectivas do federalismo cooperativo e de equilíbrio.” (HORTA, Raul Machado.

RE 194704 / MG

Federalismo e o Princípio da Subsidiariedade. *In* : *Revista do Instituto dos Advogados de Minas Gerais*, n. 9, Belo Horizonte, 2003. p. 13-29).

A mera referência à existência do princípio da subsidiariedade e a seu acolhimento pela Constituição Federal não indica qual deve ser o conteúdo a ele atribuído, nem qual a extensão de sua aplicação. A alusão ao federalismo europeu, no entanto, é importante para resgatar a interpretação que a União Europeia tem feito acerca do princípio da subsidiariedade. Ao se sustentar a existência de um princípio da subsidiariedade no âmbito do federalismo brasileiro, é possível resgatar a aplicação que foi formulada nos tratados da União Europeia para o contexto nacional, não porque é lícito à Corte realizar um transplante de normas ou um *constitutional borrowing* sem mediações, mas porque, na medida em que a experiência comparada faz uso de um princípio geral do direito, tal qual aqui retratado, também no Brasil seria possível aplicá-lo. Nesse sentido:

“Federalism is a system in which a constitution or other basic agreements defines the powers that central, national, or subnational governments possess, and the allocation of authority can only be changed by constitutional amendment. Although the methods of constitutional amendment may vary, they cannot include change at the sole option of the ordinary, typically majoritarian political process of national decision-making. Subsidiarity is ordinarily not referred to as an institutional form but as a principle. According to the principle of subsidiarity, power over a subject matter ought to be exercised by the level of government that can most appropriately or efficiently exercise it, subject to adequate majority control.” ”

O federalismo é um sistema no qual uma Constituição ou outros acordos fundamentais definem os poderes que os governos central, nacional ou subnacional possuem e cuja distribuição de autoridade somente pode ser modificada por

RE 194704 / MG

emenda constitucional. Não obstante os métodos de emenda constitucional variem, eles não podem incluir a mudança tão somente pela opção do processo nacional ordinário de tomada de decisão, tipicamente majoritário. A subsidiariedade não é comumente referida como uma forma institucional, mas sim como um princípio. De acordo com o princípio da subsidiariedade, o poder sobre determinada matéria deve ser exercido pelo nível governamental que pode exercê-lo de forma mais apropriada ou eficiente, sujeito ao adequado controle majoritário" (Tradução livre de: TUSHNET, Mark. *Federalism and Liberalism*. 4 *Cardozo Journal of International and Comparative Law*. n. 329, Nova York, 1996).

Como, então, se substancializa a preferência dada ao ente que de forma "mais apropriada" ou "mais eficiente" exerce os poderes de governo? George Bermann afirma que, na União Europeia, a subsidiariedade funciona de quatro formas diferentes (BERMANN, George. *Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States*, *Columbia Law Review*, n. 332, Nova York, 1994). A primeira é legislativa: cada ente integrante da unidade política pode determinar se a lei ou ato elaborado adequa-se ao princípio. Em segundo lugar, caso haja dúvida acerca do alcance da aplicação do princípio, deve-se adotar uma interpretação que seja mais favorável a ele. Em terceiro, o princípio é cláusula de controle de legalidade das normas editadas pela União. Finalmente, a subsidiariedade serve também de garantia para que os entes integrantes da unidade política tenham segurança de que sua autonomia será respeitada.

Esses elementos de concretização do princípio balizam, como recentemente sustentou Robert Schütze (SCHÜTZE, Robert, *Subsidiarity after Lisbon: Reinforcing the Safeguards of Federalism?*, *Cambridge Law Journal*, v. 68, n. 3, Cambridge, Novembro 2009. p. 525-536), uma visão procedimental do princípio que chegou a ser albergada pelo Protocolo de Amsterdam, o qual, em seus primeiros artigos, o explicita:

RE 194704 / MG

“(1) In exercising the powers conferred on it, each institution shall ensure that the principle of subsidiarity is complied with. It shall also ensure compliance with the principle of proportionality, according to which any action by the Community shall not go beyond what is necessary to achieve the objectives of the Treaty.

(2) The application of the principles of subsidiarity and proportionality shall respect the general provisions and the objectives of the Treaty, particularly as regards the maintaining in full of the *acquis communautaire* and the institutional balance; it shall not affect the principles developed by the Court of Justice regarding the relationship between national and Community law, and it should take into account Article F(4) of the Treaty on European Union, according to which the Union shall provide itself with the means necessary to attain its objectives and carry through its policies.

(3) The principle of subsidiarity does not call into question the powers conferred on the European Community by the Treaty, as interpreted by the Court of Justice. The criteria referred to in the second paragraph of Article 3b of the Treaty shall relate to areas for which the Community does not have exclusive competence. The principle of subsidiarity provides a guide as to how those powers are to be exercised at the Community level. Subsidiarity is a dynamic concept and should be applied in the light of the objectives set out in the Treaty. It allows Community action within the limits of its powers to be expanded where circumstances so require, and conversely, to be restricted or discontinued where it is no longer justified.

(4) For any proposed Community legislation, the reasons on which it is based shall be stated with a view to justifying its compliance with the principles of subsidiarity and proportionality; the reasons for concluding that a Community objective can be better achieved by the Community must be substantiated by qualitative or, wherever possible, quantitative indicators.”

RE 194704 / MG

“(1) No exercício da sua competência, cada Instituição assegurará a observância do princípio da subsidiariedade. Cada Instituição assegurará igualmente a observância do princípio da proporcionalidade, de acordo com o qual a acção da Comunidade não deve exceder o necessário para atingir os objectivos do Tratado.

(2) A aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade respeitará as disposições gerais e os objectivos do Tratado, nomeadamente no que se refere à manutenção integral do acervo comunitário e ao equilíbrio institucional; a aplicação daqueles princípios não afectará os princípios definidos pelo Tribunal de Justiça quanto à relação entre o direito nacional e o direito comunitário e deve ter em conta o disposto no nº 4 do artigo F do Tratado da União Europeia, segundo o qual a União se dotará «dos meios necessários para atingir os seus objectivos e realizar com êxito as suas políticas».

(3) O princípio da subsidiariedade não põe em causa as competências conferidas à Comunidade Europeia pelo Tratado, tal como interpretados pelo Tribunal de Justiça. Os critérios enunciados no segundo parágrafo do artigo 3º-B do Tratado dizem respeito aos domínios em que a Comunidade não tem competência exclusiva. O princípio da subsidiariedade dá uma orientação sobre o modo como essas competências devem ser exercidas no plano comunitário. A subsidiariedade constitui um conceito dinâmico que deve ser aplicado à luz dos objectivos enunciados no Tratado. Permite alargar a acção da Comunidade, dentro dos limites das suas competências, se as circunstâncias o exigirem e, inversamente, limitar ou pôr termo a essa acção quando esta deixe de se justificar.

(4) Em relação a qualquer proposta de texto legislativo comunitário, os motivos em que esta se baseia serão tornados expressos de modo a demonstrar que obedece aos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade; as razões que permitam concluir que um determinado objectivo da Comunidade pode ser alcançado mais adequadamente ao nível

RE 194704 / MG

comunitário devem ser corroboradas por indicadores qualitativos e, sempre que possível, quantitativos.”

Como se observa da leitura do texto, o aspecto formal do princípio é destinado sobretudo aos poderes legislativos, pois exige que se deem razões, se possíveis quantitativas, para demonstrar que a legislação deve ser editada de modo uniforme pelo ente maior. Essa procedimentalização, por sua vez, transmuda o enfoque a ser dado pelo Poder Judiciário: ao invés de se investigar qual competência o ente detém, perquire-se como deve exercê-la. É nesse ponto que, na União Europeia, a prática judicial tem acolhido o princípio da proporcionalidade, cuja previsão também consta do Protocolo de Amsterdam. Noutras palavras, a exclusividade da distribuição de competências não decorre da interpretação do conteúdo do tema, mas da forma de se exercer a competência sobre ele, pois, a depender do bem protegido, é possível excluir a competência normativa dos demais entes. Por isso:

“The principle of subsidiarity will thus ask whether the European legislator has unnecessarily restricted national autonomy. A subsidiarity analysis that will not question the federal proportionality of a European law is bound to remain an empty formalism. Subsidiarity properly understood is federal proportionality.”

“O princípio da subsidiariedade irá, portanto, questionar se o legislador europeu desnecessariamente restringiu a autonomia nacional. Uma análise de subsidiariedade que não questione a proporcionalidade federal de uma legislação europeia é fadada a ser um formalismo vazio. A subsidiariedade adequadamente compreendida é proporcionalidade federal” (Tradução livre de: SCHÜTZE, Robert. *Subsidiarity after Lisbon: Reiforcing the Safeguards of Federalism?*, Cambridge Law Journal, v. 68, n. 3, Cambridge, Novembro 2009. p. 533).

Assim, no sistema europeu, a subsidiariedade é complementada pela

RE 194704 / MG

proporcionalidade. Nesse sentido, o Ministro Ricardo Lewandowski afirmou, em obra doutrinária, que o apontado sucesso de empreendimento federalista europeu poderia ser resultado *“da adoção de dois princípios fundamentais: o da subsidiariedade e o da proporcionalidade. Consoante o primeiro, o ente político maior deve deixar para o menor tudo aquilo que este puder fazer com maior economia e eficácia. De acordo com o segundo, é preciso, sempre, respeitar uma rigorosa adequação entre meios e fins.”* (LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Considerações sobre o federalismo brasileiro, *Revista Justiça e Cidadania*, n. 157, Setembro de 2013).

Há, portanto, certa indistinção entre os dois princípios, mas, novamente citando Schütze, seria possível definir os respectivos âmbitos de atuação da seguinte maneira: *“o princípio da subsidiariedade examina se a lei comunitária desproporcionalmente restringe a autonomia nacional e se a proporcionalidade indica que a lei comunitária desnecessariamente interferiu em valores liberais”* (SCHÜTZE, Robert, *Subsidiarity after Lisbon: Reinforcing the Safeguards of Federalism?*, *Cambridge Law Journal*, v. 68, n. 3, Cambridge, 2009. p. 533).

É preciso, neste ponto, restringir, também, o alcance do conceito de proporcionalidade. É comum, especialmente, na jurisprudência desta Corte, que o princípio tenha sido usado para fazer uma ponderação entre valores constitucionais. O Tribunal, contudo, ainda, deve enfrentar de modo mais incisivo o alcance desse princípio, levando em conta, que, na ponderação de direitos fundamentais, a proporcionalidade não contribui para esclarecer o sentido dos direitos em conflito:

“The problem with the rhetoric of balancing in the context of proportionality is that it obscures the moral considerations that are at the heart of human rights issues, and it thus deprives society of a moral discourse that is indispensable. It may be that our judges are worried about moral disagreements and that is why they try to bypass the moral arguments by masking their reasoning in neutral language. However, the best way to resolve our disagreements is to spell them out and openly debate them.”

RE 194704 / MG

“O problema com a retórica do balanceamento no contexto da proporcionalidade é que ele obscurece as considerações morais que estão no coração das questões envolvendo direitos humanos e, portanto, ela priva a sociedade de um discurso moral que é indispensável. É possível que nossos juízes estejam preocupados com desacordos morais e essa seja a razão pela qual eles tentem evitar os argumentos morais revestindo o seu raciocínio com linguagem neutra. Entretanto, a melhor forma de solucionar nossos desacordos é revelá-los e abertamente debatê-los.” (Tradução livre de: TSAKYRAKIS, Stavros. *Proportionality: An assault on human rights?* International Journal of Constitutional Law, v. 7, n. 3, Cambridge, 2009. p. 493)

A proporcionalidade, entretanto, como teste de razoabilidade para soluções de problemas envolvendo *competência* parece ter nítida orientação constitucional, porquanto não difere, a não ser em grau, do controle judicial sobre regulamentos administrativos, tal como, por exemplo, formulado no teste *Wednesbury* (*Associated Provincial Picture House Ltd. v Wednesbury Corporation* [1948], 1 KB 223) de razoabilidade:

“When the ECJ interprets the proportionality principle in some areas in a way that is closer to the conventional understanding of Wednesbury reasonableness than the conventional understanding of the proportionality principle, it does not have to be problematic for the parties involved as long as the court is consistent in its application of the principle. However, the fact that the court is referring to the proportionality principle when it in fact is using the reasonableness test might cover up the legal and constitutional realities and is thus problematic if one perceives legitimacy in a wider perspective.”
“Quando o TJUE interpreta o princípio da proporcionalidade em algumas áreas de um modo que é mais próximo da compreensão convencional do teste de razoabilidade *Wednesbury* do que da compreensão convencional do princípio da proporcionalidade, isso não tem que ser problemático para as partes envolvidas, desde que a corte seja consistente em sua

RE 194704 / MG

aplicação do princípio. Todavia, o fato de que a corte está fazendo referência ao princípio da proporcionalidade quando na realidade está utilizando o teste de razoabilidade pode encobrir as realidades legal e constitucional e, conseqüentemente, é problemática se se percebe a legitimidade em uma perspectiva mais ampla". (Tradução livre de: HARBO, Tor-Inge. *The Function of the Proportionality Principle in EU Law*. *European Law Journal*, v. 16, n. 2, março 2010, p. 185).

O teste de razoabilidade, por sua vez, está a exigir que se examinem as razões que levaram o legislador a adotar determinado regulamento. Consiste, portanto, em avaliar se as razões necessárias para a conclusão a que chegou foram levadas em conta ou se optou-se por motivos que não poderiam ter sido considerados. Interpretando os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade nesses termos, seria possível, então, superar o conteúdo meramente formal do princípio e reconhecer um aspecto material, consubstanciado, à semelhança do direito norte-americano, numa presunção de autonomia a favor dos entes menores (*presumption against pre-emption*), para a edição de leis que resguardem seus interesses. Assim, apenas quando a lei federal claramente indicar que os efeitos de sua aplicação devem ser suportados pelos entes menores (*clear statement rule*), seria possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente maior.

A aplicação desse entendimento às competências concorrentes pode mostrar-se extremamente vantajosa para melhor delimitar qual deve ser o sentido dos termos geral, residual, local, complementar e suplementar. No entanto, para o caso dos autos a discussão envolve, ainda, a disputa de sentido desses conceitos quando se opõem às competências expressas da União, de Estados e de Municípios. Nessas hipóteses, é necessário não apenas que a legislação federal abstenha-se de intervir desproporcionalmente nas competências locais, como também que, no exercício das competências concorrentes, a interferência das legislações locais na regulamentação federal não desnature a restrição claramente indicada por ela.

RE 194704 / MG

Os Estados-membros deveriam servir como verdadeiros laboratórios legislativos, ou seja, como espacialidades em que se possibilita a procura de novas ideias sociais, políticas e econômicas, sempre na busca de soluções mais adequadas para os seus problemas peculiares e, eventualmente, tais resoluções serem passíveis de incorporação mais tarde por outros Estados ou até mesmo pela União em caso de êxito.

Essa leitura está afinada com a reorientação de práticas e atitudes dadas pelo experimentalismo democrático em sua tríplice importância:

*“Para o experimentalismo democrático, a política transformadora tem importância que se desdobra em três aspectos. Primeiramente, como modelo para o próximo passo. Em segundo lugar, como prática que precisa ser generalizada na vida social, se realmente pretendemos tornar nossas sociedades mais democráticas e mais experimentais. E por fim, como um modo de se outorgar efeito prático para nossas próprias verdades, na perspectiva de que excedemos incomensuravelmente poderes de compressão, invenção e concatenação, em relação a todos os sistemas sociais e culturais já criados ou passíveis de desenvolvimento”. (UNGER, Roberto Mangabeira. *Necessidades Falsas*. São Paulo: Boitempo, 2005. p. 24).*

Daniel Sarmiento e Cláudio Pereira de Souza Neto corroboram esse mesmo posicionamento:

“Ao invés de assumir os riscos envolvidos nas grandes apostas de reforma global das instituições nacionais, como tem sido feito, talvez seja melhor experimentá-las no plano local de governo. A aplicação de novas ideias ou arranjos políticos em algum estado ou município precursor pode servir como teste. É claro que muitas experiências podem dar errado, mas os riscos para a sociedade são menores do que quando se pretende realizar reformar nacionais de um só golpe. Não por outra razão, o Juiz Louis Brandeis, da Suprema Corte norte-americana, chamou os governos estaduais de ‘laboratórios da

RE 194704 / MG

democracia': 'É um dos felizes incidentes do sistema federal que um único e corajoso Estado possa, se os seus cidadãos escolherem, servir de laboratório; e tentar experimentos econômicos e sociais sem risco para o resto do país.'" (SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 335).

O Ministro Gilmar Mendes citou no decorrer de seu voto na ADI 4.060/SC, anteriormente mencionada, que "*O próprio professor Konrad Hesse, chamando atenção para o modelo alemão, dizia: legislar sobre normas gerais não pode permitir que a União use dessa competência de forma exaustiva. E tem de deixar competência substancial para o estado-membro*". Ou seja, é necessário deixar esse espaço para que experimentos institucionais sejam realizados, com base na vivência local (inclusive como estímulo) para que dessa forma sirva futuramente para a expansão desses modelos, se for o caso.

Nessa mesma toada, em Parecer da Procuradora Geral da República, a Dra. Deborah Duprat, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3937, dirigida contra a Lei nº 12.684/2007 do Estado de São Paulo, que proibiu naquele Estado, o uso de "*produtos, materiais ou artefatos que contenham quaisquer tipos de amianto ou asbesto ou outros minerais que, acidentalmente, tenham fibras de amianto em sua composição*" novamente coloca-se em voga a relevância dos laboratórios legislativos:

"É preciso, portanto, assegurar aos Estados certa dose de criação e experimentação legislativa, para que não figurem como meros espectadores do processo decisório, em detrimento do componente democrático da federação".

(...)

"De resto, no que diz com a iniciativa privativa de outros Poderes para o processo legislativo – que é a questão que imediatamente interessa – é possível e desejável acreditar na criatividade legislativa dos Estados, que eventualmente poderiam, preservando a ratio dessa providência, engendrar

RE 194704 / MG

modelos de cooperação legislativa diversos do federal, talvez até mais céleres, com maior participação popular. Doutrina e jurisprudência norte-americana entendem que os Estados-membros devem servir como “laboratórios legislativos” na procura de novas ideias sociais, políticas e econômicas, que possam solucionar de forma mais adequada os seus próprios problemas, e por outro lado, eventualmente ser incorporadas mais tarde pela União em caso de êxito”.

O Parecer remonta ao julgamento da Representação 1.153 (RTJ 115/1008), no Caso dos Agrotóxicos ou do DDT, onde o Ministro Francisco Rezek observou que *“Seria flagrante despropósito, contudo, entender que as normas federais estabelecem limites máximos à proteção da saúde, quando na realidade essas normas constituem um piso, a partir do qual cada Estado desdobrará, na conformidade de suas condições e interesses próprios, o patrimônio legislativo. Não há como conceber possa a União, valendo-se da regra que permite estabelecer normas de defesa e proteção da saúde, fixar limites a esse empenho protetivo – porventura mais firme em algumas unidades da federação – em nome da salvaguarda de outros valores, de outros bens jurídicos que não a própria saúde. Assim, neste exato domínio, jamais poderia reputar-se ofensivo à Constituição a lei estadual que multiplicasse as cautelas e os métodos de defesa da saúde, salvo quando ofensiva a outra norma constitucional, concebida para preservar valor jurídico diverso”*.

Além disso, o referido Parecer cita o entendimento reafirmado pelo Ministro Ricardo Lewandowski, quando do julgamento da liminar da ADI supracitada:

“Como argumento final, tenho defendido não apenas em sede acadêmica, mas também em algumas decisões que proferi já na corte estadual a que pertenci, como também tive oportunidade de manifestar esse entendimento nessa Suprema Corte, no sentido de que, em matéria de proteção ao meio ambiente e em matéria de defesa da saúde pública, nada impede que a legislação estadual e a legislação municipal sejam

RE 194704 / MG

mais restritivas do que a legislação da União e a legislação do próprio Estado, em se tratando dos municípios”.

Corroborando com esse entendimento, é de se destacar as lições de Leonardo Martins, apontando que:

“O que se pretende destacar, portanto, é que antes de ser visto como um fim em si mesmo o federalismo deve garantir, a um só tempo, o direito à diferença e à participação de todos na vontade central. Adotar a forma federativa, pois, não significa impor a estrutura administrativo-organizacional do ente central às entidades parciais. Constitui, sim, garantir que em determinados espaços os estados- membros possam agir com determinada margem de liberdade de conformação, sem que disso se depreenda qualquer prejuízo à união indissolúvel pré-concebida. Em um país de dimensões continentais, em que cada estado possui necessidades sócio econômicas diversas, e que há enorme variedade cultural, atribuir uma leitura centralizadora ao modelo federativo significa afastar a possibilidade do direito de reduzir as desigualdades sociais e regionais”. (MARTINS, Leonardo. Limites ao princípio da simetria constitucional. *In*: SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel e BINENBOJM, Gustavo (Coords.). *Vinte Anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 690).

As transformações sociais mudam, por consequência, as concepções do Estado, inclusive no tocante à sua estruturação, atingindo também a repartição de competências. Determinando-se a igualdade e equilíbrio entre os entes, a Constituição ressalta a necessidade de maximização do exercício destas competências para que o Estado cumpra seu desiderato de pacificação e satisfação social. É este novo olhar que se propõe a partir da nova ordem inaugurada pela Constituição Federal de 1988. Um olhar voltado para a otimização da cooperação entre os entes federados; um olhar voltado para a maximização do conteúdo normativo dos direitos fundamentais; um olhar voltado para o respeito e efetividade do

RE 194704 / MG

pluralismo com marca característica de um Estado Federado. Exemplo desta nova concepção é extraído da leitura do acórdão proferido no RE 423.560:

“EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE BRUMADINHO-MG. VEDAÇÃO DE CONTRATAÇÃO COM O MUNICÍPIO DE PARENTES DO PREFEITO, VICE-PREFEITO, VEREADORES E OCUPANTES DE CARGOS EM COMISSÃO. CONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DOS MUNICÍPIOS. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. A Constituição Federal outorga à União a competência para editar normas gerais sobre licitação (art. 22, XXVII) e permite, portanto, que Estados e Municípios legislem para complementar as normas gerais e adaptá-las às suas realidades. O Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que as normas locais sobre licitação devem observar o art. 37, XXI da Constituição, assegurando “a igualdade de condições de todos os concorrentes”. Precedentes. Dentro da permissão constitucional para legislar sobre normas específicas em matéria de licitação, é de se louvar a iniciativa do Município de Brumadinho-MG de tratar, em sua Lei Orgânica, de tema dos mais relevantes em nossa pólis, que é a moralidade administrativa, princípio-guia de toda a atividade estatal, nos termos do art. 37, caput da Constituição Federal. A proibição de contratação com o Município dos parentes, afins ou consanguíneos, do prefeito, do vice-prefeito, dos vereadores e dos ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança, bem como dos servidores e empregados públicos municipais, até seis meses após o fim do exercício das respectivas funções, é norma que evidentemente homenageia os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, prevenindo eventuais lesões ao interesse público e ao patrimônio do Município, sem restringir a competição entre os licitantes. **Inexistência de ofensa ao**

RE 194704 / MG

princípio da legalidade ou de invasão da competência da União para legislar sobre normas gerais de licitação. Recurso extraordinário provido.” (RE 423.560, rel. min. Joaquim Barbosa, Segunda Turma, DJe 19.06.2012)

E também:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. LEI 1.179/94, DO ESTADO DE SANTA CATARINA, QUE DISPÕE SOBRE BENEFICIAMENTO DE LEITE DE CABRA. COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA LEGISLAR SOBRE DEFESA E PROTEÇÃO DA SAÚDE. ART. 24, XII, §§ 1º E 2º, DA CONSTITUIÇÃO. I. A competência dos Estados para legislar sobre a proteção e defesa da saúde é concorrente à União e, nesse âmbito, a União deve limitar-se a editar normas gerais, conforme o artigo 24, XII, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal. II. Não usurpa competência da União lei estadual que dispõe sobre o beneficiamento de leite de cabra em condições artesanais. III. Ação direta julgada improcedente para declarar a constitucionalidade da Lei catarinense 1.179/94.” (ADI 1278, rel. min. Ricardo Lewandowski, DJe 1º.06.2007)

Uma sociedade plural se caracteriza pela diversidade; diversidade esta facilmente extraível da realidade continental do território brasileiro. São florestas tropicais, quilômetros de cerrado, de caatinga, e de diferentes formações vegetais. Diversidade extraível ainda da pluralidade da formação do povo brasileiro, a partir de diferentes culturas de povos, tanto os originários quanto aqueles que para cá imigraram e se integraram e se miscigenaram. Há diversas crenças religiosas, filosóficas e políticas em constante dialeticidade neste Estado soberano. Multiplicam-se interesses a serem conjugados a partir da ótica oferecida pela Constituição de 1988 e, nesta perspectiva, é preciso alargar a leitura ou realizar uma nova leitura do federalismo brasileiro a partir da Constituição Cidadã. Se o Estado é plural, não é possível a centralização

RE 194704 / MG

de competências em um único ente em detrimento de interesses locais e regionais que se destaquem do âmbito de abrangência das normas gerais.

Portanto, observa-se que a federação brasileira ainda se revela altamente centralizada, inclusive com uma relação nem sempre de harmonia entre a unidade nacional e a autonomia local. Ocorre que a federação não pode ser vista como uma entidade abstrata: ela é, em verdade, modelada em determinados momentos históricos.

Gilberto Bercovici chama atenção para o quesito da mutabilidade presente no federalismo:

“O federalismo é um instrumento de integração, sendo, inclusive, essencial para a configuração do espaço econômico: afinal, a unificação do espaço econômico é uma garantia da unidade nacional. Não basta ao sistema federal estabelecer algumas regras simples e duradouras sobre repartição de competências e rendas. Constantemente, são necessárias mudanças para manter ou recuperar o equilíbrio entre todos os integrantes da federação”. (BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003. pg. 241.)

Bercovici sustenta que o federalismo cooperativo, que aparece expressamente na redação da Constituição de 1988, é ainda altamente teórico:

“(...) a prática do federalismo sob a Constituição de 1988 tem sido bem diversa do previsto no texto constitucional. Um exemplo, consequência direta da falta de uma política nacional de desenvolvimento, é a guerra fiscal, travada entre os Estados para a atração de novas indústrias”. (BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. pg. 95-96).

Diante disso, um novo olhar, como exige o federalismo cooperativo presente na Constituição da República de 1988, é o que propomos.

RE 194704 / MG**A aplicação do princípio da subsidiariedade ao caso dos autos**

Finalmente, se é possível descrever o princípio da subsidiariedade nos termos da argumentação aqui formulada, então é possível indicar, seguindo o magistério de Raul Machado Horta, que, na subsidiariedade, estão os critérios da realização suficiente e da melhor realização, termos que, em verdade, apenas explicitam a proporcionalidade, entendida como *presumption against pre-emption* e *clear statement rule*.

Assim, muito embora seja a União competente para legislar sobre trânsito e transporte, seria simplesmente inconstitucional que o efeito da legislação, no caso o Código de Trânsito Brasileiro, pudesse impor níveis de tolerância à poluição incompatíveis com a saúde da população local. É fato notório que um dos principais impactos ambientais nas cidades é causado pelo trânsito. Porque é um problema essencialmente ligado ao meio ambiente local, apenas se a legislação federal viesse a dispor, de forma clara e cogente – indicando as razões pelas quais é o ente federal o mais bem preparado para fazê-lo –, que os Municípios sobre ela não podem legislar, seria possível afastar a competência municipal para impor limites à emissão de poluentes por veículos automotores no âmbito da localidade.

As restrições, evidentemente, não poderiam infringir materialmente normas constitucionais, excetuadas essas hipóteses, porém, inexistente impedimento de ordem formal para que o façam. Frise-se, uma vez mais, a principal consequência advinda do reconhecimento do princípio da subsidiariedade no direito brasileiro: a inconstitucionalidade formal de normas estaduais, municipais ou distritais por usurpação de competência da União só ocorre se a norma impugnada legislar de forma autônoma sobre matéria idêntica. Se, no entanto, o exercício da competência decorrer da coordenação (art. 24 da Constituição Federal) ou da cooperação (art. 23), a violação formal exige ofensa à subsidiariedade. Não é disso, todavia, que cuida a hipótese dos autos e, por essa razão, resta evidente que inconstitucionalidade não há.

RE 194704 / MG

Não se desconhece, como afirmou o Ministro Cezar Peluso, que o exercício da competência municipal, fundada na subsidiariedade e no interesse local, tem reflexos na competência privativa da União para legislar sobre trânsito. O que se está a afirmar é que uma leitura consentânea ao federalismo instituído pela Constituição de 1988 não autoriza que, sob pretexto da existência de norma federal a disciplinar tema de competência privativa, a proteção de bens locais seja exclusiva de ente federal ou que, para ser exercida, deva submeter-se a prévio controle federal.

Ao contrário, o Texto Constitucional não deixa dúvidas de que a proteção material dos bens descritos no art. 23 deve ser feita de forma imediata, sem condicionalidades. De outro lado, também não há dúvidas de que a prerrogativa final sobre o alcance da regulação sobre determinado tema, seja de competência concorrente, seja de comum, é da União. Essas duas premissas, como reconheceu o Ministro Luiz Fux, na síntese que fez sobre os precedentes desta Corte, são, via de regra, aplicadas para reconhecer que, havendo norma geral ou norma editada no âmbito da competência privativa, haveria inconstitucionalidade formal em eventual incompatibilidade dos diplomas. A solução aqui aventada, entretanto, limita-se a exigir, como forma de privilegiar o federalismo cooperativo brasileiro, que a opção pela competência federal não seja adrede formulada pelo Judiciário, mas que decorra de manifestação explícita da União. Na inexistência de tal indicação, é válida a norma local, desde que a competência seja expressa, compatível com a Constituição e, na eventualidade de que venha a dispor sobre tema de competência privativa, observe rígidos limites de proporcionalidade.

No caso em tela, tal raciocínio impõe reconhecer que afastar a competência municipal para proteção ambiental em virtude de haver normas da União sobre o trânsito seria uma interpretação contrária ao federalismo de 1988. Isso porque, ao regular tema diverso do que foi disciplinado pela norma municipal, a União poderia impor um nível de tolerância à proteção de um bem de forma desproporcional a que poderia suportar o ente municipal. Frise-se, novamente, que não está a União

RE 194704 / MG

impedida de fazê-lo, caso assim o justifique, invocando melhor competência técnica, conforme apregoa o princípio da subsidiariedade. O que não se afigura possível, contudo, é que a restrição seja acolhida por razões técnicas adotadas pelo Poder Judiciário, como sugeriu o Ministro Peluso ao afirmar que a legislação municipal estaria, em verdade, a disciplinar especificação dos motores, dos combustíveis e dos emissores de gases. É evidente que está, mas não há qualquer elemento que indique que o faz de modo desproporcional, ou que tenha a União afastado, de modo expresso, a possibilidade de fazê-lo.

Por essa razão, na linha da argumentação aqui expendida, a alegação de *bis in idem* é completamente infundada. Com efeito, tendo o município disposto sobre meio ambiente e proteção à saúde, a multa prevista pela Lei 4.253/85 é legitimada para a proteção ambiental, bem jurídico que, conquanto correlato, difere do que é protegido pelo Código de Trânsito Brasileiro. Assim, uma vez competente para instituir a penalidade, não há *bis in idem*, nem ofensa à Constituição.

Pode-se argumentar que a solução aqui proposta poderia trazer insegurança jurídica, na linha do que se suscitou quando estes autos estavam sob julgamento, pois veículos oriundos de outras localidades não saberiam, com antecedência, se poderiam circular em determinado município. A diversidade de regimes não deve, contudo, ser solucionada a partir de um ideal de unidade – cuja busca, como advertem FISCHER-LESCANO e TEUBNER, seria, ao fim, vã –, mas do próprio respeito às diferenças, porquanto o federalismo não é outra coisa se não a fórmula política para acomodar o pluralismo.

Com essas considerações, acompanho o Relator, para negar provimento ao recurso extraordinário.

11/11/2015

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 194.704 MINAS GERAIS**VOTO**

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Senhor Presidente, o eminente Relator, à época, Ministro Carlos Velloso, conheceu e negou provimento a este recurso extraordinário, que foi manejado contra decisão proferida ao julgamento de apelação em mandado de segurança em que reconhecida a legitimidade da legislação municipal que serviu de base à aplicação de multas por poluição ao meio ambiente, poluição essa que resultaria da emissão de fumaça por veículos automotores no perímetro urbano.

Eu colho do voto do eminente Relator o seguinte trecho que, a meu juízo, sintetiza a matéria:

"Ora, se é da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios $\frac{3}{4}$ competência material, administrativa, competência de atividades concretas $\frac{3}{4}$ proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (C.F., art. 23, VI), e se a atividade administrativa desenvolve-se sub legem $\frac{3}{4}$ administrar é executar de ofício a lei $\frac{3}{4}$ é forçoso concluir que ao Município cabe legislar em termos de proteção do meio ambiente e combate à poluição no que diz respeito ao interesse local ou ao seu peculiar interesse (C.F., art. 30, I e II). Quem quer os fins deve dar os meios."

O eminente Ministro Carlos Velloso foi acompanhado pelo Ministro, se bem me recordo, Carlos Britto. Esses aspectos foram todos muitíssimo bem explicitados no belíssimo voto-vista do Ministro Fachin, mas eu destaco que a divergência aberta pelo Ministro Cezar Peluso, nos termos em que lançada, mostra que não há controvérsia com relação a essas premissas fáticas. Ao contrário, diz, com todas as letras, o Ministro Cezar Peluso:

"2. Concordo com as premissas adotadas pelo Min. Relator: i) o

RE 194704 / MG

Município tem competência para '*proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer das suas formas*' (art. 23, VI, da CF); ii) as competências para '*legislar sobre assuntos de interesse local*' (art. 30, I) e para '*suplementar a legislação federal e a estadual no que couber*' (art. 30, II) abrangem matéria relativa ao meio ambiente."

Continua Sua Excelência:

"Não encontro, porém, no caso, competência do Município para, sob pretexto de legislar em matéria de '*interesse local*', tipificar infração e cominar multa."

E diz mais:

"Não se discute, como já reconheci e adiantei, que aos Municípios sobra manifesto interesse no controle da emissão de gases e resíduos pelos veículos automotores, bem como competência para proteger o meio ambiente. Mas esta proteção e aquele controle só podem dar-se mediante aplicação da legislação federal sobre a matéria, notadamente o Código Nacional de Trânsito (...)"

Não há, portanto, Senhor Presidente, qualquer divergência quanto a essas premissas, de sorte que o que precisamos definir, como bem destacado pelo Ministro Fachin, é como solucionar esses casos que se inserem nesses espaços de indeterminação, em que medida vamos autorizar que a atuação do Município – legítima no controle e da proteção ao meio ambiente -, alcance tema que de certa maneira diz com multas de trânsito, este integrante da competência privativa da União Federal.

Sou relatora de processo que diz com amianto, em que se discutem justamente esses limites. Há outras ADIs relativas ao tema. Entendo que é muitíssimo delicado, mas a minha conclusão - e é assim que voto, Senhor Presidente, reportando-me integralmente aos fundamentos expendidos quanto ao federalismo cooperativo abraçado pela Constituição Federal de 1988 -, se dá na linha do voto do eminente Relator. Reconhecendo a higidez constitucional da legislação municipal, enquanto pertinente ao interesse local, eu conheço do recurso extraordinário e nego-lhe provimento.

RE 194704 / MG

11/11/2015**PLENÁRIO****RECURSO EXTRAORDINÁRIO 194.704 MINAS GERAIS**

RELATOR	: MIN. CARLOS VELLOSO
REDATOR DO ACÓRDÃO RISTF	: MIN. EDSON FACHIN
RECTE.(S)	: SÃO BERNARDO ÔNIBUS LTDA
ADV.(A/S)	: LAURO BRACARENSE
ADV.(A/S)	: RUI BATISTA MENDES
RECDO.(A/S)	: SECRETÁRIO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE DE BELO HORIZONTE
ADV.(A/S)	: BERTOLDO MACHADO VEIGA

OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Senhor Presidente, para efeito de debate, eu queria só um pouco coordenar as ideias. Também sou fascinado com esse tema do reforço da competência das unidades federadas.

Mas eu me pergunto, estava perguntando para o Ministro Toffoli, como fica um automóvel que será autorizado no Município de São Bernardo quando ele se deslocar para Santo André, onde, porventura, os índices são outros? Porque ele estará violando a legislação. Ou vice-versa, de Santo André que entra em São Bernardo? Porque, claro, a poluição aí é cometida por todos os automóveis, é causada por todos os automóveis e é algo extremamente complexo. Esse é um exemplo importante, porque isso também se coloca em relação a outras questões. Imaginemos que amanhã se cuide de jogar coisas no rio. Mas o rio passa por todos os Municípios e, muitas vezes, inclusive atinge outros Estados. A Ministra Cármen Lúcia protagonizou o episódio da tomada do São Francisco pelo ex-Governador Itamar Franco, a questão das concessões e como isso era difícil. Então, essas questões são extremamente delicadas. No caso dos rios hoje, inclusive eles passam fronteiras e tudo mais. E não só os rios, assim chamados internacionais ou nacionais, mas também aqueles que são afluentes. Tanto é que hoje, na legislação sobre águas, trabalha-se, por

RE 194704 / MG

exemplo, com o conceito de bacias, que é muito mais preciso. Então, a mim me parece que esta é a questão básica. E se a questão ficasse limitada à São Bernardo, talvez as pessoas tivessem apenas dificuldade de para lá se deslocar sem cometer uma infração. Mas essa é a questão que se coloca.

E veja que, no caso de São Paulo, a questão - e nem precisamos dizer isso a Vossa Excelência - ganha um cuidado, reclama um cuidado e uma gravidade maior, porque nós estamos falando de áreas plenamente conurbadas. Muitas vezes o indivíduo, para ir a uma rua do seu município, tem que passar por outro município, ou é mais conveniente, ou é um caminho que esses indicadores, hoje eletrônicos, recomendam. Então ele poderá já estar em descompasso com a legislação.

A mim me parece que esta é uma questão que nós precisamos responder, sem a qual nós não podemos avançar na temática.

11/11/2015

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 194.704 MINAS GERAIS

RELATOR : **MIN. CARLOS VELLOSO**
REDATOR DO : **MIN. EDSON FACHIN**
ACÓRDÃO RISTF
RECTE.(S) : **SÃO BERNARDO ÔNIBUS LTDA**
ADV.(A/S) : **LAURO BRACARENSE**
ADV.(A/S) : **RUI BATISTA MENDES**
RECDO.(A/S) : **SECRETÁRIO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE DE**
BELO HORIZONTE
ADV.(A/S) : **BERTOLDO MACHADO VEIGA**

EXPLICAÇÃO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Ministro-Presidente, Vossa Excelência me permitiria uma palavra sobre essa questão do Ministro Gilmar, sem votar, apenas para lembrar o seguinte.

Este caso, o Ministro Fachin lembrou bem, é um caso antigo. Esta lei é de 1985. O decreto é do prefeito Sérgio Ferrara, de 88, antes da Constituição. E nós todos nos lembramos que, sob a égide da Emenda nº 1 de 69, a repartição de competências era diferente, e se falava em interesse local apenas, sem o que hoje se contém nos artigos 22, 23 e 24. Ou seja, como muito bem escrito pelo professor Raul Machado Horta, esta foi uma mudança muito grande da Constituição, que esse tempo todo está sendo construída, essa ideia de repartição de competências federativas.

Então, este mandado de segurança, que foi impetrado em 11 de novembro de 92, 23 anos atrás, ele tratava de outra legislação, de outro momento, com outra repartição de competências. O Ministro Ricardo Lewandowski trabalhou em entidade que tentou cuidar da região metropolitana, como eu no Plambel, nós tínhamos exatamente isso que o Ministro Gilmar expõe, ou seja, o táxi de Caeté não podia entrar em Belo Horizonte, e não chegava em Confins, e chegou um tempo inclusive que, por todos essas exigências, o táxi, por exemplo, que deve ser o caso de

RE 194704 / MG

Guarulhos, o aeroporto é no município de Guarulhos, na região metropolitana, quer dizer, conforme a situação, se tem realmente um problema.

Mas é que este caso, Ministro Gilmar, e o belíssimo voto do Ministro Fachin, como os debates muito fecundos que foram postos nos votos anteriores, eles têm que levar em consideração essa circunstância. O que se pediu como fundamento nesse mandado de segurança foi exatamente a não recepção dessa norma, e o desembargador-relator no Tribunal de Justiça de Minas, que confirmou a decisão no mandado de segurança, denegando a ordem, afirmou: Não se conformando as autoras, que são empresas de transporte, recorreram alegando que ao município não compete legislar sobre meio ambiente - esse era só um ponto - por existir lei federal a respeito, ou seja, sob a égide da Emenda nº 1 de 69, não sob essa repartição de competências atual em que o interesse local é só local. Não se falava, a não ser onde tinha região metropolitana, que nós cunhamos a ideia de um interesse metropolitano, que era a questão das águas, a questão das bacias etc.

Pedi ainda tanto no mandado de segurança que haveria ilicitude porque as punições caracterizariam **bis in idem**. Havia uma lei nacional e uma lei municipal, que era essa.

Que o valor das multas, por sua exorbitância, evidenciaria confisco. E que eles estariam sendo obrigados a fazer ou deixar de fazer algo que não resulta de lei, infringindo assim o princípio da reserva legal.

Então, na verdade, nós tínhamos um quadro normativo que, Vossa Excelência chama bem atenção, nestes 23 anos, desde a impetração, mudou tudo, porque se chamou a atenção exatamente para esses aspectos.

Então a minha sugestão era de que, nesse caso, qualquer que seja, temas como esse, que podem marcar a forma de Estado brasileiro constitucionalmente posta e tal como vai ser aplicada por nós, interpretada por nós, não tenham essa dimensão de dar um norte, pela circunstância de essa lei ser de 85, de o caso e as multas terem sido cobradas sob a égide daquela lei, e porque, realmente, aqui se tratava de

RE 194704 / MG

punição, multa, que, se tirassem, cairia não só para esse, mas para tudo.

A respeito das premissas fáticas que a Ministra Rosa agora lembrou e que foram lembradas por todos os votos, estavam todos de acordo apenas nesse ponto: quanto à legislação sobre meio ambiente, estavam de acordo; quanto à legislação sobre as sanções é que havia discordância. O Ministro Cezar Peluso e o Ministro Carlos Britto achando que isso era matéria de trânsito - e, portanto, havia o Código Nacional de Trânsito -, e os outros dizendo "não, isso é matéria ambiental".

Apenas para pontuar que, realmente - Vossa Excelência tem toda razão -, houve uma grande mudança, e o que se retrata nesses autos é algo que já destoa até nos fatos da legislação que hoje seria aplicável. Apenas para lembrar isso e sem deixar de levar em consideração exatamente isso.

Então, o Ministro Fachin começou lembrando, rememorando bem tudo o que se passou nesse julgamento, porque, quanto às premissas, realmente acho que estamos todos de acordo, pelo menos quanto à gravidade e à seriedade do que se põe sobre este tema.

11/11/2015

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 194.704 MINAS GERAIS

DEBATE

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Senhor Presidente, há pouco a acrescentar além da intervenção que a Ministra Cármen fez, e, se o Ministro Gilmar também permite, a partir da importante interrogação que emerge da intervenção de Sua Excelência.

Procurei, de algum modo, deixar evidenciado que essa presunção de autonomia dos entes menores, evidentemente, cede diante da legislação do ente maior, quando claramente estabelece limites e parâmetros. Portanto, é preciso que haja esse equilíbrio.

Por isso, fiz referência aos chamados espaços de indeterminação. E, mesmo nos espaços de indeterminação, a legislação do ente menor - ou seja, do Município - não pode ser de tal forma interferente que desnature a própria competência do Estado-membro ou da União. Por isso, nós todos falamos de federalismo cooperativo, que tem exatamente, na sua base, essas possibilidades. Conflitos haverá, por certo, mas também devemos admitir que a realidade, em si, também é conflituosa.

O índice de poluição atmosférica pela emissão de poluentes na grande cidade de São Paulo muito provavelmente será diferente do da bela Campos do Jordão. Portanto, a pluralidade, às vezes, está geograficamente próxima e limitada, supondo parâmetros também específicos, mas que estejam todos harmonizados por um conjunto de indicadores que, ao fim e ao cabo, têm como norte os parâmetros da legislação federal. No vazio da indeterminação, opera o parâmetro local, que não pode ser de tal modo grave e inflexível a ponto de infirmar a própria competência constitucional.

É uma tentativa desse equilíbrio que a racionalidade, que está na base do que eu proferi, tentou alcançar, à luz dessa contextualização histórica que agora, com mais propriedade, a Ministra Cármen Lúcia trouxe à colação.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Mas eu insisto. Veja

RE 194704 / MG

que essa questão realmente tem implicações práticas que precisam ser colocadas e dirimidas. Lembrava do voto, já mencionado, do Ministro Fux a propósito do tema da queima da palha da cana. E obviamente a medida poderia ser hígida, recomendável, mas ela tem repercussões...

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Eu estou me pondo de acordo com Vossa Excelência.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Sim. Mas a questão hoje ganha, inclusive, maior complexidade, porque nós discutimos, não faz muito tempo, a questão do saneamento. Chegamos até a desenhar a ideia mesmo de talvez um ente metropolitano, admitindo que haja, pelo menos, competências que precisam ser exercidas, talvez, pelo Estado, mas em nome do ente metropolitano. Também isso ocorre hoje...

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - De forma compartilhada.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - É verdade, não é?

Também isso ocorre com o transporte nas regiões metropolitanas, que são integradas às vezes por metrô, por um sistema de ônibus e tudo mais, de empresas que vão estar sediadas em Municípios diferentes, não é?

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Foi a tentativa, exatamente, no período em que Vossa Excelência trabalhou, e eu também, na Metrobel. Mas é difícil.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Então, esse já é um tema que mereceria atenção, mas, antes disso, a própria regulação.

Vejam que muitos países - agora estamos vivendo inclusive este grave escândalo envolvendo esta grande companhia mundial, Volkswagen, no que diz respeito exatamente ao controle dos gases emitidos, dos catalisadores. Nós sabemos que países que têm esses compromissos exigem que, depois de dois anos de uso do automóvel, haja aquela revisão, a prova para que carros muito antigos não sejam sequer mantidos no mercado, tendo em vista também o elemento de poluição que se revela incontrolável. Mas isso exige uma legislação que seja tanto quanto possível harmônica. Por exemplo, no plano hoje da

RE 194704 / MG

União Europeia, isso exigiria quase que uma uniformização da legislação mais amiga do meio ambiente.

Na medida em que nós nos pronunciarmos de forma clara que o município terá competência para legislar sobre esse tema, é possível que, em termos efetivos, reais, a viagem ao município vizinho já faça com que o condutor incida em algum tipo de ilicitude. O que não me escapa, claramente, é a não aplicação, ou a obsolescência de uma legislação mais abrangente. Isso pode ocorrer. Pode ser que se verifique, até por elementos científicos, que a legislação nacional, ou a norma nacional se tornou obsoleta. Portanto, aí teria que haver meios e modos de judicializar essa temática. O estado não está cumprindo um dever de proteção. Deixou com que a legislação antiga subsistisse. Isso me parece que seria suscetível de discussão no âmbito das premissas do voto que Vossa Excelência, com muito cuidado, houve por bem lançar.

Então, claro que o município teria legitimidade, talvez o próprio estado-membro, dizendo que, neste campo em que temos competência comum, a União está omissa, editou uma legislação que está totalmente ultrapassada, está descumprindo, inclusive, dever de proteção, que é elementar. Mas simplesmente dizer que, pelo princípio da subsidiariedade, ele pode atuar, havendo norma sobre o tema, pode ser que nós realmente multipliquemos os conflitos. Mas, até aí, nenhum problema, ou poucos problemas, haveria. No entanto, nós teríamos também impasses muitas vezes. No caso, por exemplo, de atividades comerciais, imagine uma empresa de transporte na grande Belo Horizonte.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Que é o caso.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Que é o caso. E tem que, por dever do ofício, sair do Município de Belo Horizonte. Então isso teria já repercussão, com todas as multas e tudo o mais. Parece-me que nós temos que dar resposta a esta questão, porque, embora tenha todas essas circunstâncias que a Ministra Cármen falou, nós estaríamos emitindo um juízo que pode trazer consequências práticas.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Eu acho que aqui é

RE 194704 / MG

preciso ter muito cuidado.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - É.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Só uma observação. No meu modo de ver, a própria Constituição Federal já traz ínsita essa preocupação, porque estabelece, por exemplo, em relação ao meio ambiente, uma competência concorrente, e, ao mesmo tempo, estabelece como regra maior o interesse local. Então, é possível que, dentro desse grande valor meio ambiente, possa haver um interesse local particularíssimo, como o Ministro Fachin disse, um espaço de indeterminação.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Eu também manifesto preocupação com relação a este tema e comungo em grande parte com o que foi veiculado pelo eminente Ministro Gilmar Mendes.

Penso, no entanto, que nós temos que evoluir - e estamos evoluindo pouco a pouco - no campo da valorização da competência dos entes federados menores, como já o fizemos por exemplo no caso do consumo, da defesa do consumidor. Vossas Excelências se lembram que nós julgamos aqui um caso em que um determinado estado estabelecia certas advertências em embalagens de agrotóxicos. E houve então uma ação direta de inconstitucionalidade dizendo que isso afetaria a livre concorrência, a competência privativa da União para legislar em matéria de comércio, indústria, etc. E nós reconhecemos, naquele momento, que o Estado pode, em benefício não apenas do consumidor, mas também da proteção do meio ambiente, colocar advertências nos rótulos de agrotóxicos para que as pessoas pudessem se prevenir e proteger a respectiva saúde.

E acredito que, a história do federalismo no mundo mostra, claramente, que nós evoluímos de um federalismo dual para um federalismo cooperativo, como foi muito bem colocado, e, depois, alguns, inclusive, falam num federalismo de integração, como o professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho.

Eu penso que, quando se trata de meio ambiente, nunca é demais

RE 194704 / MG

prestigiar, talvez, o ente menor, sobretudo com fundamento no princípio da subsidiariedade, porque esse é um tema, hoje, de abrangência tal que, como levantou o próprio Relator, foi objeto de uma Encíclica Papal, porque é o próprio futuro da humanidade que está em questão, tendo em conta o aquecimento global que hoje todos vivemos.

Então, na medida em que nós, em atenção ao princípio da subsidiariedade, e também com os cuidados que o eminente Relator levantou, ou seja, em havendo uma legislação, de um ente superior, claramente impeditiva ou restritiva de uma atuação de um ente menor, nós devemos, sim, em matéria de meio ambiente, consumidor, proteção da saúde, prestigiar os entes menores, que estão presentes e têm um interesse muito claro na definição dessa questão.

O Ministro Gilmar Mendes levantou, muito bem, que nós estamos, praticamente, e por meio de uma interpretação e uma construção jurisprudencial, criando uma competência metropolitana. Sua Excelência liderou um belíssimo voto, em matéria de saneamento, em que nós aventamos. Eu pedi vista, modestamente contribuí para essa solução, a Ministra Cármen também, e outros aqui, contribuimos para pensarmos num órgão de gestão metropolitano, mas que contasse com a participação dos municípios também na solução coletiva, cooperada por todos.

Portanto, eu tenho um certo receio de ficarmos petrificados numa interpretação ortodoxa das competências federativas, como sempre se fez, mas nós temos que, pouco a pouco, evoluir, como temos evoluído, *data venia*.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Presidente, pela ordem. Eu só gostaria de lembrar que no Recurso Extraordinário nº 586.224, de São Paulo, a Corte firmou a seguinte tese em repercussão geral:

"[...] 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 [...]."

Está sumulado numa recentíssima repercussão geral.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - E, no caso, que eu acho que é esse da queima de cana-de-açúcar, nós declaramos

RE 194704 / MG

inconstitucional lei municipal, porque contrariava lei nacional, que é este caso.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - É exatamente, que já previa sobre o tema.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Quer dizer, o reconhecimento do Município não significa que ele possa tudo, significa que ele tem que se compatibilizar.

É que fiz questão de contextualizar este caso por causa da importância que me parece o federalismo, respeitando o interesse geral e que, no caso de meio ambiente, Ministro Gilmar, ainda há um outro dado, às vezes, o que se pode suportar ou aceitar como poluente, num município que não tem nem carro, tem poucos, é diferente de Belo Horizonte, em que quase não tem rua, porque os carros tomaram todo o espaço. Quer dizer, até isso, também, é um dado de dificuldade neste caso específico de meio ambiente. É isso que Vossa Excelência dizia e que dizia o Ministro Toffoli, quer dizer, de São Bernardo a São Paulo, como é que é?

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - É que das duas, uma: ou, de fato, nós temos uma legislação ampla que trata do tema, e aí um mandado de segurança não faria sentido, certamente está se impetrando mandado de segurança, porque a legislação impôs exigências muito mais...

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Impôs sanções, em face do descumprimento dessas exigências, e as empresas de ônibus entraram com esse mandado de segurança.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Sim, mais do que isso; mas, também, as próprias exigências. Ou, de fato, o mandado de segurança estaria prejudicado, porque não faria nenhum sentido estar se reclamando em relação a essa temática.

Por outro lado, veja que esse tema tem tantas implicações e imbricações, que nós poderíamos ter uma situação tal em que um veículo recém-produzido, segundo a legislação federal estabelecida, não poderia circular em dado município do Brasil. Veja, quase que o conceito de autonomia municipal iria ao extremo, porque bastaria que o município

RE 194704 / MG

estabelecesse requisitos que fossem além desse limite. Eu estou tentando pegar o caso como um caso de repercussão geral, ele acaba se projetando com esse efeito, para mostrar, então, as consequências.

Então, veja, isso é extremamente grave. E se isso se aplica a automóvel, vai se aplicar também a outras situações. Imagine, Vossa Excelência, por exemplo, que nós tenhamos uma colônia de férias, num local muito aprazível, vizinho de um município onde tem uma indústria poluente. O que se faz neste caso? Quer dizer, ou se faz uma verificação **in loco**, e se tem um tratamento global, ou nós não conseguimos fazer uma parede. Parece um pouco a nossa situação anterior, Presidente, quando tínhamos aquele espaço para não fumantes, no mesmo espaço físico, com uma faixa. Claro que nós éramos todos, não fumantes, éramos fumantes passivos.

Então essa é um pouco a situação, no que diz respeito a essa regulação, e nós vimos isso bem no caso da queima de palha. Então, quer dizer, é preciso que haja uma disciplina.

É para esse tema que eu estou chamando a atenção. Embora o caso seja isolado e tenha se desenvolvido, inclusive à luz da Constituição passada, dependendo do sinal que emane do Supremo Tribunal Federal, isso vai projetar e estimular a imaginação institucional.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - É o momento que está sendo julgado. Esse aqui é repercussão geral, não é?

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Não. Esse mandado de segurança foi de 99.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Não é.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Mas é uma decisão do Supremo sobre a questão.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Não. Este caso não está em repercussão geral. É um caso passado, que foi julgado pelo Plenário.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Fixaram uma jurisprudência, não é?

RE 194704 / MG

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Mas vejam uma coisa paradoxal.

Há anos atrás, fui convidado para dar uma palestra no interior de São Paulo. E logo que lá cheguei, eu vi a cidade completamente acinzentada, as roupas no varal estavam totalmente cobertas por fuligem, as calçadas etc. Eu falei: "Mas o que é que está acontecendo nesta cidade?" Era o resultado da queima da cana, porque era uma cidade onde a agroindústria canavieira predominava.

Agora, eu me pergunto: "Será que o município não teria instrumentos para evitar que houvesse uma camada de quase uma polegada de cinzas para defender os seus munícipes contra a poluição que afeta sua saúde?" É preciso examinar essa matéria com *grano salis*.

Eu entendo perfeitamente os argumentos do Ministro Gilmar Mendes, mas eu tenho a impressão, embora não vote, perdoe-me, estou participando dessa discussão.

Os cuidados com que o Ministro-Relator se cercou, que apresenta o voto, mostrando claramente que é preciso manter o balanço, quando há essas zonas de indeterminação, eu penso que estamos bem servidos *data venia*, embora não possa votar.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - A minha divergência não está quanto a não proteção, eu estou divergindo é quanto ao uso da legislação como meio de proteção, tendo em vista até a possibilidade de ser de fato ineficaz. Quer dizer, a ideia de que o município - e acredito até que nós temos que talvez maximizar o uso desses questionamentos, por exemplo, no modelo alemão, há até um recurso constitucional feito pelo município, para a defesa de suas competências -, a ideia de que as invasões de suas competências seja protegida constitucionalmente.

Acho que aqui, tanto em face da União quanto em face do Estado, o município poderia ter um papel que resultaria, talvez, no questionamento da proteção insuficiente, mas o tema, aqui, é de outra índole. É que, na medida em que essas competências estanques se estabeleçam, talvez nós ampliemos o quadro de insegurança jurídica sem que sejamos efetivos, sem que sejamos eficazes. É esse o debate que eu trago.

RE 194704 / MG

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - É que, na verdade, Presidente, é um Brasil com tantos Brasis, e a gente termina vivendo num território do município, tirando o Distrito Federal, todos nós, cada brasileiro reside num município, e tão diferentes. Ora, a poluição urbana de Belo Horizonte, considerando um pequeno município no norte ou mesmo no sul.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Espinosa.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Espinosa. Então realmente parece que essa preocupação...

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Mas a poluição de Belo Horizonte atinge também Brumadinho. Essa que é a questão. Imagina o município de Brumadinho, onde está lá o Inhotim...

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - O Ministro Presidente teve a experiência por que a região metropolitana não deu certo, Ministro Gilmar, na concepção passada. Porque era difícil, às vezes... Belém- Ananindeua, a grande Belém era só os dois, e não conseguiu chegar a um consenso. Acho que uma das poucas que se conseguiu foi Belo Horizonte, mas tudo se resolvia num sábado, num almoço.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Mineiramente.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Era a única que dava certo.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 194.704

PROCED. : MINAS GERAIS

RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO

RECTE.(S) : SÃO BERNARDO ÔNIBUS LTDA E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : LAURO JOSÉ BRACARENSE

ADV.(A/S) : RUI BATISTA MENDES E OUTRO(A/S)

RECDO.(A/S) : SECRETÁRIO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE DE BELO

HORIZONTE E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : BERTOLDO MACHADO VEIGA

Decisão: Por proposta do Senhor Ministro Marco Aurélio, o julgamento foi afetado ao Plenário. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Senhor Ministro Néri da Silveira. Presidiu, este julgamento, o Senhor Ministro Carlos Velloso. 2ª Turma, 13.04.99.

Decisão: Após os votos dos Senhores Ministros Carlos Velloso, Relator, e Carlos Britto, que conheciam e negavam provimento ao recurso, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Cezar Peluso. Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa e, neste julgamento, o Senhor Ministro Gilmar Mendes. Presidência, em exercício, do Senhor Ministro Nelson Jobim, Vice-Presidente. Plenário, 12.05.2004.

Decisão: Renovado o pedido de vista do Senhor Ministro Cezar Peluso, justificadamente, nos termos do § 1º do artigo 1º da Resolução nº 278, de 15 de dezembro de 2003. Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim. Plenário, 17.6.2004.

Decisão: Após o voto-vista do Senhor Ministro Cezar Peluso, que conhecia e dava provimento ao recurso, no que foi acompanhado pelo Senhor Ministro Eros Grau, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello. Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Plenário, 14.06.2006.

Decisão: Após o voto-vista do Ministro Edson Fachin, negando provimento ao recurso, no que foi acompanhado pela Ministra Rosa Weber, pediu vista dos autos o Ministro Dias Toffoli. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 11.11.2015.

Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki,



Roberto Barroso e Edson Fachin.

Vice-Procuradora-Geral da República, Dra. Ela Wiecko Volkmer de Castilho.

p/ Fabiane Pereira de Oliveira Duarte
Assessora-Chefe do Plenário

29/06/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 194.704 MINAS GERAIS

VOTO VISTA

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Cuida-se de recurso extraordinário interposto pela empresa São Bernardo Ônibus Ltda. e outros contra o Secretário Municipal do Meio Ambiente de Belo Horizonte, com fundamento no art. 102, III, alíneas a e c, da Constituição Federal contra acórdão da Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, que negou provimento à apelação e manteve a sentença em que, no julgamento do mandado de segurança, se reconheceu a recepção das regras municipais previstas no art. 11 da Lei nº 4.253, de 4 de dezembro de 1985 e no art. 97 do Decreto municipal nº 5.893, de 16.03.88, pela Constituição Federal de 1988, normas essas que fundamentaram as multas aplicadas às concessionárias de transporte urbano municipal.

Após o voto do eminente Relator, Ministro **Carlos Velloso**, que negava provimento ao apelo extremo, confirmando o acórdão da origem, por entender que, na dicção dos arts. 23, inciso VI, e 30, inciso I, da CF, o município tem competência para legislar sobre meio ambiente e controle da poluição quando se tratar de interesse local, acompanhou o Relator o Ministro **Ayres Britto**.

O Ministro **Cezar Peluso**, por sua vez, iniciou a divergência no sentido de conhecer e dar provimento ao recurso para conceder a segurança, por entender que a matéria é aquela prevista no art. 22, inciso XI, da CF, no que foi acompanhado pelo Ministro **Eros Grau**.

Após pedido de vista pelo Ministro **Joaquim Barbosa**, seu sucessor, o eminente Ministro **Edson Fachin** acompanhou o Relator e trouxe, em seu substancial voto, os fundamentos complementares àqueles desenvolvidos pelo Ministro Relator, aprofundando a discussão sobre o pacto federativo na competência legislativa sobre a proteção ao meio ambiente, no que também foi acompanhado pela Ministra **Rosa Weber**.

Pedi vista dos autos, para sua melhor análise, em especial, diante

RE 194704 / MG

dos aprofundados debates surgidos naquela oportunidade.

Duas questões me chamaram muito a atenção: i) a primeira, quanto ao objeto da ação e a utilização da via mandamental; e, por fim, ii) a dificuldade de se identificarem os fundamentos que poderiam levar ao reconhecimento da inconstitucionalidade dos dispositivos apontados como viciados, porquanto não apontados na exordial e em todo o feito os demais dispositivos das normas municipais que ensejariam os relatados vícios. Vejamos.

Em primeiro lugar, o fato de que, embora não se trate efetivamente de mandado de segurança atacando lei em tese, vê-se, pela exordial, que as empresas concessionárias de transporte urbano daquele município pedem que - ao final - seja concedida a ordem para

“declarar que a Lei Municipal nº 4.253, 04.12.85 e o Decreto Municipal nº 5.893, de 16.03.88, ambos do Município de Belo Horizonte, no que concerne às penalidades previstas, respectivamente, nos seus artigos 11 e 97, não foram recepcionadas pela Constituição Federal de 1988, tendo em vista a falta de competência do Município para legislar sobre meio ambiente e poluição ambiental, e, em consequência, declare nulas todas as imposições de penalidades baseadas nos dispositivos destituídos de base constitucional” (fls. 10 – sic.).

Com o devido respeito aos votos proferidos anteriormente, após repetidas leituras da petição inicial, não vislumbro outra solução senão o decreto de extinção da presente ação mandamental em virtude da inadequação da medida. Houve, sem sombra de dúvida, frontal violação da Súmula nº 266 desta Corte, visto que “[n]ão cabe mandado de segurança contra lei em tese”.

Embora a sentença tenha afastado a preliminar de carência da ação e não tenha sido mencionada essa questão no julgamento do apelo, não há dúvida quanto à possibilidade de o Plenário do Supremo Tribunal Federal fazê-lo de ofício, inclusive porque se trata de questão de ordem

RE 194704 / MG

pública, da qual se deve conhecer e a qual se deve decidir de ofício, a qualquer tempo e em qualquer grau de jurisdição, tudo com supedâneo no art. 485, inciso VI e § 3º, do novo Código de Processo Civil.

Quanto à obrigatória aplicação da referida súmula, seguem os principais precedentes que se aplicam à presente hipótese (visto que esse também era o regime processual revogado):

“Recurso extraordinário. Mandado de segurança. Declaração, em tese, de inconstitucionalidade de leis e atos estaduais. Não cabe mandado de segurança contra lei em tese. Aplicação da Súmula 266. Não substitui o mandado de segurança, de outra parte, a ação popular, conforme esta na Súmula 101. Embora relevantes as razões da inicial contra as normas e atos impugnados, não é adequada a via eleita. Não se alega, outrossim, ofensa ao art. 153, parágrafo 3º, da Emenda Constitucional nº 1/1969, ou a norma federal, de que resulte direito certo e líquido aos impetrantes, nem se põs em debate, na espécie, o princípio maior do art. 97 e seu parágrafo 1º, da Emenda Constitucional nº 1/1969, sequer aludidos no recurso extraordinário. Não sendo de examinar, em tese, as questões da lei delegada e da delegação de poderes, descritas na inicial, em face dos arts. 112 e 115, II, da lei maior, não há como conhecer do apelo extremo. Recurso extraordinário de que não se conhece” (RE nº 99439/MG, Relator o Ministro **Néri da Silveira**, Primeira Turma, julgado em 3/11/1987).

“Mandado de segurança impetrado por prefeito, visando a decretação de inconstitucionalidade da lei municipal (Maringá), numero 1283, de 5.7.79. Inidoneidade. Súmula 266 - aplicabilidade. De admitir-se, em caráter excepcional, se ocorre a eficácia concreta, direta e imediata da norma contra a qual se impetra a ordem; e não há outro remédio eficaz para obviar-lhe os efeitos. 'In casu', incorrência de lesão irreparável a direito subjetivo, de molde a autorizar a declaração de inconstitucionalidade de lei municipal, em tese, na via do mandado de segurança. Existência de outro remédio adequado

RE 194704 / MG

a assegurar-lhe a defesa. Recurso extraordinário conhecido, em face da divergência jurisprudência, mas desprovido” (RE nº 96550/PR, Relator para o acórdão o Ministro **Oscar Corrêa**, Pleno, julgado em 31/05/1985).

Não bastasse isso, **verifico que não se mostra possível julgarmos o mérito deste apelo extraordinário também em função da incongruência dos pedidos em relação às fragilidades das causas de pedir**. E, para a certeza das coisas, peço vênia para destacar as normas e os atos normativos objurgados pelas impetrantes:

i) Artigo 11 da Lei municipal nº 4.253/1985:

“Art. 11 - Os infratores dos dispositivos da presente Lei e seus regulamentos, ficam sujeitos às seguintes penalidades:

I - **advertência** por escrito, em que o infrator será notificado para fazer cessar a irregularidade, sob pena de imposição de outras sanções previstas nesta Lei;

II - **multa** de 01 (uma) a 700 (setecentas) UFPBH;

III - suspensão de atividades, até correção das irregularidades, salvo os casos reservados à competência da União;

IV - **cassação de alvarás e licenças** concedidos, a ser executada pelos órgãos competentes do Executivo Municipal, em especial as Secretarias Municipais de Obras Civas e Indústria, Comércio e Abastecimento, em atendimento a parecer técnico emitido pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

§ 1º - As penalidades previstas neste artigo serão objeto de especificação em regulamento, de forma a compatibilizar a penalidade com a infração cometida, levando-se em consideração sua natureza, gravidade e conseqüências para a coletividade.

§ 2º - Nos casos de reincidência as multas poderão, a critério da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, ser aplicadas em dobro”.

RE 194704 / MG

ii) Artigo 97 do Decreto municipal nº 5.893/1988:

“Art. 97 - Aos infratores dos dispositivos da Lei Municipal nº 4253, de 04 de dezembro de 1985, deste Regulamento e das normas deles decorrentes serão aplicadas as seguintes penalidades, sem prejuízo das cominações cíveis e penais cabíveis:

I - advertência por escrito, em que o infrator será notificado para fazer cessar a irregularidade, sob pena de imposição de outras sanções previstas neste Decreto;

II - multa (...);

III - suspensão de atividades até correção das irregularidades;

IV - cassação de alvarás e licenças concedidas, a ser executada pelos órgãos competentes do Executivo Municipal, em especial a Secretaria Municipal de Obras Cíveis e a Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Abastecimento.

Parágrafo único - Nos casos de infração a mais de um dispositivo legal, serão aplicadas tantas penalidades quantas forem as infrações.”

Basta a simples leitura dos dispositivos acima inquinados pelos recorrentes como inconstitucionais para se concluir que seria essencial, diante das causas de pedir delineadas na exordial, que as impetrantes também impugnassem as regras municipais que tipificaram as proibições ambientais. No entanto, além de esses dispositivos não terem sido atacados sob o fundamento da inconstitucionalidade, também não há na exordial o confronto da legislação municipal com todo o regime jurídico nacional vigente na época relativamente à proteção ambiental e à regulação do trânsito. A ausência dos confrontos e das referida impugnações torna impossível a verificação da eventual ocorrência do **bis in idem** nas sanções administrativas apontadas.

A título exemplificativo, informo que uma das principais infrações aplicadas às concessionárias de transporte – como se verifica das cópias

RE 194704 / MG

das multas -, embora não tenha havido qualquer impugnação a sua constitucionalidade na exordial do mandado de segurança, foi a do art. 25 do referido decreto municipal.

A título de argumentação **obter dictum**, vide que faria sentido prosseguirmos na discussão quanto à constitucionalidade da lei e do decreto, caso tivesse sido colocado em xeque a constitucionalidade específica desse dispositivo, que, inclusive, foi objeto posterior de duas alterações em sua regulação. Inicialmente, com a alteração do dispositivo realizada pelo Decreto nº 6.031, de 8/8/1988 (art. 1º), e com nova redação dada pelo Decreto nº 13.744, de 5/10/2009 (art. 1º), a saber:

i) Redação original do art. 25 do Decreto municipal nº 5.893/1988:

“ Art. 25 - Nenhum veículo automotor a óleo diesel poderá circular ou operar no Município, emitindo, pelo cano de descarga, fumaça que produza Grau de Enegrecimento do Filtro (GEF) superior a 6 (seis), exceto para partida a frio.

§ 1º - A medição, de que trata este artigo, será feita segundo o que recomenda a NBR - 7026 da ABNT, ou as que lhe sucederem.

§ 2º - No caso de não haver meios disponíveis para execução do teste, será considerado como limite o padrão nº 2 da escala de Ringelmann, que não deverá ser excedido por mais de 5 (cinco) segundos consecutivos.”

ii) Artigo 25, com a redação dada pelo Decreto nº 6.031, de 8/8/1988 (art. 1º):

“Art. 25 - Nenhum motor a óleo diesel poderá operar no Município emitindo pelo cano de descarga, fumaça com densidade colorimétrica superior ao padrão nº 02 da escala de Ringelmann, ou equivalente, por mais de 05 (cinco) segundos consecutivos, exceto para partida a frio.”

RE 194704 / MG

iii) **Artigo 25, com a redação dada pelo Decreto nº 13.744, de 5/10/2009 (art. 1º):**

“Art. 25 - Nenhum motor dos ciclos diesel ou outro poderá operar no Município com limites de emissão de gases, opacidade, rotação e emissão de ruídos acima dos parâmetros previstos nas Resoluções do CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente.

§ 1º - No caso do ciclo diesel, a fumaça emitida pelo cano de descarga não poderá exceder a densidade colorimétrica superior ao Padrão 2 (dois) da Escala Ringelmann, ou equivalente, por mais de 5 (cinco) segundos consecutivos, exceto para partida a frio.

§ 2º - Os veículos vistoriados poderão receber um adesivo alusivo ao resultado da avaliação, o qual será afixado no pára-brisa e somente poderá ser retirado pelo agente de fiscalização.

§ 3º - A Secretaria Municipal de Meio Ambiente poderá convocar para vistoria, com data, local e horário previamente agendados, quaisquer veículos em operação no Município.”

Impossível, pois, a verificação da referida competência legislativa do município para legislar sobre os temas indicados na exordial, porque não impugnados todos os dispositivos municipais essenciais para o deslinde do feito.

Volto a salientar: observando as causas de pedir, com o devido respeito aos que entendam o contrário, entendo que essas não se mostram suficientes para o adequado julgamento do feito, na medida em que **os impetrantes se limitaram a requerer a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos que regulam apenas as infrações administrativas estabelecidas na lei e no ato administrativo, sem indicar, de forma pormenorizada, cada um dos dispositivos da lei que teriam tipificado as sanções administrativas que fundamentaram as multas aplicadas às partes impetrantes.**

Anoto que o acórdão regional contra a qual foi interposto o presente recurso extraordinário foi publicado em 15 de março de 1994, e até o

RE 194704 / MG

presente momento esta Corte não colocou em pauta a importância da repercussão geral da matéria constitucional objeto do apelo. Não bastasse isso, no caso, cuida-se de demanda de natureza eminentemente subjetiva, e não objetiva, razão pela qual não há que se falar, sequer, na obrigatoriedade deste Plenário de fixar uma tese jurídica na espécie.

Por fim, saliento que a liminar concedida pelo magistrado de primeiro grau, suspendendo os “atos de cobrança das multas já aplicadas” e impedindo “a aplicação de novas penalidades, pelas autoridades municipais”, acabou sendo suspensa por decisão nos autos da Suspensão de Liminar nº 140/1993, por decisão do então Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, não havendo notícia de que tenha sido proposta ação direta de inconstitucionalidade ou que tenha havido o decreto de inconstitucionalidade dos dispositivos objurgados em qualquer demanda por esse ou outro Tribunal (art. 11 da Lei municipal nº 4.253, 04.12.85 e o art. 97 do Decreto Municipal nº 5.893, de 16.03.88).

Pelo exposto, voto pela extinção do presente mandado de segurança, sem condenação em verbas de sucumbência, restando prejudicado o conhecimento do recurso extraordinário.

29/06/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 194.704 MINAS GERAIS

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Eu só noto, Senhora Presidente, que prevalecendo – eu penso que não vai prevalecer – minha posição -, mas apenas na eventualidade, teríamos que discutir as regras do novo CPC, porque eu estou apontando uma questão prejudicial sobre as quais as partes não se manifestaram ainda. Mas eu não poderia adiantar isso, porque o julgamento é colegiado e já se iniciou.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) -

Porque, já há seis votos pelo conhecimento, dos quais quatro não podem mais mudar.

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Parece-me, com a vênia do eminente Ministro DIAS TOFFOLI, **que se mostra processualmente adequada** a utilização, *no caso*, do mandado de segurança, **pois** esse “*writ*”, **longe** de haver sido impetrado *contra lei em tese*, **insurgiu-se, isso sim, contra** atos administrativos fundados no diploma legislativo cuja inconstitucionalidade foi arguida “*incidenter tantum*”.

É caso, portanto, de conhecimento da demanda.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) -Por

isso, o conhecimento foi aceito pela Procuradoria, e o julgamento aqui se iniciou em 2004. Então, até depois, com as vistas que foram sucessivas do Ministro Peluso, foram até o final da década. Por isso é que não se pode considerar a data apenas da ajuizamento.

29/06/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 194.704 MINAS GERAIS

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Eu também Presidente, eu vou pedir todas as vênias ao Ministro Toffoli. Na verdade, já até fizemos anotações sobre essa questão de que nós deveríamos fazer uma revisão dessa jurisprudência.

Nós já discutimos isso em alguns casos, tendo em vista a adoção do mandado de segurança coletivo. Quer dizer, que amplia os horizontes do próprio mandado de segurança. Mas, no caso específico - como observou Ministro Celso de Mello -, de fato, não se trata de uma impugnação em relação direta a uma lei, mas vis-à-vis atos concretos decorrentes da lei. Por isso, eu peço vênia.

Mas, de qualquer forma, hoje, eu já vislumbro até mesmo essa possibilidade, especialmente em relação, por exemplo...

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - O mandado de segurança preventivo, se Vossa Excelência me permite, é um caminho neste sentido.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Isso. E, muitas vezes, veja Vossa Excelência - e Vossa Excelência tem escritos sobre isso - casos de leis proibitivas de uma dada atividade. Veja, essas leis são *self executing* por definição. E, nesse caso, o ato de que se cuida...

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - É o ato normativo.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - É a mesma jurisprudência, por exemplo, que a Corte Constitucional alemã usa em relação ao recurso constitucional, a *Verfassungsbeschwerde*. Por quê? Porque, de fato, é o próprio ato proibitivo.

Imaginemos que amanhã venha uma proibição de exercício profissional que até então era permitido.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - O Ministro Francisco Campos e, depois, o Ministro Victor Nunes Leal, em

RE 194704 / MG

um voto, diziam isso: uma norma que viesse a proibir casamento entre primos, e o casal já estivesse com o casamento marcado, ela vai impugnar o quê?

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - É o próprio ato legislativo.

De fato, no Direito alemão também, o recurso constitucional não cabe, em princípio, contra lei.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) -
Como na nossa norma.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Mas se admite quando a própria lei, como Vossa Excelência deu exemplo, produz efeitos diretos. Mas não é o caso aqui. Só estou fazendo essa ressalva para esse fim.

No entanto, em nosso caso, ainda há esse acréscimo do mandado de segurança coletivo, que ampliou então o objeto.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) -
Coletivo e preventivo.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Feita só essa consideração à guisa de *obiter dictum*, eu admitiria aqui também o cabimento do mandado de segurança.

Aí o debate que se travou realmente refere-se à questão de legislar sobre tema de meio ambiente. Eu vejo que o Ministro Carlos Velloso negava provimento ao apelo, confirmando o acórdão de origem, por entender que o município tem competência para legislar sobre meio ambiente e controle de poluição. E o Ministro Cezar Peluso seguia em outra seara, entendendo aplicável o art. 22, inciso XI.

Nós estamos discutindo realmente um tema delicado que envolve, por exemplo, uma grande metrópole, como é o caso de Belo Horizonte. Como encontrar, de fato, essa adequada equação nesse plano de controle de poluição? O que é possível fazer-se e o que é típico de interesse local ou não em matéria desse tipo? Tratando-se de meio ambiente, nós sabemos como é. Já tivemos um caso emblemático relatado pelo Ministro Fux, a propósito de leis locais que regiam a queima de palha, de matéria de cana-de-açúcar; e vimos que havia um interesse transcendente.

RE 194704 / MG

De modo que eu vou acompanhar na espécie o voto do Ministro Cezar Peluso, registrando as vênias ao Ministro Toffoli, o que, de qualquer forma, nos permite colocar na agenda esse debate sobre essa temática prévia do conhecimento.

Eu estou dando provimento.

29/06/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 194.704 MINAS GERAIS

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, colho que a apreciação deste recurso extraordinário teve início na Segunda Turma, e a integrava, em 13 de abril de 1999. Consta do cabeçalho do processo como relator o ministro Carlos Velloso, sendo que foram colhidos os votos dos ministros Carlos Ayres Britto, Cezar Peluso, Eros Grau, Edson Fachin, Rosa Weber e, agora, o voto do ministro Dias Toffoli, seguindo-se o do ministro Gilmar Mendes.

Estamos a retomar o tema, passados exatamente, no dia de hoje, 18 anos, 2 meses e 16 dias. Alguma coisa está errada: o sistema. Porque a avalanche de processos que se constata no Supremo é inimaginável, para dizer o mínimo, em termos de Corte Constitucional.

Não extingo o processo sem julgamento de mérito. Por quê? Porque a inconstitucionalidade da Lei municipal foi articulada, como causa de pedir, para afastar as multas. Tanto assim que o relatório do acórdão impugnado, mediante o recurso extraordinário, consigna, e reportando-se ao relato, a síntese feita pelo Juízo.

O Juízo denegou a ordem e, não se conformando, as autoras recorreram, alegando que ao Município não compete legislar – causa de pedir – sobre meio ambiente, eis que existe Lei federal a respeito e as punições, federal e municipal, caracterizam um *bis in idem*; que o valor das multas municipais, por sua exorbitância, evidenciam um confisco; que estão sendo obrigadas a fazer ou deixar de fazer algo que não resulta da Lei, infringindo, assim, o princípio da reserva legal; que as penalidades aplicadas, com base em Lei ilegítima, violou direito líquido e certo das apelantes, de não receberem tais punições. Como resultado, a aplicação das multas etc.

Afasto a extinção do processo sem julgamento do mérito.

Indo adiante, tinha anotado – talvez ouvindo o voto do ministro Luiz Edson Fachin – em caneta BIC vermelha, como costume fazer, isso é vício que vem da Faculdade Nacional de Direito, e romance leio com a régua e a esferográfica vermelha, sendo que, depois, ninguém pode ler os

RE 194704 / MG

livros que já li, porque acabo ressaltando determinados aspectos que podem não ser bem-vindos, a boa doutrina LEF, do ministro Luiz Edson Fachin. É preciso encarar o Brasil como uma Federação, e a descentralização é salutar. Surgem a autonomia governamental e, logicamente para os demais entes, fora a União, a autonomia legislativa relativa.

E também – por não trazer voto escrito, faço anotações na assentada, após ouvir os Colegas e os advogados –, tinha apontado que os Municípios formam, hoje, pelo que está no primeiro artigo da Constituição Federal, a República, e que o meio ambiente sadio é direito de todos e visa o bem-estar de gerações futuras, a preservação da mãe Terra. É dever do Poder Público, pelo Texto Constitucional, a preservação do meio ambiente – a competência é comum –, a proteção, o combate à poluição. E há norma que visa combater essa mesma poluição, considerados os veículos automotores que transitam no Município. Faz-se presente, quanto à preservação do meio ambiente, o interesse dos munícipes. Daí se ter chegado a essa legislação rigorosa.

Admito o recurso extraordinário e o desprovejo, como fez o Relator, o ministro Carlos Velloso que, coincidentemente, tomou posse no Supremo no mesmo dia que eu, 13 de junho de 1990. Muito embora ele tenha tido primazia quanto à precedência em termos de idade, continuo na cadeira judicante, e sua Excelência já a deixou ante a compulsória, e tenho certeza, porque era Juiz por excelência, que gostaria ainda de ter assento no Supremo.

Acompanho o voto proferido por Sua Excelência.

29/06/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 194.704 MINAS GERAIS

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Ao julgar a ADI 3.540-MC/DF, de que fui Relator, tive o ensejo de salientar que os preceitos inscritos no art. 225 da Carta Política traduzem, na concreção de seu alcance, a consagração constitucional, em nosso sistema de direito positivo, de uma das mais expressivas prerrogativas asseguradas às formações sociais contemporâneas.

Essa prerrogativa, que se qualifica por seu caráter de metaindividualidade, consiste no reconhecimento de que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Trata-se, consoante já o proclamou o Supremo Tribunal Federal (RTJ 158/205-206, Rel. Min. CELSO DE MELLO) com apoio em doughta lição expendida por CELSO LAFER (“A reconstrução dos Direitos Humanos”, p. 131/132, 1988, Companhia das Letras), de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste, de modo subjetivamente indeterminado, a todo o gênero humano, circunstância essa que justifica a especial obrigação – que incumbe ao Estado e à própria coletividade (PAULO AFFONSO LEME MACHADO, “Direito Ambiental Brasileiro”, p. 121/123, item n. 3.1, 13ª ed., 2005, Malheiros) – de defendê-lo e de preservá-lo em benefício das presentes e das futuras gerações, evitando-se, desse modo, que irrompam, no seio da comunhão social, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade na proteção da integridade desse bem essencial de uso comum de todos quantos compõem o grupo social.

RE 194704 / MG

Vale referir, Senhora Presidente, neste ponto, **até mesmo em face da justa preocupação** revelada pelos povos e pela comunidade internacional **em tema de direitos humanos, que estes**, em seu processo de afirmação e consolidação, **comportam diversos níveis de compreensão e abordagem**, que permitem distingui-los **em ordens, dimensões ou fases sucessivas** resultantes de sua evolução histórica.

Nesse contexto, e tal como enfatizado por esta Suprema Corte (RTJ 164/158-161), **impende destacar**, na linha desse processo evolutivo, **os direitos de primeira geração** (direitos civis e políticos), **que compreendem** as liberdades clássicas, negativas ou formais, **e que realçam o princípio da liberdade**.

Os **direitos de segunda geração** (direitos econômicos, sociais e culturais), *de outro lado*, **identificam-se** com as liberdades positivas, reais ou concretas, **pondo em relevo**, sob tal perspectiva, **o princípio da igualdade**.

Cabe assinalar, Senhora Presidente, **que os direitos de terceira geração** (ou de **novíssima** dimensão), **que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos, genericamente**, e de modo difuso, **a todos** os integrantes dos agrupamentos sociais, **consagram o princípio da solidariedade e constituem**, por isso mesmo, **ao lado** dos denominados direitos **de quarta geração** (como o direito ao desenvolvimento e o direito à paz), **um momento importante** no processo de expansão e de reconhecimento dos direitos humanos, **qualificados** estes, **enquanto valores fundamentais indisponíveis**, como prerrogativas **impregnadas** de uma **natureza essencialmente inexaurível**, **consoante proclama** autorizado magistério doutrinário (CELSO LAFER, “Desafios: ética e política”, p. 239, 1995, Siciliano).

Cumprе rememorar, bem por isso, **na linha** do que vem de ser afirmado, **a precisa lição** ministrada por PAULO BONAVIDES (“Curso

RE 194704 / MG

de Direito Constitucional”, p. 481, item n. 5, 4ª ed., 1993, Malheiros), **que confere** particular ênfase, **entre** os direitos **de terceira geração** (ou de **novíssima** dimensão), **ao direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado**:

“Com efeito, um novo pólo jurídico de alforria do homem se acrescenta historicamente aos da liberdade e da igualdade. Dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, os direitos da terceira geração tendem a cristalizar-se neste fim de século enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Têm primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta. Os publicistas e juristas já os enumeram com familiaridade, assinalando-lhes o caráter fascinante de coroamento de uma evolução de trezentos anos na esteira da concretização dos direitos fundamentais. Emergiram eles da reflexão sobre temas referentes ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade.” (grifei)

A preocupação com a preservação do meio ambiente – **que hoje transcende o plano das presentes gerações, para também atuar em favor das gerações futuras** (PAULO AFFONSO LEME MACHADO, “Direito Ambiental Brasileiro”, p. 123/124, item n. 3.2, 13ª ed., 2005, Malheiros) – **tem constituído**, por isso mesmo, objeto de regulações normativas e de proclamações jurídicas que, **ultrapassando a província meramente doméstica do direito nacional de cada** Estado soberano, **projetam-se** no plano das **declarações internacionais**, que refletem, em sua expressão concreta, **o compromisso** das Nações com o **indeclinável respeito** a esse direito fundamental que assiste a toda a Humanidade.

A questão do meio ambiente, hoje, especialmente em função da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente (1972) e **das conclusões da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**

RE 194704 / MG

(Rio/92), **passou a compor um dos tópicos mais expressivos da nova agenda internacional** (GERALDO EULÁLIO DO NASCIMENTO E SILVA, “Direito Ambiental Internacional”, 2ª ed., 2002, Thex Editora), **particularmente** no ponto em que se reconheceu **ao gênero humano o direito fundamental** à liberdade, à igualdade e **ao gozo de condições de vida adequada**, em ambiente que lhe permita desenvolver **todas** as suas potencialidades em clima de dignidade e de bem-estar.

Extremamente valioso, sob o aspecto ora referido, **o douto magistério** expendido por JOSÉ AFONSO DA SILVA (“Direito Ambiental Constitucional”, p. 69/70, item n. 7, 4ª ed./2ª tir., 2003, Malheiros):

“A ‘Declaração de Estocolmo’ abriu caminho para que as Constituições supervenientes reconhecessem o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um ‘direito fundamental’ entre os direitos sociais do Homem, com sua característica de ‘direitos a serem realizados’ e ‘direitos a não serem perturbados’.

.....
O que é importante (...) é que se tenha a consciência de que o direito à vida, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do Homem, é que há de orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente. Cumpre compreender que ele é um fator preponderante, que há de estar acima de quaisquer outras considerações como as de desenvolvimento, como as de respeito ao direito de propriedade, como as da iniciativa privada. Também estes são garantidos no texto constitucional, mas, a toda evidência, não podem primar sobre o direito fundamental à vida, que está em jogo quando se discute a tutela da qualidade do meio ambiente. É que a tutela da qualidade do meio ambiente é instrumental no sentido de que, através dela, o que se protege é um valor maior: ‘a qualidade da vida’.” (grifei)

Dentro desse contexto, Senhora Presidente, **emerge**, com nitidez, **a ideia** de que o meio ambiente **constitui** patrimônio público **a ser necessariamente assegurado e protegido** pelos organismos sociais e pelas instituições estatais

RE 194704 / MG

(pelos Municípios, inclusive), qualificando-se como encargo irrenunciável que se impõe – sempre em benefício das presentes e das futuras gerações – tanto ao Poder Público quanto à coletividade em si mesma considerada (MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, “Polícia do Meio Ambiente”, “in” Revista Forense 317/179, 181; LUÍS ROBERTO BARROSO, “A proteção do meio ambiente na Constituição brasileira”, “in” Revista Forense 317/161, 167-168, v.g.).

Na realidade, Senhora Presidente, o direito à integridade do meio ambiente constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder deferido não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, em um sentido verdadeiramente mais abrangente, atribuído à própria coletividade social.

O reconhecimento desse direito de titularidade coletiva, tal como se qualifica o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, constitui, portanto, uma realidade a que não mais se mostram alheios ou insensíveis, como precedentemente enfatizado, os ordenamentos positivos consagrados pelos sistemas jurídicos nacionais e as formulações normativas proclamadas no plano internacional, como enfatizado por autores eminentes (JOSÉ FRANCISCO REZEK, “Direito Internacional Público”, p. 223/224, item n. 132, 1989, Saraiva; JOSÉ AFONSO DA SILVA, “Direito Ambiental Constitucional”, p. 46/57 e 58/70, 4ª ed./2ª tir., 2003, Malheiros, v.g.).

O Supremo Tribunal Federal, no precedente que venho de mencionar (ADI 3.540-MC/DE, Rel. Min. CELSO DE MELLO), firmou entendimento revestido da maior importância jurídico-social, como se vê do seguinte fragmento inscrito na ementa de referido julgado:

“– Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano

RE 194704 / MG

(RTJ 158/205-206). Incumbe ao Estado e à própria coletividade a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina (...).”

(ADI 3.540-MC/DE, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

A controvérsia suscitada na presente causa consiste em saber se os Municípios podem, ou não, legislar, no plano local, sobre medidas destinadas à proteção e à defesa do meio ambiente e da saúde das pessoas que neles vivem.

Entendo que sim, considerando, essencialmente, as premissas que expus no início do presente voto.

É certo que os limites de atuação normativa e administrativa das pessoas políticas que compõem a estrutura institucional da Federação brasileira (CF, art. 18, “caput”) acham-se predeterminados no próprio texto da Constituição da República, que define, mediante a técnica dos poderes enumerados e residuais, a esfera de atribuições de cada uma das unidades integrantes do Estado Federal, como resulta claro do que dispõem os arts. 21 a 24 da Lei Fundamental.

Nesse contexto, cabe à União Federal, considerada a maior abrangência dos interesses por cuja defesa deve velar, o desempenho de um papel de alto relevo no plano da proteção ambiental e da utilização dos mecanismos inerentes ao fiel adimplemento de tal encargo constitucional.

RE 194704 / MG

Expressivo, *sob tal aspecto*, **o douto magistério** de JOSÉ AFONSO DA SILVA (“**Direito Ambiental Constitucional**”, p. 76, item n. 10, 5ª ed., 2004, Malheiros), **que bem situa** o exercício, *pela União Federal*, dos poderes **que derivam** de sua competência constitucional **em tema** de proteção ao meio ambiente:

“À União resta uma posição de supremacia no que tange à proteção ambiental. A ela incumbe a Política geral do Meio Ambiente, o que já foi materializado pela Lei 6.938, de 1981.

Cabe-lhe elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território (art. 21, IX). Só nisso já se tem uma base sólida para o estabelecimento de planos nacionais e regionais de proteção ambiental.” (grifei)

Vê-se, portanto, **considerada a repartição constitucional de competências em matéria ambiental**, que, **na eventualidade de surgir conflito** entre as pessoas políticas no desempenho de atribuições que lhes sejam comuns – **como sucederia**, *p. ex.*, **no exercício** da competência material (*de caráter administrativo*) **a que alude** o inciso VI do art. 23 da Constituição –, **tal situação de antagonismo** resolver-se-á **mediante aplicação do critério da preponderância do interesse e, quando possível, pela utilização do critério da cooperação** entre as entidades integrantes da Federação, **como observa**, *em preciso magistério*, CELSO ANTONIO PACHECO FIORILLO (“**Curso de Direito Ambiental Brasileiro**”, p. 79, item n. 4.2, 7ª ed., 2006, Saraiva):

*“Por vezes, o fato de a competência **ser comum** a todos os entes federados **poderá** tornar difícil a tarefa de discernir **qual a norma administrativa mais adequada** a uma determinada situação. **Os critérios** que deverão ser verificados para tal análise são: **a) o critério da preponderância do interesse; e b) o critério da colaboração** (cooperação) entre os entes da Federação, conforme determina o já transcrito parágrafo único do art. 23. Desse modo, deve-se buscar, como regra, **privilegiar a norma que atenda de forma mais efetiva ao interesse comum.**” (grifei)*

RE 194704 / MG

Isso significa que, **concorrendo projetos** da União Federal, do Estado-membro e dos Municípios, **visando** ao controle da poluição atmosférica, **o conflito de atribuições** será suscetível de resolução, **caso inviável a colaboração** entre tais pessoas políticas, **pela aplicação do critério da preponderância do interesse**, **valendo referir** – como já assinalado – que, *ordinariamente*, os interesses da União **revestem-se de maior abrangência**.

Cabe referir, neste ponto, **ante a extrema pertinência** de suas observações, **o douto magistério** de LUCIA VALLE FIGUEIREDO (“Curso de Direito Administrativo”, p. 311/312, item n. 4.5, 4ª ed., 2000, Malheiros):

“Pergunta que se põe: se estamos diante de uma Federação e não há hierarquia entre os entes políticos, qual a explicação para essa ordem hierárquica? A explicação, consoante se nos afigura, diz respeito à hierarquia de interesses.

Na verdade, os interesses da União, de espectro mais amplo, devem preferir aos interesses do Estado, e assim sucessivamente.” (grifei)

Isso tudo evidencia o caráter preponderante (porque **mais abrangente**) **do interesse da União Federal** em tema ambiental, **em ordem a reconhecer-lhe**, *ordinariamente*, **precedência**, se e quando concorrerem, *relativamente à mesma área*, projetos federais, estaduais e municipais *eventualmente conflitantes*, **ressalvada**, no entanto, **a possibilidade constitucional** – *sempre desejável* – **de cooperação** entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **nos termos** de lei complementar da própria União, **cujas normas** considerarão, **para efeito** da referida colaboração, **o equilíbrio** do desenvolvimento e do bem-estar **em âmbito nacional** (CE, art. 23, parágrafo único).

RE 194704 / MG

Tal circunstância, contudo, **não subtrai** ao Município **a competência institucional para legislar sobre o meio ambiente, limitada esta, no entanto, ao tratamento normativo de assuntos de interesse estritamente local** (MARCELO ABELHA RODRIGUES, “Instituições de Direito Ambiental – Parte Geral”, vol. 1, p. 114/115, item n. 6.3.3, 2002, Max Limonad; FREDERICO AUGUSTO DI TRINDADE AMADO, “Direito Ambiental Sistematizado”, p. 29/30, itens ns. 5.1 e 5.2, 2009, Método; HELY LOPES MEIRELLES, “Direito Municipal Brasileiro”, p. 592, item n. 4, 17ª ed., 2013, Malheiros, v.g.), **especialmente** se se tiver em consideração o que dispõem os incisos I e II do art. 30 da Constituição da República, **que veiculam regras legitimadoras das atribuições normativas municipais para adoção de medidas destinadas à defesa da integridade do meio ambiente no plano local, como assinalam, nesse específico tema, eminentes Autores, cuja lição reconhece a competência legislativa municipal para prescrever regras de proteção ao patrimônio ambiental, valendo destacar, no ponto, a precisa observação** de ANDERSON FURLAN e WILLIAM FRACALOSI (“Direito Ambiental”, p. 235, item n. 6.7, 2010, Forense):

“O Município, assim como os demais componentes da Federação, possui a incumbência constitucional de proteger o meio ambiente (art. 225), seja administrando, seja legislando. É na esfera municipal que os problemas ambientais se tornam mais visíveis, reais, factíveis, sendo por isso evidente desatino subtrair dos Municípios a incumbência de legislar sobre o meio ambiente.”
(grifei)

O controle **da poluição ambiental, especialmente vocacionado a impedir a degradação dos índices de qualidade do ar, assim obstando o agravamento** da poluição atmosférica (**que constitui** fenômeno presente nos grandes centros urbanos **e** nas áreas metropolitanas, **como sucede** com o Município de Belo Horizonte/MG), **traduz matéria** que se submete à esfera de competência **legislativa** dos Municípios, **observado, para esse**

RE 194704 / MG

efeito, como limite inultrapassável, o interesse local, e desde que as medidas de regulação normativa não transgridam nem conflitem com o âmbito de atuação que a Constituição da República atribuiu à União Federal e aos Estados-membros.

Essa visão do tema, que reconhece ao Município, em matéria de proteção ao meio ambiente, a possibilidade constitucional de editar legislação objetivando o controle da poluição, inclusive atmosférica (esta geralmente agravada pela emissão de dióxido de carbono produzida pelo serviço de transporte coletivo urbano), tem sido perfilhada por autorizado magistério doutrinário (JOSÉ AFONSO DA SILVA, “Direito Ambiental Constitucional”, p. 81/82, item n. 14, 9ª ed., 2011, Malheiros; CELSO ANTONIO PACHECO FIORILLO, “Curso de Direito Ambiental Brasileiro”, p. 219/220, item n. 4.2, 2012, Saraiva; PAULO AFFONSO LEME MACHADO, “Direito Ambiental Brasileiro”, p. 442/444, item n. 3, 2013, Malheiros), desde que o Município, ao assim legislar, faça-o na perspectiva da tutela e regulação normativa de assuntos de interesse estritamente local (CF, art. 30, I), como se depreende da expressiva lição de PAULO DE BESSA ANTUNES (“Direito Ambiental”, p. 110/111, item n. 2.3, 15ª ed., 2013, Atlas):

“O artigo 30 da Constituição Federal atribui aos Municípios competência para legislar sobre: assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e estadual no que couber; promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observadas a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Parece claro, na minha análise, que o meio ambiente está incluído no conjunto de atribuições legislativas e administrativas municipais e, em realidade, os Municípios formam um elo fundamental na complexa cadeia de proteção ambiental. A importância dos Municípios é evidente por si mesma, pois as populações e as autoridades locais reúnem

RE 194704 / MG

amplas condições de bem conhecer os problemas e mazelas ambientais de cada localidade, sendo certo que são as primeiras a localizar e identificar o problema. É através dos Municípios que se pode implementar o princípio ecológico de agir localmente, pensar globalmente. Na verdade, entender que os Municípios não têm competência ambiental específica é fazer uma interpretação puramente literal da Constituição Federal.” (grifei)

Tenho por inquestionável, por isso mesmo, que assiste ao Município competência constitucional para formular regras e legislar sobre proteção e defesa do meio ambiente, notadamente na área de controle da poluição atmosférica, que representa encargo irrenunciável que incide sobre todos e cada um dos entes que integram o Estado Federal brasileiro, impondo-se observar, no entanto, por necessário, que essa atribuição para legislar sobre o meio ambiente deve efetivar-se nos limites do interesse local, em ordem a que a regulação normativa municipal esteja em harmonia com as competências materiais constitucionalmente deferidas à União Federal e aos Estados-membros, tal como tive o ensejo de assinalar em anteriores julgamentos por mim proferidos nesta Suprema Corte (RE 673.681/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO – RE 834.510/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.).

É por esse motivo que, ao apreciar, em outro processo, a questão pertinente à competência legislativa dos Municípios em tema de direito ambiental, proferi decisão consubstanciada em julgamento assim ementado:

“(…) 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

RE 194704 / MG

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)

O eminente Ministro LUIZ FUX, por sua vez, em magnífico voto proferido no julgamento plenário do RE 586.224/SP, de que foi Relator, apontou fundamentos que, examinados em face da própria teoria da Federação e do nosso sistema de repartição constitucional de competências, tornam plenamente legítimos os diplomas normativos editados pelo Município de Belo Horizonte/MG, ora questionados na presente sede recursal extraordinária: a Lei municipal nº 4.253/85 e o Decreto municipal nº 5.893/88.

São esses os motivos que têm levado o Supremo Tribunal Federal a consagrar, em seu magistério jurisprudencial, o reconhecimento do direito de todos à integridade do meio ambiente e a competência de cada um dos entes políticos que compõem a estrutura institucional da Federação em nosso País, com particular destaque para os Municípios, em face do que prescreve, quanto a eles, a própria Constituição da República (art. 30, incisos I, II e VII, c/c o art. 23, incisos II e VI), cabendo acentuar que, na sensível área da proteção ambiental, os interesses corporativos dos organismos empresariais devem estar necessariamente subordinados aos valores que conferem precedência à preservação da integridade do meio ambiente (CF, art. 170, inciso VI), como esta Corte Suprema já teve o ensejo de advertir:

"(...) A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE.

– **A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina**

RE 194704 / MG

constitucional que a rege, está subordinada, entre outros princípios gerais, àquele que privilegia a 'defesa do meio ambiente' (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina.

Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural.

A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA.

– O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações. (...)."

(ADI 3.540-MC/DE, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Em suma: resulta claro, desse modo, em face do que venho de expor, que esta Suprema Corte – ao reconhecer que o Município, também ele, dispõe

RE 194704 / MG

de competência para legislar **e** editar normas de proteção ao meio ambiente **e** de defesa da saúde dos cidadãos – **impõe-lhe**, *no entanto*, **limite** em sua atuação normativa, *que somente se legitimará se* essa pessoa política agir *com estrita observância* da cláusula constitucional inscrita no art. 30, inciso I, da Lei Fundamental da República, **que lhe permite** “legislar sobre assuntos de interesse local”, **e apenas** – *insista-se* – **sobre assuntos de interesse eminentemente local.**

Sendo assim, e por tais razões, peço vênia para negar provimento ao presente recurso extraordinário, **mantendo íntegro**, *em consequência*, **o v. acórdão** proferido pelo E. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.

É o meu voto.

29/06/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 194.704 MINAS GERAIS

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) –

Com as venias do Ministro Dias Tóffoli, acompanho o relator, Ministro Carlos Velloso, nos seguintes termos:

1. Recurso extraordinário interpostos com base na als. *a e c* do inc. III do art. 102 da Constituição da República contra julgado do Tribunal de Justiça de Minas Gerais que, negando provimento à apelação dos Recorrentes, manteve a sentença denegatória da segurança aos fundamentos:

“os dispositivos legais Lei n. 4.253/85 e Decreto 5.893/88 são constitucionais e foram recepcionados pela novel Constituição, inclusive e especialmente os artigos 11 da Lei 4.253/85 e artigo 97 do Decreto Municipal 5.893/88, inexistindo a figura do bis in idem em relação às cobranças promovidas pelo Detran (multas de trânsito) e, as multas cobradas pelo Município (autoridades coatoras) que se referem a multas por infringência as normas reguladoras do meio ambiente, enquanto aquelas se referem à infringência das normas de trânsito dos veículos. Não se olvidando que os nossos Tribunais já se manifestaram sobre o tema admitindo a cobrança concomitante das aludidas multas”.

2. Os Recorrentes argumentam que *“as penalidades previstas na Lei Municipal n. 4.253 e no Decreto Municipal n. 5.893, de 16 de março de 1988, que não pagas, impedem a renovação do licenciamento anual dos veículos, ilegal e inconstitucionalmente penalizados, constituem bis in idem das sanções existentes no Código Nacional de Trânsito regulamentado pelo Decreto Federal n. 62.127, de 16.01.68, cujo artigo 181, inciso XXX, letra ‘a’, prevê a aplicação de ‘penalidade do grupo 3 e retenção do veículo’ que transitar produzindo fumaça”.*

Alegam que *“descabe a invocação do art. 23, inc. VI, feita no acórdão*

RE 194704 / MG

recorrido para servir de base à Lei Municipal n. 4.253 e ao Decreto Municipal n. 5.893, já que a competência administrativa a ser exercida em termos de cooperação com a União, os Estados e o Distrito Federal, não pode o Município lançar mão para legislar ou para servir de fundamento novo para recepcionar legislação elaborada na ordem constitucional precedente”.

Concluem: *“Meio ambiente pode até ser assunto de interesse local. Porém, a competência legislativa a respeito é concorrente da União, Estados e Distrito Federal (art. 24, VI, CF). Logo, fica excluída a competência municipal com base no art. 30, I, CF”.*

Pedem o provimento do recurso.

3. A Procuradoria-Geral da República manifestou-se pelo desprovimento do recurso.

4. Iniciado o julgamento em 12.5.2004, o Ministro Relator Carlos Velloso asseverou:

“A questão versada nestes autos foi apreciada pela 2ª Turma, em jogo a legislação estadual e federal, no AI 147.104-AgR/RJ, de que fui relator. Decidiu-se, então:

EMENTA: - CONSTITUCIONAL. PROTEÇÃO AMBIENTAL E CONTROLE DE POLUIÇÃO. LEGISLAÇÃO CONCORRENTE: UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL. C.F., art. 24, VI e XII. CF/67, art. 8º, XVII, c .

I. – O art. 8º, XVII, c, CF/67, conferia à União competência para legislar sobre normas gerais de defesa e proteção da saúde, estabelecendo o parágrafo único do mesmo artigo que a competência da União não excluía a dos Estados para legislar supletivamente sobre a matéria. A CF/88 conferiu aos Estados e ao Distrito Federal competência concorrente na matéria (CF/88, art. 24, VI e XII).

II. – Inocorrência de ofensa à Constituição pelo fato de o Estado ter exercido a sua competência legislativa supletiva. A alegação no sentido de que a legislação estadual teria entrado em testilhas com a lei federal, Lei 6.938/81, não é própria do recurso extraordinário,

RE 194704 / MG

esgotando-se no âmbito do contencioso infraconstitucional, próprio do recurso especial (CF, art. 105, III, b).

III. – R.E. inadmitido. Agravo improvido. (DJ de 27.8.93)

Disse eu no voto que proferi:

A decisão agravada é de ser mantida. Reporto-me aos termos da decisão que proferi no AI 150.034/RJ:

‘Sustenta a decisão agravada a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar a respeito da proteção ambiental e controle de poluição, consoante o disposto no art. 24, VI e § 1º, da Lei Maior, pelo que prejudicaria a admissibilidade do recurso extraordinário ao fundamento do art. 102, III, a, da mesma Carta. Ademais, no que toca à alínea c do mencionado dispositivo constitucional, a Resolução 16/86 do Conselho Nacional de Meio Ambiente-CONAMA não exclui ‘a possibilidade de os Estados editarem normas supletivas, criando os mecanismos adequados à prevenção e à fiscalização das atividades que possam influir na qualidade de vida e do meio ambiente’.

A decisão agravada, da lavra do eminente Desembargador Fernando Whitaker, amplamente fundamentada, está correta.

O acórdão rejeitou a argüição de inconstitucionalidade de ato normativo estadual que estabeleceu índices máximos de poluição ambiental toleráveis, ocorrentes da emissão de fumaça por veículos automotores. Fê-lo com base no art. 8º, XVII, c e seu parágrafo único, dado que aos Estados competia legislar supletivamente a respeito do tema. Ataca-se o acórdão, sustentando que ele teria ofendido o citado art. 8º, XVII, c (CF, art. 102, III, a) e que teria ele, ademais, julgado válida lei local contestada em face da Constituição (CF, art. 102, III, c). O recurso, entretanto, é inviável. No que toca à alegação de ofensa ao art. 8º, XVII, c e seu parágrafo único, certo é que citado dispositivo legal, o art. 8º, XVII, c, da Constituição pretérita, conferia à União competência para legislar sobre normas gerais de defesa e proteção da saúde, estabelecendo o parágrafo único do mesmo artigo que a competência da União não excluía a dos Estados para legislar supletivamente sobre a matéria. A Constituição vigente, de 1988, conferiu aos Estados e ao Distrito Federal competência concorrente na matéria (CF, 1988, art. 24, VI e XII). Quer dizer, a situação continuou

RE 194704 / MG

a mesma. Posta a questão nestes termos, é inegável o acerto do acórdão recorrido, dado que a matéria diz respeito à questão específica do Estado, ou ela é daquelas que o Estado veicula, mediante lei, para atender a peculiaridades suas. Isto quer dizer que ontem, como hoje, os Estados podiam e podem dispor a respeito do tema. No que concerne à alínea c do inciso III do art. 102, melhor sorte não tem o recurso, dado que a contestação do ato do governo local é, na verdade, à lei federal, Lei 6.938, de 31.8.81, que dispõe, em termos de normas gerais, sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, art. 8º, V. A questão, por isso mesmo, esgota-se no âmbito do contencioso infraconstitucional, próprio do recurso especial (CF, art. 105, III, b).'

Nego provimento ao Agravo.

A questão, agora, apresenta contornos novos. Aqui, o acórdão recorrido reconheceu a legitimidade da legislação municipal com base em que se aplicaram multas por poluição do meio ambiente, consistente na emissão de fumaça, por veículos automotores, no perímetro urbano. Sustenta-se, no RE, que o Município não tem competência para legislar sobre proteção do meio ambiente e controle de poluição, dado que essa competência reparte-se entre a União, os Estados e o Distrito Federal competência concorrente, art. 24, VI, da C.F.

Examinemos a questão.

Em trabalho doutrinário que escrevi Estado Federal e Estados Federados na Constituição Brasileira de 1988 - O Equilíbrio Federativo , em Temas de Direito Público , Ed. Del Rey, Belo Horizonte, 1ª ed., 2ª tiragem, 1997, pág. 401 abordei o tema. Registrei que a Constituição vigente, no art. 30, I, estatui que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, abandonando a velha fórmula que atribuía aos Municípios competência para legislar nas matérias de seu peculiar interesse, lecionando Manoel Gonçalves Ferreira Filho que estaria incluída na competência municipal questões que fossem de interesse preponderante do Município embora não exclusivamente de interesse local. (Comentários à Constituição de 1988 , Saraiva, 1990, p. 218). A Constituição de 1988, dispondo, no art. 30, I, sobre assuntos de interesse local, teria, na lição do mesmo autor, restringido a autonomia municipal, retirando de sua

RE 194704 / MG

competência as questões que, embora de seu interesse também, são do interesse de outros entes, o que implica alargamento da competência estadual... (Ob. e loc. cits).

Penso, entretanto, que isso não ocorre.

O que deve ser entendido é que assuntos de interesse local, expressão utilizada pela CF/88, art. 30, I, é equivalente a peculiar interesse das Constituições anteriores. Nesse sentido, aliás, a lição de Celso Bastos, a dizer que o que houve de novo foi o abandono da expressão 'peculiar interesse', cláusula-chave para determinação da competência constitucional desde 1891, pela expressão equivalente 'assuntos de interesse local'. Mais: Não nos parece que tenha procedência científica a tentativa feita por alguns, para encontrar uma significação própria para a expressão 'interesse local' diferente de 'peculiar interesse'. Qualquer tentativa nesse sentido irá ao encontro de um eventual retorno à noção de interesse exclusivo', tentativa que, no passado, não deu certo porque praticamente nada pode ser de interesse exclusivo do município. (Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins, Comentários à Constituição do Brasil, Saraiva, 1993, 3ª vol., Tomo II, págs. 223 e 224).

O conceito de peculiar interesse foi firmado pelos publicistas brasileiros. Destaco, dentre todos, a lição de Hely Lopes Meirelles:

Peculiar interesse não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional, que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira, através dos Estados a que pertencem. O que define e caracteriza o peculiar interesse, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o Estado ou a União, (Direito Municipal Brasileiro, 2ª ed., Rev. dos Tribs., 1962, II/86).

Posta a questão nesses termos, é lícito afirmar que também caberá ao Município, naquilo que disser respeito ao interesse local, ou ao peculiar interesse seu, legislar sobre meio ambiente e controle da

RE 194704 / MG

poluição, tema objeto de legislação concorrente União, Estados e Distrito Federal, C.F., art., 24, VI no qual a União expedirá normas gerais diretrizes, princípios os Estados e o Distrito Federal editam normas suplementares e, inexistindo lei federal sobre normas gerais, editam normas para atender a suas peculiaridades (C.F., art. 24, VI, § 1º, § 2º e § 3º), e os Municípios, com base no art. 30, I, legislam naquilo que for de interesse local, ou de seu peculiar interesse.

Ora, quer me parecer que é de interesse local a disciplina da poluição do meio ambiente por veículos que trafegam no perímetro urbano expelindo fumaça e gases tóxicos.

O entendimento mais se reforça diante do que está inscrito no art. 30, II: ao Município compete suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. No que couber, quer dizer, nos assuntos de interesse local ou do peculiar interesse do Município. Escrevi no trabalho de doutrina acima indicado:

No inciso II do art. 30, aos Municípios é atribuída competência para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. O que deve ser entendido, no ponto, é que os Municípios poderão suplementar, complementar ou suprir a legislação federal e a estadual para o fim de ajustá-las 'a peculiaridades locais', leciona Manoel Gonçalves Ferreira Filho. José Afonso da Silva opina no sentido de que 'aí, certamente, competirá aos Municípios legislar supletivamente sobre: 1. proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; 2. responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico local; 3. educação, cultura, ensino e saúde, no que tange à prestação desses serviços no âmbito local; 4. direito urbanístico local, etc. (Temas de Direito Público, cit., pág. 401).

Ora, se é da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios competência material, administrativa, competência de atividades concretas proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (C.F., art. 23, VI), e se a atividade administrativa desenvolve-se sub legem administrar é executar de ofício a lei é forçoso concluir que ao Município cabe legislar em termos de proteção do meio ambiente e combate à poluição no que diz respeito ao interesse local ou ao seu

RE 194704 / MG

peculiar interesse (C.F., art. 30, I e II). Quem quer os fins deve dar os meios.

Perfeito, portanto, o entendimento da Procuradoria-Geral da República, exposto no parecer do ilustre Subprocurador-Geral Miguel Frauzino Pereira, transcrito no relatório.

Do exposto, conheço do recurso e nego-lhe provimento”.

Após o voto do Ministro Ayres Britto, acompanhando o Relator o Ministro Carlos Velloso, pediu vista o Ministro Cezar Peluso.

Em 14.6.2006 o julgamento foi retomado com o voto pelo Ministro Cezar Peluso:

“Trata-se de recurso extraordinário contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais que, incidenter tantum, denegando pedido de mandado de segurança contra aplicação de multas, considerou recebidos pela vigente Constituição da República a Lei nº 4.253/85 e o Decreto nº 5.893/88, do Município de Belo Horizonte (fls. 1029), que punem, com aquela sanção, a emissão de fumaça, acima de certo padrão, pelos veículos automotores, no perímetro urbano. Da decisão impugnada consta:

Os atos praticados pelos agentes municipais, isto é, fiscalizar e multar os veículos das apelantes, por poluição, como no presente caso, tem amparo legal, porquanto o Município tem competência para legislar e administrar questão referente ao meio ambiente, que é de interesse local, com base no artigo 23, VI, c/c artigo 30, I, e 225, todos da Constituição Federal.

Quanto à alegação das apelantes de que já existe Lei Federal a respeito, porquanto a CNT tem punição para a fumaça expelida pelos veículos, temos que neste caso a punição é apenas na medida em que prejudica o trânsito, enquanto que a Lei Municipal Ambiental, aplicada às apelantes, protege a saúde dos munícipes, sendo, assim, totalmente diversa as punições, razão pela qual não tem procedência a arguição das recorrentes de que a punição é um bis in idem. Muitas vezes um ato sofre mais de uma sanção, quando existe uma prevista pela Lei Penal e outra pela Civil, pois cada uma resguarda um interesse (fls. 1.028/1.029).

RE 194704 / MG

O Relator, eminente Min. CARLOS VELLOSO, conheceu do recurso, mas lhe negou provimento, por entender de interesse local a disciplina da poluição do meio ambiente por veículos que trafegam no perímetro urbano expelindo fumaça e gases tóxicos . Disse S. Exa.:

Ora, se é da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios competência material, administrativa, competência de atividades concretas proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (C.F., art. 23, VI), e se a atividade administrativa desenvolve-se sub legem administrar é executar de ofício a lei é forçoso concluir que ao Município cabe legislar em termos de proteção do meio ambiente e combate à poluição no que diz respeito ao interesse local ou ao seu peculiar interesse (C.F., art. 30, I e II). Quem quer os fins deve dar os meios.

Pedi vista dos autos para melhor exame da matéria.

2. Concordo com as premissas adotadas pelo Min. Relator: i) o Município tem competência para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer das suas formas (art. 23, VI, da CF); ii) as competências para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I) e para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II) abrangem matéria relativa ao meio ambiente.

Não encontro, porém, no caso, competência do Município para, sob pretexto de legislar em matéria de interesse local, tipificar infração e cominar multa.

A emissão de gases e resíduos sólidos pelos veículos automotores que trafegam no Município, sobretudo no perímetro urbano, atinge, é certo, interesse desse ente federativo, mas sem nenhuma particularidade que, conferindo-lhe proeminência local, justificaria desatar competência legiferante para reger o assunto mediante tipificação de ilícito administrativo e imposição de multa. É que tal disciplina normativa pressupõe e envolve, desde logo, regulamentação de especificações técnicas sobre modelo e regulagem de motores, composição de combustíveis, definição de catalisadores, etc., enquanto aspectos próprios do objeto das normas de trânsito, ou seja, das normas de circulação de veículos, de competência privativa da União (art. 22, XI, CF). É, ao propósito, significativo que de alguns dos

RE 194704 / MG

autos de fiscalização, no caso, constava registro da rotação máxima do chamado conta-giros do motor (fls. 364 e 365).

Não precisa muito esforço por vê-lo. A prescrição de sanções por emissão de fumaça, acima de determinados níveis, medidos por escalas técnicas e normas da ABNT, implica ipso facto interdição normativa das condutas cuja prática tem por resultado a emissão proibida e, portanto, obrigatoriedade jurídica da adoção de especificações e regulagens de componentes dos veículos, das quais se ocupam regras gerais de trânsito estabelecidas pela União. Ora, a consequência é a impossibilidade nomológica de estatuição de sanções por ente federativo que não detém competência para impor a observância das condutas instrumentais necessárias à realização da atividade lícita de circulação de veículos. Se o Município não pode e não há dúvida a respeito legislar sobre especificação técnica dos motores, dos combustíveis e dos emissores de gases, em relação aos veículos, não pode, mediante lei, cominar sanção por emissão desconforme, resultante da inobservância da legislação federal sobre a matéria, porque, ao fazê-lo, legislaria sobre aquelas mesmas especificações técnicas, alheias à sua competência em assunto local. Não custa, aliás, advertir que, à época, o controle da emissão de fumaça de motores movidos a óleo diesel, à luz da escala de Ringelmann, era já disciplinado pela Resolução nº 510/77 do CNT (fls. 465) e a Portaria nº 100/80, do Ministério do Interior (fls. 466).

Não se discute, como já reconheci e adiantei, que aos Municípios sobra manifesto interesse no controle da emissão de gases e resíduos pelos veículos automotores, bem como competência para proteger o meio ambiente. Mas esta proteção e aquele controle só podem dar-se mediante aplicação da legislação federal sobre a matéria, notadamente o Código Nacional de Trânsito, que, à época da edição da lei e do decreto questionados, estatuiu penalidade do grupo 3 e retenção do veículo para o caso de transitar produzindo fumaça (art. 181, XXX, letra a, do Decreto federal nº 62.127, de 16 de janeiro de 1968). A legislação municipal estaria, contra todos os princípios, autorizando punição dúplice pelo mesmo fato, sob o mesmo ponto de vista normativo!

O Município poderia ter aplicado sanção prevista na legislação

RE 194704 / MG

federal, exercendo poder de polícia que lhe é inerente, como, em hipótese análoga, proclamou a Corte no julgamento do RE nº 246.461 (Rel. Min. EROS GRAU, 30.09.2005):

9. O artigo 179, I, da Lei Orgânica do Município de São Paulo e o Convênio GS 2.743, de 17 de junho de 1991, não são inconstitucionais. O artigo 22, inciso XI, da Constituição do Brasil estabelece a competência privativa da União para legislar sobre trânsito. No caso em exame, as normas impugnadas disciplinam tão-somente o exercício do poder de polícia pela municipalidade para organizar, prover, controlar e fiscalizar o trânsito no âmbito de seu território. Tratando-se de preceitos que disciplinam o exercício do poder de polícia, não há que se falar em invasão de competência da União para legislar sobre trânsito. Nesse sentido, o seguintes julgados:

EMENTA: CONSITUCIONAL, ADMINISTRATIVO. ESTADO-MEMBRO: PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA. ÔNIBUS: FRETAMENTO PARA FINS TURÍSTICOS: DECRETO ESTADUAL REGULAMENTADOR. Decreto 29.912, de 1989, do Estado de São Paulo. I. Fretamento de ônibus para o transporte com finalidade turística, ou para o atendimento do turismo no Estado. Transporte ocasional de turistas, que reclama regramento por parte do Estado-membro, com base no seu poder de polícia administrativa, com vistas à proteção dos turistas e do próprio turismo. CF, art. 25, § 1º. Inocorrência de ofensa à competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (CF, art. 22, XI). II. RE conhecido e não provido (RE nº 201.865, Relator o Ministro Carlos Velloso, DJ de 4.2.2005)

EMENTA: CONSTITUCIONAL. MUNICÍPIO: COMPETÊNCIA: IMPOSIÇÃO DE MULTAS: VEÍCULOS ESTACIONADOS SOBRE CALÇADAS, MEIOS-FIOS, PASSEIOS, CANTEIROS E ÁREAS AJARDINADAS. Lei nº 10.328/87, do Município de São Paulo, SP. I. Competência do Município para proibir o estacionamento de veículos sobre calçadas, meios-fios, passeios, canteiros e áreas ajardinadas, impondo multas aos infratores. Lei nº 10.328/87, do Município de São Paulo, SP. Exercício de competência própria CF/67, art. 15, II, CF/88, art. 30, I que reflete

RE 194704 / MG

exercício do poder de polícia do Município. II. Agravo não provido (RE n. 191.363-AgR, Relator o Ministro Carlos Velloso, DJ de 11.12.98).

Com fundamento no artigo 557, § 1º, do Código de Processo Civil e em consonância com a jurisprudência desta Corte, conheço parcialmente do recurso e, nessa parte, dou-lhe provimento. Estabelecido que a legislação impugnada diz respeito ao exercício de poder de polícia pela municipalidade matéria que não se confunde com a competência da União Federal para legislar sobre trânsito (CB, artigo 22, XI), não há que se falar em vício de inconstitucionalidade do Convênio GS 2.743/91, celebrado entre o Estado e o Município de São Paulo

Não, porém, tipificar ilícito de trânsito, cominando-lhe sanção.

É, ademais, o que advém, sob outro ângulo, do discernimento claro das distintas competências distribuídas pela Constituição da República, perante a qual, se é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (art. 23, VI), o que constitui evidente atribuição de competência material, ou, como se diz, para ações materiais ou de execução, só compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI). A competência legislativa do Município, essa adscreeve-se a assuntos de interesse local (art. 30, I) e, quanto aos de interesse dito transcendente (onde não predomina o do Município), suplementar, no que caiba, a legislação federal e estadual (art. 30, II). E, em matéria de tutela do meio ambiente, sob os aspectos técnicos a que, para evitar poluição, devem atender os veículos em circulação por todo o território do país, não há objeto normativo por suplementar, nem assunto em que sobreleve interesse local dos Municípios, senão interesse nacional predominante, que, por bons e óbvios motivos, lhes foge à competência legislativa autônoma:

A tutela do meio ambiente é tema cuja importância transcende, no mundo atual, as próprias fronteiras nacionais, porque repercute na qualidade da vida humana no planeta.

3. Nesses termos, conheço do recurso extraordinário e dou-lhe

RE 194704 / MG

provimento, para conceder a segurança”.

5. O que se põe em foco neste recurso extraordinário é se o ato apontado como coator seria ilegal em razão de as normas que embasaram a condenação administrativa impugnada pelos Recorrentes não terem sido recepcionadas.

6. Os Recorrentes defendem a não recepção das dos arts. 11 da Lei municipal n. 11 da da Lei 4.253/1985 e o art. 97 do Decreto municipal n. 5.893/1988, argumentando a incompetência municipal para legislar sobre a matéria de meio ambiente.

7. O art. 23, inc. VI, da Constituição da República estabelece:

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...)

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

O art. 24, inc. VI, da Constituição da República prevê:

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

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

O art. 30 da Constituição da República institui:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

8. Em detido estudo sobre a matéria, Ingo Wolfgang Sarlet adverte:

RE 194704 / MG

“À vista das considerações precedentes, é possível acompanhar Paulo de Bessa Antunes, quando averba que “a centralização da federação brasileira, diante do Texto de 1988, é muito mais uma obra da interpretação constitucional do que uma realidade que se apresenta clara ante a redação da norma”. Assim, tal centralização, inclusive no campo das competências concorrentes, seguramente em muito deve ao modo pelo qual os Tribunais, especialmente o STF, tem compreendido o papel da União e das entidades federadas. O problema é que além das críticas que se pode endereçar à centralização de um modo geral, os problemas se revelam ainda mais contundentes em algumas áreas sensíveis, como é o caso da proteção do ambiente. Aqui, resulta evidente que a questão ambiental obteve particular destaque na CF, assumindo inclusive a condição de direito e dever fundamental (art. 225 c/c art. 5.º, § 2.º). Além disso, a partir da análise das competências em sede ambiental, é perceptível que a CF buscou favorecer o poder político-legislativo dos entes federativos periféricos (Estados, Distrito Federal e Municípios), visto que, s.m.j., a competência legislativa concorrente representa a “regra geral” para a regulação da matéria ambiental. No caso do ambiente, a tendência centralizadora resulta na habitual rejeição (no sentido de posição ainda prevalente na jurisprudência) das iniciativas estaduais e locais naquilo em que ampliam (em relação aos padrões eixados pela União) os parâmetros normativos de proteção ambiental (ou mesmo quando regulam a matéria integralmente na hipótese da sua ausência de Lei Federal).

A competência legislativa concorrente (art. 24 da CF), consoante já referido, é exercida de forma conjunta e coordenada entre os entes federativos, limitando-se a União a estabelecer normas gerais (art. 24, § 1.º, da CF), o que não exclui a competência legislativa suplementar dos Estados e do Distrito Federal (art. 24, § 2.º, da CF) e dos Municípios (art. 30, II, da CF). No caso da proteção ambiental, é possível sustentar que a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981), muito embora tenha sido editada antes da CF, representa um bom exemplo de norma geral, quando, entre outros aspectos, estabelece princípios (art. 2.º), objetivos (art. 4.º) e

RE 194704 / MG

instrumentos (art. 9.º) da Política Nacional do Meio Ambiente. De igual maneira, o delineamento da estruturação federativa do Sistema Nacional do Meio Ambiente (art. 6.º) exemplifica de forma bastante clara um modelo cooperativo de distribuição de competências, recortando o papel de cada ente federativo, com o propósito, por exemplo, de estabelecer a criação de órgãos administrativos ambientais especializados no âmbito de todos eles, inclusive no plano municipal. A partir da diretriz normativa geral traçada pela Lei 6.938/1981, cabe a cada ente federativo exercer a sua competência legislativa suplementar na matéria, adaptando a norma geral às realidades regional e local.

A vista disso, a União acaba por estabelecer, no âmbito de um quadro normativo geral, também aquilo que se poderia designar de um patamar legislativo mínimo em termos de proteção (no caso, do ambiente). Tal patamar diz respeito à relação, por assim dizer, entre a norma geral, editada pela União, e a norma específica editada pelo Estado, Distrito Federal ou pelo Município. Conforme a lição do ex-Ministro do STF, Carlos Ayres Britto, a União, em se tratando de competência legislativa concorrente, "tem de atuar contidamente no campo das normas gerais (menos que plenas), pois a legislação específica sobre o mesmo tema ou relação jurídica é titularizada por outrem: cada qual dos nossos entes federados periféricos". O Ministro Ayres Britto segue afirmando que "quanto aos Estados e o Distrito Federal, estes, diante da eventual edição de normas federais de caráter geral (normas gerais, entenda-se), produzirão normas de tipo suplementar. Mas suplementar - atente-se - como adjetivo de significado precisamente dicionarizado: acrescer alguma coisa. Fornecer suplemento ou aditamento. Suprir, acudir, inteirar, com o objetivo de solver os déficits de proteção e defesa de que as normas gerais venham a padecer". De tal sorte, entendemos que há sim "espaço legislativo" para os entes federativos, a partir dos contextos e especificidades regionais e locais, aperfeiçoarem a norma geral editada pela União no âmbito da competência legislativa concorrente. Não nos parece que alguma medida de teor mais restritivo - como, por exemplo, a proibição de determinada atividade ou comercialização de determinada substância no âmbito regional ou local - implique

RE 194704 / MG

necessariamente violação ao sistema constitucional de competências legislativas.

Além do mais, a doutrina majoritária não admite o "tratamento hierárquico" da legislação editada pelos diferentes entes federativos, desde que, é claro, sejam respeitados os "espaços constitucionais" estabelecidos para o exercício de cada um deles no âmbito da sua respectiva competência legislativa. De acordo com tal entendimento, Paulo G. Gonet Branco assinala que "o critério de repartição de competências adotado pela Constituição não permite que se fale em superioridade hierárquica das leis federais sobre as leis estaduais. Há, antes, divisão de competências entre esses entes. Há inconstitucionalidade tanto na invasão da competência da União pelo Estado-membro como na hipótese inversa". Nesse contexto, poder-se-ia imaginar a hipótese de determinadas espécies da fauna e da flora estarem ameaçadas somente em determinada região ou localidade e disso resultar alguma medida legislativa de âmbito regional ou local mais restritiva em relação ao cenário normativo nacional vigente. A hipótese citada, a depender do contexto e dos bens jurídicos postos em tal situação, poderia ser tida como perfeitamente legítima no contexto do sistema federativo delineado na CF. Do contrário, ou seja, rejeitando de forma absoluta qualquer medida legislativa de cunho mais restritivo editado pelos entes políticos estaduais e municipais, a autonomia constitucional assegurada a tais entes federativos resultaria sobremaneira aviltada.

A harmonia do sistema legislativo nacional, a nosso ver, assimila tal compreensão, sob o pretexto maior de um sistema constitucional de proteção dos direitos fundamentais e realmente legitimado a partir de uma matriz normativa de índole democrático-participativa. Se o propósito de eventual medida legislativa editada pelo ente estadual ou mesmo pelo ente municipal é reforçar os níveis de proteção ou mesmo afastar eventual déficit ou lacuna protetiva verificada na legislação federal, tal atitude legislativa, por si só, deve ser vista de forma positiva. É obvio que tal medida deve ser devidamente contextualizada, de modo a permitir a verificação se a legislação em questão, ao proteger determinados bens, não viola outros, ou mesmo se não se incorre em usurpação de competências e

RE 194704 / MG

distorção da própria noção de normas gerais, o que, ademais, resulta em boa parte no mesmo. Mas, se constatado apenas o aprimoramento e aumento do padrão normativo de proteção, notadamente quando em pauta bens jurídicos fundamentais, como é o caso do direito ao ambiente, não se vislumbra qualquer razão para deslegitimar tal medida, com base simplesmente no fato de não haver correspondência exata com o cenário legislativo traçado no plano federal. Situação diferente é quando o Estado ou o Município edita medida "menos protetiva", mas não é disso que estamos falando. O aperfeiçoamento do sistema de proteção dos direitos fundamentais, seja ele normativo, seja ele fático, deve sempre ser considerado como algo desejável do ponto de vista do ordenamento jurídico, inclusive em vista do princípio da máxima eficácia dos direitos fundamentais, expresso no art. 5.º, § 1.º, da CE Em sinergia com tal entendimento, colaciona-se, novamente, passagem do voto do Ministro Ayres Britto, no âmbito do julgamento da ADIn 3.357/ RS: "parece-nos claro que eventual colisão normativa há de ser compreendida em termos de proteção e defesa; isto é, o exame das duas tipologias de leis passa pela aferição do maior ou menor teor de favorecimento de tais bens ou pela verificação de algo também passível de ocorrer: as normas suplementares de matriz federativamente periférica a veicular as sobreditas proteção e defesa, enquanto a norma geral de fonte legislativa federal, traindo sua destinação constitucional, deixa de fazê-lo. Ou, se não deixa totalmente de fazê-lo, labora em nítida insuficiência protetiva e de defesa. (...) Lei Estadual que, ao proibir a comercialização de produtos à base de amianto, cumpre muito mais a Constituição da República no plano da proteção da saúde (evitar riscos à saúde da população em geral dos trabalhadores em particular e do meio ambiente). Quero dizer: a legislação estadual é que está muito mais próxima do sumo princípio da eficácia máxima da Constituição em tema de direitos fundamentais".

Tomando por base tais considerações, nos parece difícil atribuir vício de inconstitucionalidade material à legislação estadual (ou mesmo municipal) "mais protetiva" em termos ambientais, simplesmente porque diverge da norma geral editada no plano federal, tratando de forma mais restritiva sobre determinada matéria. Isso em

RE 194704 / MG

razão da legitimação democrática de tais medidas e do cenário constitucional de competências, pelo prisma de um modelo de federalismo cooperativo. Há, nesse contexto, inúmeros casos de medidas legislativas - inclusive de Constituições dos Estado-Federados - que buscaram proibir ou restringir determinadas práticas atentatórias ao equilíbrio, à qualidade e à segurança ambiental. A título de exemplo, podemos destacar dispositivos de legislação constitucional estadual proibindo a instalação de usinas nucleares ou restringir de algum modo atividades nucleares no território dos respectivos Estados. De modo similar, tem-se as legislações estaduais e municipais mais restritivas no tocante à produção e comercialização de agrotóxicos, assim como a existência de legislação constitucional estadual que proíbe expressamente a caça.

Sem adentrar o mérito dos exemplos trazidos, a nossa intenção aqui é apenas elucidar a questão dos conflitos legislativos. O conflito normativo, por sua vez, é inerente ao sistema federativo, com entes dotados de autonomia, e, conforme o leitor pode verificar a partir dos exemplos colacionados, está presente em diversas situações concretas - portanto, não se trata de mera especulação teórica ou acadêmica -, de modo que é fundamental a construção de um sistema normativo e teórico capaz de guiar os nossos Juizes e Tribunais na resolução de tais questões. O centro gravitacional de tal sistema é a proteção dos direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana, para o que devem concorrer (colaborar) todos os entes da Federação no âmbito do exercício de suas respectivas competências.

Seguindo na análise do regime constitucional de competência legislativa concorrente em matéria ambiental, a CF estabelece que, inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados - e também os Municípios - exercerão a competência legislativa plena, para atender às suas peculiaridades (art. 24, § 3.º). Aqui a situação é diferente, uma vez que não há a regulamentação geral estabelecida pela União, tendo a norma constitucional assegurado fosse suprida a omissão ou a regulamentação insuficiente praticada pela União. Todavia, na hipótese de superveniência de lei federal sobre normas gerais na matéria, é preciso recordar que a CF prevê a suspensão da eficácia da lei estadual (e municipal) no que lhe for contrária (art. 24, § 4.º).

RE 194704 / MG

Quanto a tal aspecto, cumpre assinalar que, a nosso ver, a suspensão da eficácia da lei estadual - e o mesmo raciocínio também se aplica à lei municipal - não alcança o conteúdo de natureza suplementar, em especial naquilo em que a legislação anterior (estadual ou municipal) tenha estabelecido um patamar normativo de maior proteção ambiental, tomando por base as razões que já alinhavamos anteriormente. A cooperação legislativa proposta no âmbito da competência legislativa concorrente deve trilhar o caminho de uma "maior" proteção ambiental, ou seja, a sua operacionalização só tem sentido se servir ao objetivo de alcançar um nível maior de efetivação da legislação ambiental, considerando, em especial, que o maior problema da legislação ambiental brasileira é o seu déficit de efetividade.

Sem dúvida a proteção ecológica interessará, na grande maioria dos casos de poluição ambiental (já em virtude do seu caráter transfronteiriço), também às esferas regional e nacional (e mesmo internacional), mas isso não implica sobreposição da esfera local, que deve ter preservada sua total autonomia para atuar em prol da defesa ambiental. A previsão constante do inc. II do art. 30 da CF, foi precisa ao assinalar a competência legislativa do Município para "suplementar a legislação federal e a estadual no que couber". Aqui também não há razão para rejeitar a aplicação de tal norma à matéria ambiental, de modo que está o Município autorizado constitucionalmente a legislar nessa seara, seguindo os parâmetros legislativos delineados no art. 24 da CF. O art. 30, VIII, da CF também ampara tal entendimento, ao tratar da legitimidade municipal para promover "o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano". Nessa mesma linha, José A. de Oliveira Baracho Júnior pontua que "a ordenação territorial interfere diretamente na qualidade ambiental. Se for priorizada, por exemplo, a expansão para local onde haja significativa vegetação, ou locais que abrigam espécime representativo da fauna, ou ainda para locais onde os recursos hídricos sejam abundantes, não estará o Município contribuindo para a efetivação do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado".

No plano normativo infraconstitucional, cumpre colacionar o

RE 194704 / MG

conteúdo da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981). No art. 6.º do diploma em análise, que trata dos órgãos e entidades que compõem o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) - entre eles, os Municípios -, mais precisamente no seu § 2.º, há previsão expressa no sentido de que "os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior", o qual estabelece que "os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo Conama" (§ 1.º).

Ou seja, também a Lei 6.938/1981 prevê a possibilidade de o Município legislar em matéria ambiental com o objetivo de estabelecer normas supletivas e complementares àquelas provenientes da União e dos Estados, reforçando o cenário normativo descrito anteriormente.

Na doutrina, a questão é praticamente pacífica. A própria jurisprudência tem trilhado tal caminho, muito embora a discussão a respeito dos limites de tal prática legislativa concorrente a cargo dos entes municipais, prevalecendo, nesse cenário, uma interpretação restritiva. Nesse contexto, Andreas J. Krell sustenta que "depois da promulgação da Constituição Federal de 1988 e das cartas estaduais no ano seguinte, cada vez mais municípios vieram criando as suas normas para uma proteção mais eficiente do seu ambiente e o melhoramento da qualidade de vida da sua população".

De outra parte, muito embora a discussão a respeito dos limites do exercício de tal competência, o escopo do exercício da competência legislativa municipal — ainda mais no campo ecológico — deverá ser sempre o interesse local, seguindo aqui o critério constitucional da predominância do interesse. Tal diretriz é reforçada pela legitimidade democrática das instâncias políticas locais na adoção de medidas legislativas na seara ecológica, somada, por óbvio, à autonomia constitucional assegurada aos entes políticos municipais.

Assim, pelo que até o momento foi exposto, é possível afirmar que o condomínio legislativo projetado pelo constituinte carece de contínua reflexão e aperfeiçoamento, mas especialmente deveria avançar para uma dinâmica menos centralista e mais amiga da

RE 194704 / MG

*expansão controlada dos poderes local, designadamente naquilo que a legislação estadual e municipal puder aperfeiçoar a proteção da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais. De todo modo, as observações tecidas nesse item representam pálida amostra das possibilidades de uma leitura crítica do sistema constitucional de repartição de competências formatado pela CF” (SARLET, Ingo Wolfgang. O Sistema de repartição de competências na CF. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 821-828).*

9. A questão posta em debate neste recurso extraordinário não é nova neste Supremo Tribunal Federal, que tem reconhecido a competência legislativa do município em matéria de meio ambiente:

“EMENTA DIREITO CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. PLANEJAMENTO URBANO. MEIO AMBIENTE E PAISAGEM URBANA. PUBLICIDADE E PROPAGANDA EXTERNA. POLUIÇÃO VISUAL. INTERPRETAÇÃO DA LEI MUNICIPAL PAULISTA 14.223/2006. COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE ASSUNTOS DE INTERESSE LOCAL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356/STF. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 15.6.2009. A matéria constitucional versada nos arts. 1º, IV, 5º, XIII, 22, XXIX, 87, IV, e 173, da Constituição Federal, não foi analisada pelas instâncias ordinárias, tampouco mencionada nos embargos de declaração opostos para satisfazer o requisito do prequestionamento. O acórdão recorrido assentou que a Lei Municipal 14.223/2006 - denominada Lei Cidade Limpa - trata de assuntos de interesse local, entre os quais, a ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana, com vistas a evitar a poluição visual e bem cuidar do meio ambiente e do patrimônio da cidade. Agravo regimental conhecido e não provido” (AI 799.690-AgR/SP, Relatora a Ministra Rosa Weber, Primeira Turma, DJe 3.2.2014).

RE 194704 / MG

“EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. MEIO AMBIENTE. ZONA COSTEIRA. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. AUTONOMIA MUNICIPAL LIMITADA À COMPETÊNCIA DA UNIÃO E DOS ESTADOS. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO” (RE 527.008-AgR-segundo/SC, de minha relatoria, Segunda Turma, DJ 17.10.2013).

“EMENTA: AGRAVOS REGIMENTAIS NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL. PLANEJAMENTO COSTEIRO. 1. Competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e promover o ordenamento territorial urbano: necessidade de observância das normas estaduais sobre direito urbanístico, meio ambiente e proteção ao patrimônio turístico e paisagístico. 2. Deficiência na fundamentação do recurso. Súmula n. 284 do Supremo Tribunal Federal. 3. Agravos regimentais aos quais se nega provimento” (RE 474.922-AgR-segundo/SC, de minha relatoria, Segunda Turma, DJ 20.2.2013).

10. Em 5.3.2015, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 586.224-RG/SP, de relatoria do Ministro Luiz Fux, o Plenário do Supremo Tribunal Federal assentou:

“Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LIMITES DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL. LEI MUNICIPAL QUE PROÍBE A QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR E O USO DO FOGO EM ATIVIDADES AGRÍCOLAS. LEI MUNICIPAL Nº 1.952, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1995, DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA. RECONHECIDA REPERCUSSÃO GERAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 23, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, Nº 14, 192, § 1º E 193, XX E XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO E ARTIGOS 23, VI E VII, 24, VI E 30, I E II DA CRFB. 1. O

RE 194704 / MG

Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB). 2. O Judiciário está inserido na sociedade e, por este motivo, deve estar atento também aos seus anseios, no sentido de ter em mente o objetivo de saciar as necessidades, visto que também é um serviço público. 3. In casu, porquanto inegável conteúdo multidisciplinar da matéria de fundo, envolvendo questões sociais, econômicas e políticas, não é permitido a esta Corte se furtar de sua análise para o estabelecimento do alcance de sua decisão. São elas: (i) a relevante diminuição – progressiva e planejada – da utilização da queima de cana-de-açúcar; (ii) a impossibilidade do manejo de máquinas diante da existência de áreas cultiváveis acidentadas; (iii) cultivo de cana em minifúndios; (iv) trabalhadores com baixa escolaridade; (v) e a poluição existente independentemente da opção escolhida. 4. Em que pese a inevitável mecanização total no cultivo da cana, é preciso reduzir ao máximo o seu aspecto negativo. Assim, diante dos valores sopesados, editou-se uma lei estadual que cuida da forma que entende ser devida a execução da necessidade de sua respectiva população. Tal diploma reflete, sem dúvida alguma, uma forma de compatibilização desejável pela sociedade, que, acrescida ao poder concedido diretamente pela Constituição, consolida de sobremaneira seu posicionamento no mundo jurídico estadual como um standard a ser observado e respeitado pelas demais unidades da federação adstritas ao Estado de São Paulo. 5. Sob a perspectiva estritamente jurídica, é interessante observar o ensinamento do eminente doutrinador Hely Lopes Meireles, segundo o qual “se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância.” (Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. p. 121.) 6. Função precípua do município, que é atender diretamente o cidadão. Destarte, não é permitida uma interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, na qual não se reconheça o interesse do município em fazer com que sua

RE 194704 / MG

população goze de um meio ambiente equilibrado. 7. Entretanto, impossível identificar interesse local que fundamente a permanência da vigência da lei municipal, pois ambos os diplomas legislativos têm o fito de resolver a mesma necessidade social, que é a manutenção de um meio ambiente equilibrado no que tange especificamente a queima da cana-de-açúcar. 8. Distinção entre a proibição contida na norma questionada e a eliminação progressiva disciplina na legislação estadual, que gera efeitos totalmente diversos e, caso se opte pela sua constitucionalidade, acarretará esvaziamento do comando normativo de quem é competente para regular o assunto, levando ao completo descumprimento do dever deste Supremo Tribunal Federal de guardar a imperatividade da Constituição. 9. Recurso extraordinário conhecido e provido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.952, de 20 de dezembro de 1995, do Município de Paulínia” (DJ 8.5.2015).

Como afirmado em julgamento de ação direta de inconstitucionalidade estadual, o fundamento adotado para a declaração de inconstitucionalidade da lei municipal foi a circunstância de as leis estaduais, que tratavam da matéria, densificarem de forma mais abrangente e consentânea com a Constituição da República direitos fundamentais dos cidadãos relativos ao meio ambiente equilibrado.

Como assentado pelo Ministro Relator Luiz Fux:

“no âmbito deste planejamento que também merece relevo a distinção de seu conceito com a completa e imediata proibição. No primeiro caso, do planejamento [previsto na lei estadual], há uma preparação prévia perpetrada pelo poder público a fim de tornar concreta uma situação desejável. De outro plano [, nos termos da lei municipal], encontra-se uma simples proibição, que identifica o problema e tenta resolvê-lo, porém, sem um dimensionamento das consequências advindas de um comando normativo simples e reto” (DJ 8.5.2015).

A necessidade de se garantir a máxima efetividade da Constituição

RE 194704 / MG

assegurada pela lei estadual naquela situação justificou a declaração de inconstitucionalidade da lei municipal. Tanto não significou a negativa da competência dos municípios para legislar sobre o meio ambiente, como afirmado pelo Ministro Luiz Fux:

“A tese discutida, em verdade, é simples: o Município de Paulínia, ao legislar sobre a proibição da queima de cana-de-açúcar, afrontou a regra descrita no art. 24, VI da Constituição Federal ou simplesmente se utilizou da norma constante no art. 30, I e II também da Constituição Federal, que permite legislar sobre interesse local supletivamente?

Se o questionamento é simples, o mesmo não se pode dizer de sua solução, que é bastante complexa. Basta compreender que sua solução envolve o conceito de interesse local e a definição in concreto dos limites, estabelecidos pela Constituição, da competência legislativa dos entes da federação.

Ao tentar traçar um esboço do conceito de interesse local, é interessante observar o ensinamento do eminente doutrinador Hely Lopes Meireles, segundo o qual se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância.” (Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. p. 121.)

Falei especificamente em conceito de interesse local, ao invés de definição, visto que, esta somente será obtida mediante análise de cada caso concreto. Daí, a necessidade de se ter em mente a lição acima transcrita, pois é precisamente o que se passa neste julgamento: o meio ambiente equilibrado é interesse de todos os entes da federação, sendo imprescindível, para a solução correta do problema, identificar qual é o predominante.

Para tanto, faz-se mister apresentar o trecho da obra de Sandra Krieger Gonçalves Silva que, com muita acuidade, destaca os aspectos mais relevantes do papel do município dentro dos parâmetros delineados constitucionalmente, permitindo-nos, desta maneira, uma melhor compreensão do que se revela ser o interesse local:

Não se pode olvidar que na pirâmide do Estado Federado, a base,

RE 194704 / MG

o bloco modular é o município, pois é nesse que reside a convivência obrigatória dos indivíduos. É nesta pequena célula, que as pessoas exercem os seus direitos e cumprem suas obrigações; é onde se resolvem os problemas individuais e coletivos. Está no Município a escola da democracia. É no Município que se cuida do meio ambiente; é nele que se removem os detritos industriais e hospitalares e se recolhe o lixo doméstico; é nele que as pessoas transitam de casa para o trabalho nas ruas e avenidas, nos carros, coletivos e variados meios de transporte. É no Município que os serviços públicos são prestados diretamente ao cidadão; é nele que os indivíduos nascem e morrem. Para regular tão extenso âmbito de fatores e relações, outorgou a Constituição de 1988, ao legislador local, a competência legislativa sobre a vida da comunidade, voltada às suas próprias peculiaridades, através da edição de normas dotadas de validade para esse ordenamento local. A expressão haurida do texto constitucional tem, como sobejamente dito e repetido, a limitar seu âmbito de aplicação, a regra constitucional da competência, sem cuja interpretação sistemática destinaria toda análise do tema ao fracasso. Isto porque, no âmbito geral, enquanto a competência federal privativa é numerada pela Constituição de 1988, a estadual é residual e a municipal é expressa, mas não numerada, gravitando em torno do conceito operacional de interesse local. (O município na Constituição Federal de 1988. 1ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.p. 107-108) (grifei)

Portanto, não se pode olvidar da 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.

Dessa forma, não é permitida uma interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, na qual não se reconheça o interesse do município em fazer com que sua população goze de um meio ambiente equilibrado. Mas, conforme já afirmado anteriormente, trata-se de uma questão de identificação da preponderância destes interesses notadamente comuns. A partir deste impasse é que se recorre ao texto constitucional para extrair a mens legis da distribuição de competência legislativa.

O art. 24 da Constituição Federal estabelece uma competência

RE 194704 / MG

concorrente entre União e Estados-membros, determinando a edição de norma de caráter genérico pela primeira e de caráter específico na segunda hipótese.

Sendo assim, o constituinte originário definiu que o sistema formado pela combinação da legislação estadual com a edição de um diploma legal federal traduz a disciplina de todos os interesses socialmente relevantes para os temas elencados no citado dispositivo” (DJ 8.5.2015).

Os votos que se seguiram, acolhedores das balizas trazidas pelo Ministro Relator Luiz Fux, foram taxativos ao reconhecerem, em tese, a competência legislativa municipal em matéria de meio ambiente:

“Eu gostaria de destacar, Presidente, num voto muito curtinho, que eu entendo que existe competência político-administrativa do município em matéria de proteção do meio ambiente e de combate à poluição, por disposição expressa do artigo 23, VI, da Constituição, portanto, há, a meu ver, competência político-administrativa nessa matéria. E, igualmente, entendo que há competência legislativa, portanto, não apenas político administrativa, mas também legislativa, em matéria ambiental, seja por dizer respeito a peculiar interesse do município, seja o exercício de uma competência suplementar, na esteira da legislação estadual. Portanto, eu reconheço, em tese, legitimidade ao município para dispor sobre essas questões” (excerto do voto do Ministro Roberto Barroso).

“Senhor Presidente, do ponto de vista material, não veria nenhuma inconstitucionalidade nessa lei. Parece-me que não há uma vedação constitucional à edição de uma medida legislativa que venha proibir a queima da palha de cana-de-açúcar. Não me parece que o argumento de que a proibição vai prejudicar empresas ou que vai reduzir a utilização de emprego seja um argumento que possa ser avaliado adequadamente no âmbito do controle concentrado, já que produz, em seu conteúdo, um juízo de política legislativa no Município de Paulínia, em São Paulo” (excerto do voto do Ministro Teori Zavascki).

RE 194704 / MG

“Se eu tinha alguma dúvida com relação à inconstitucionalidade formal, confesso que a leitura do acórdão só serviu para aguçar essa minha dúvida, ao destacar, como agora fez o Ministro Luís Roberto, que há competência, sim, do Município, forte no art. 23, VI, da Constituição Federal, 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. (...) Então, remetido o tema à nossa circunstância, ou seja, ao que se debate no processo, também gostaria de lembrar que o Município é onde vive o cidadão. Tirando o Distrito Federal, nós não vivemos no Estado, na União, Estado e União são abstrações, na verdade, nós vivemos no Município, no respectivo território. Então me parece que reconhecermos uma inconstitucionalidade formal quando o Município, forte neste preceito constitucional, sai na defesa da saúde dos seus munícipes, do pessoal que ali reside, é muito delicado” (excerto do voto vencido da Ministra Rosa Weber).

Assim também votei:

“Entretanto, vou pedir vênias a Sua Excelência para acompanhar o voto do Ministro-Relator no sentido de dar provimento ao recurso, uma vez que, havendo legislação nacional e legislação estadual sobre o mesmo tema, e havendo divergência, não vejo como harmonizar-se o que se pretende no artigo 23, que seriam três ordens, num mesmo espaço físico, atuando e tendo que se conformar.

Recordo-me, Ministra Rosa, ainda Procuradora de Estado, que um determinado município de Minas fez uma lei estabelecendo que, naquele município, não poderia - e a matéria é municipal, sobre uso e ocupação do solo -, em nenhum local daquele solo urbano, poderia se situar penitenciária. A penitenciária é de competência do Estado. Então, se os oitocentos e cinquenta e três municípios mineiros fizessem a mesma lei, em Minas, não poderia ter penitenciária, porque o Estado não teria como, em que espaço fazer situar. Portanto, o que leva a essa harmonia entre as três ordens é exatamente, tratando do mesmo tema que seja afeto aos três, que se possa adotar um equilíbrio tal que haja uma convivência.

RE 194704 / MG

Eu também concordo integralmente com o que foi realçado pelo Ministro Roberto Barroso e por Vossa Excelência, no sentido de ser extremamente necessária essa interpretação que permita a maior eficácia da norma constitucional, garantindo o que Victor Nunes Leal chamou, na Constituinte de 1946, de enternecimento municipalista. É preciso querer bem ao município e saber que nesse espaço vivemos, portanto, teremos que saber o que é do peculiar interesse. Mas essa é uma matéria que vem desde a Constituição de 1891, Rui Barbosa advogando essa matéria:

Peculiar interesse é o que sobreleva a ele em detrimento dos outros, e haveria a inconstitucionalidade das demais ordens espaciais. Nesse caso, no entanto, os três tratam da matéria. Houve uma contrariedade, e, aí, realmente, há um choque, que não acaba nos limites do município, porque se trata de queimada, que se estende ao subsequente.

Essa é a razão pela qual, pedindo vênias à Ministra Rosa, mas com enorme simpatia também por essa interpretação, e dizendo que os votos que foram proferidos no Tribunal de Justiça de São Paulo são realmente primorosos, em especial o do hoje Presidente Nalini, mas acompanho para dar provimento ao recurso, Presidente” (excerto do meu voto).

Na mesma linha:

“Sem dúvida nenhuma, estamos diante de uma matéria que está a desafiar a interpretação e a sistematização, porque, de fato, há competência formal e material do município em tema de proteção do ambiente, mas, também, é inequívoco que a disciplina, nesse caso, transcende seus limites” (excerto do voto do Ministro Gilmar Mendes).

“Reconheço que o Município dispõe de competência para legislar sobre o meio ambiente, desde que o faça nos limites do interesse local, em ordem a que a regulação normativa municipal esteja em harmonia com as competências materiais constitucionalmente deferidas à União Federal e aos Estados- -membros. Esse entendimento tem apoio em autorizado magistério doutrinário (JOSÉ AFONSO DA SILVA,

RE 194704 / MG

“Direito Ambiental Constitucional”, p. 81/82, item n. 14, 9ª ed., 2011, Malheiros; CELSO ANTONIO PACHECO FIORILLO, “Curso de Direito Ambiental Brasileiro”, p. 219/220, item n. 4.2, 2012, Saraiva; PAULO AFFONSO LEME MACHADO, “Direito Ambiental Brasileiro”, p. 442/444, item n. 3, 2013, Malheiros), como se depreende da expressiva lição de PAULO DE BESSA ANTUNES (“Direito Ambiental”, p. 110/111, item n. 2.3, 15ª ed., 2013, Atlas):

“O artigo 30 da Constituição Federal atribui aos Municípios competência para legislar sobre: assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e estadual no que couber; promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observadas a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Parece claro, na minha análise, que o meio ambiente está incluído no conjunto de atribuições legislativas e administrativas municipais e, em realidade, os Municípios formam um elo fundamental na complexa cadeia de proteção ambiental.

A importância dos Municípios é evidente por si mesma, pois as populações e as autoridades locais reúnem amplas condições de bem conhecer os problemas e mazelas ambientais de cada localidade, sendo certo que são as primeiras a localizar e identificar o problema. É através dos Municípios que se pode implementar o princípio ecológico de agir localmente, pensar globalmente. Na verdade, entender que os Municípios não têm competência ambiental específica é fazer uma interpretação puramente literal da Constituição Federal.” (grifei)

Tenho por inquestionável, 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.

É por esse motivo que tive o ensejo de decidir, nesta Corte Suprema, sobre esse particular aspecto da competência dos Municípios, fazendo-o em decisão assim ementada:

“(...) Competência do Município para dispor sobre preservação e defesa da integridade do meio ambiente. A incolumidade do

RE 194704 / MG

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)

Todos sabemos que os preceitos inscritos no art. 225 da Carta Política traduzem, na concreção de seu alcance, a consagração constitucional, em nosso sistema de direito positivo, de uma das mais expressivas prerrogativas asseguradas às formações sociais contemporâneas.

Essa prerrogativa, que se qualifica por seu caráter de metaindividualidade, consiste no reconhecimento de que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Trata-se – consoante já o proclamou o Supremo Tribunal Federal (RTJ 158/205-206, Rel. Min. CELSO DE MELLO) com apoio em douda lição expendida por CELSO LAFER (“A reconstrução dos Direitos Humanos”, p. 131/132, 1988, Companhia das Letras) – de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste, de modo subjetivamente indeterminado, a todo o gênero humano.

Tal circunstância, por isso mesmo, justifica a especial obrigação – que incumbe ao Estado e à própria coletividade (PAULO AFFONSO LEME MACHADO, “Direito Ambiental Brasileiro”, p. 121/123, item n. 3.1, 13ª ed., 2005, Malheiros) – de defender e de preservar essa magna prerrogativa em benefício das presentes e das futuras gerações, evitando-se, desse modo, que irrompam, no seio da comunhão social, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade na proteção da integridade desse bem essencial de uso comum de todos quantos compõem o grupo social. (...)

Dentro desse contexto, emerge, com nitidez, a ideia de que o meio ambiente constitui patrimônio público a ser necessariamente

RE 194704 / MG

assegurado e protegido pelos organismos sociais e pelas instituições estatais (pelos Municípios, inclusive), qualificando-se como encargo irrenunciável que se impõe – sempre em benefício das presentes e das futuras gerações – tanto ao Poder Público quanto à coletividade em si mesma considerada (MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, “Polícia do Meio Ambiente”, “in” Revista Forense 317/179, 181; LUÍS ROBERTO BARROSO, “A proteção do meio ambiente na Constituição brasileira”, “in” Revista Forense 317/161, 167-168, v.g.). (...)

Resulta claro, desse modo, em face do que venho de expor, que esta Suprema Corte tem reconhecido que o Município, também ele, dispõe de competência para legislar e editar normas de proteção ao meio ambiente e de defesa da saúde dos cidadãos.

O exame do presente litígio, no entanto, impõe que se defina a extensão – que não é ilimitada – do poder normativo que a Constituição da República atribui aos Municípios em tema de defesa e preservação do meio ambiente, considerado, especialmente, o que dispõem os incisos I e II do art. 30 da Lei Fundamental” (excerto do voto do Ministro Celso de Mello).

“Eu concordo com o que foi dito pelos meus eminentes Pares que me antecederam que o Município tem, sim, competência para legislar em matéria ambiental, quando mais não fosse, por força do artigo 23, inciso VI, tão bem lembrado pela Ministra Rosa Weber. Mas, evidentemente, essa competência em matéria de meio ambiente, de combate à poluição, deve restringir-se ao interesse local. E o Ministro Barroso, assim como o Ministro Celso de Mello, lembrou muito bem que, neste caso, existem outros valores em jogo que transcendem o interesse puramente local.

Vê-se, pois, que este Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a competência municipal comum para legislar sobre matéria de meio ambiente (art. 23, inc. VI, da Constituição c/c art. 30, I e II, da Constituição), observados os limites também previstos no texto constitucional em favor da União e dos Estados membros” (excerto do voto do Ministro Ricardo Lewandowski).

A tese da repercussão geral ficou assim afirmada: “o município é

RE 194704 / MG

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)” (DJ 8.5.2015).

11. No caso vertente, tem-se que os fundamentos há mais de uma década apresentados pelo Ministro Relator Carlos Velloso (e acolhidos pelo Ministro Ayres Britto) foram confirmados nos julgamentos antes mencionados.

Ao apresentar seu voto vista, instaurando a divergência, o Ministro Cezar Peluso (acompanhado pelo Ministro Eros Grau) também reconheceu a competência legislativa municipal em matéria de meio ambiente, mas advertiu que o Município de Belo Horizonte não poderia *“tipificar ilícito de trânsito, cominando-lhe sanção”* porque, repete-se,

“a prescrição de sanções por emissão de fumaça, acima de determinados níveis, medidos por escalas técnicas e normas da ABNT, implica ipso facto interdição normativa das condutas cuja prática tem por resultado a emissão proibida e, portanto, obrigatoriedade jurídica da adoção de especificações e regulagens de componentes dos veículos, das quais se ocupam regras gerais de trânsito estabelecidas pela União”.

12. As normas municipais autorizadas da prática do ato apontado como coator estabelecem:

“ Lei n. 4.253/1985

Dispõe sobre a política de proteção do controle e da conservação do meio ambiente e da melhoria da qualidade de vida no Município de Belo Horizonte.

Art. 2º - Para os fins previstos nesta Lei entende-se por:

I - Meio Ambiente - o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química, biológica, social, cultural e política, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

II - degradação da qualidade ambiental - a alteração adversa das características do meio ambiente;

RE 194704 / MG

III - poluição - a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que, direta ou indiretamente:

a) prejudique a saúde, o sossego, a segurança ou o bem estar da população;

b) crie condições adversas às atividades sociais e econômicas;

e) afete desfavoravelmente a fauna, a flora ou qualquer recurso ambiental;

d) afete as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;

e) lance matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

IV) - agente poluidor - pessoa física ou jurídica de direito público ou privado, responsável direta ou indiretamente por atividade causadora de degradação ambiental;

V - recursos ambientais - a atmosfera, as águas superficiais e subterrâneas, o solo,

o subsolo e os elementos da biosfera;

VI - poluente - toda e qualquer forma de matéria ou energia que provoque poluição nos termos deste artigo, em quantidade, em concentração ou com característica em desacordo com as que forem estabelecidas em decorrência desta Lei, respeitadas as legislações federal e estadual,

VII - fonte poluidora - considera-se fonte poluidora efetiva ou potencial, toda atividade, processo, operação, maquinaria, equipamento ou dispositivo fixo ou móvel, que cause ou possa causar emissão ou lançamento de poluentes, ou qualquer outra espécie de degradação da qualidade ambiental.

(...)

Art. 4º - Fica proibida a emissão ou lançamento de poluentes, direta ou indiretamente, nos recursos ambientais, assim como sua degradação, nos termos dos itens II e III do artigo 2º.

(...)

Art. 11 - Os infratores dos dispositivos da presente Lei e seus regulamentos, ficam sujeitos às seguintes penalidades:

I - advertência por escrito, em que o infrator será notificado para fazer cessar a irregularidade, sob pena de imposição de outras sanções previstas nesta Lei;

RE 194704 / MG

II - multa de 01 (uma) a 700 (setecentas) UFPBH;

III - suspensão de atividades, até correção das irregularidades, salvo os casos reservados à competência da União;

IV - cassação de alvarás e licenças concedidos, a ser executada pelos órgãos competentes do Executivo Municipal, em especial as Secretarias Municipais de Obras Cíveis e Indústria, Comércio e Abastecimento, em atendimento a parecer técnico emitido pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

§ 1º - As penalidades previstas neste artigo serão objeto de especificação em regulamento, de forma a compatibilizar a penalidade com a infração cometida, levando-se em consideração sua natureza, gravidade e conseqüências para a coletividade.

§ 2º - Nos casos de reincidência as multas poderão, a critério da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, ser aplicadas em dobro.

Decreto 5.893/1988

“Art. 97 - Aos infratores dos dispositivos da Lei Municipal nº 4253, de 04 de dezembro de 1985, deste Regulamento e das normas deles decorrentes serão aplicadas as seguintes penalidades, sem prejuízo das cominações cíveis e penais cabíveis:

I - advertência por escrito, em que o infrator será notificado para fazer cessar a irregularidade, sob pena de imposição de outras sanções previstas neste Decreto;

II - multa de 1 (uma) a 700 (setecentas) UFPBH;

III - suspensão de atividades até correção das irregularidades;

IV - cassação de alvarás e licenças concedidas, a ser executada pelos órgãos competentes do Executivo Municipal, em especial a Secretaria Municipal de Obras Cíveis e a Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Abastecimento.

Parágrafo único - Nos casos de infração a mais de um dispositivo legal, serão aplicadas tantas penalidades quantas forem as infrações”.

13. O reconhecimento da ilegalidade do ato coator, como apontado pelos Recorrentes, passa pela não recepção das normas municipais

RE 194704 / MG

embasadoras da sanção administrativa que lhes foi cominada.

14. Ao analisar a diferença entre a declaração de inconstitucionalidade e a não recepção, o Ministro Victor Nunes Leal ensina:

“O vício de inconstitucionalidade importa nulidade da lei. A lei que ofende a Constituição é como se não existisse, e a sua nulidade resulta da incompetência do órgão que a editou, já que o legislador ordinário não tem poder para emendar a Constituição. Mas, se a norma constitucional, com a qual a norma legal é incompatível, for posterior a esta, então não era incompetente o órgão que promulgou a norma legal, porque o tempo de sua promulgação o legislador ordinário não exorbitara de sua competência: como a norma questionada não era incompatível com a Constituição vigente na época, não pertencia ela à competência do legislador constituinte, mas justamente à competência do legislador ordinário que a decretou.

Nessas condições, como é possível considerar que uma lei seja válida até o momento da promulgação do novo texto constitucional e daí por diante se considere nula ou inexistente? Se nulidade houvesse, essa nulidade atingiria a lei desde o seu nascimento, e conseqüentemente deveriam ser desfeitas todas as relações jurídicas constituídas sob a sua égide. Mas tal não acontece. As relações jurídicas que se constituíram ao amparo da norma em questão até o momento de ser promulgado o novo texto constitucional com ela incompatível, são plenamente válidas e subsistentes. Desse momento em diante é que a lei deixa de operar, mas não por motivo de nulidade. E sempre que uma lei opere validamente até determinado momento e daí por diante deixe de operar em virtude da expedição de uma norma nova, o fenômeno jurídico que temos é o da revogação, pouco importando que a norma nova seja de categoria igual ou superior à da norma anterior revogada” (LEAL, Victor Nunes. Leis complementares da constituição. Revista de Direito Administrativo, n.7, p. 379-394, jan./mar. 1947. p. 389-391)

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2/DF, Relator o Ministro Paulo Brossard, o Plenário deste Supremo Tribunal

RE 194704 / MG

assentou:

“EMENTA: CONSTITUIÇÃO. LEI ANTERIOR QUE A CONTRARIE. REVOGAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE SUPERVENIENTE. IMPOSSIBILIDADE. A lei ou é constitucional ou não é lei. Lei inconstitucional é uma contradição em si. A lei é constitucional quando fiel à Constituição; inconstitucional, na medida em que a desprezita, dispondo sobre o que lhe era vedado. O vício da inconstitucionalidade é congênito à lei e há de ser apurado em face da Constituição vigente ao tempo de sua elaboração. Lei anterior não pode ser inconstitucional em relação à Constituição superveniente; nem o legislador poderia infringir Constituição futura. A Constituição sobrevinda não torna inconstitucionais leis anteriores com ela conflitantes: revoga-as. Pelo fato de ser superior, a Constituição não deixa de produzir efeitos revogatórios. Seria ilógico que a lei fundamental, por ser suprema, não revogasse, ao ser promulgada, leis ordinárias. A lei maior valeria menos que a lei ordinária. Reafirmação da antiga jurisprudência do STF, mais que cinquentenária. Ação direta de que se não conhece por impossibilidade jurídica do pedido” (DJ 21.11.1997).

Em seu voto, o Ministro Paulo Brossard advertiu:

“ Em verdade, a Constituição superveniente revoga a lei ordinária existente não por ser lei constitucional, mas por ser lei, e lei posterior, independente de sua superioridade hierárquica.

31. Não fora assim e a lei comum valeria mais o que a lei constitucional. A lei revoga as leis a ela anteriores na medida em que dispuser de maneira contrária a elas; para se concluir que se deu a revogação basta uma operação mental; a lei constitucional para prevalecer sobre a ordinária, com ela conflitante, teria de sujeitar-se a um processo especial e os tribunais somente pela maioria absoluta dos seus membros poderiam proclamar a incompatibilidade.

32. Chegar-se-ia a este absurdo. Promulgada a lei 5000, diria ela no seu artigo final, “revogadas as disposições em contrário, esta lei entrará em vigor na data de sua publicação”. O Juiz ou o tribunal, entendendo que a lei 5.000 continha dispositivos inovadores em

RE 194704 / MG

relação à lei anterior, a lei 4.000, por suposição, deixa de aplicar esta para aplicar aquela, dado que a lei 5.000 revogara, em todo ou em parte, a lei 4.000. Para isto, basta o entendimento do juiz da Comarca ou de Turma. Não há necessidade de levar o caso ao tribunal pleno a fim de, pelo voto de maioria absoluta dos seus membros, reconhecer o que a lei 4.000 foi derogada ou revogada pela lei 5.000.

Se em vez da lei 5.000 se tratar de lei constitucional superveniente, a lei maior, a lei suprema, não apagaria, pela revogação, a lei menor, e não a revogaria exatamente por ser maior, por ser suprema, por ser hierarquicamente superior.

A lei constitucional teria menos força e menor eficácia do que a lei ordinária. A lei ordinária teria um efeito maior, mais direto, mais eficaz, de que a lei constitucional, o que é absurdo” (DJ 21.11.1997).

Na mesma linha, o Ministro Celso de Mello ponderou:

“O reconhecimento da supremacia da Constituição traduz efeito consequencial imediato decorrente de sua promulgação e vigência. Nela repousa o fundamento de validade e de eficácia do ordenamento positivo do Estado. Os atos de menor hierarquia normativa extrairão, do estatuto fundamental, o pressuposto de sua existência, validade e eficácia. Se forem posteriores à Constituição - e com ela não mantiverem relação de conformidade -, reputar-se-ão inconstitucionais. Se lhe forem anteriores - e com a nova ordem constitucional não guardarem relação de compatibilidade material -, considerar-se-ão revogados, pelo fato de não terem sido recebidos pelo novo estatuto fundamental.

Com a recepção do direito ordinário préconstitucional, que não vulnere os princípios e valores da nova Constituição, as antigas leis passam a ter, nela, o novo fundamento de sua validade e eficácia.

A incompatibilidade vertical superveniente de leis ordinárias anteriores, resultante de sua colidência com o novo ordenamento constitucional, gera a imediata revogação dos atos hierarquicamente inferiores” (DJ 21.11.1997).

15. A jurisprudência deste Supremo Tribunal tem reiterado a

RE 194704 / MG

competência dos municípios “*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)*” (RE 586.224-RG/SP, Relator o Ministro Luiz Fuz, Plenário, DJ 8.5.2015).

Não há, pois, como assentar a não recepção da Lei municipal n. Lei n. 4.253/1985 e do Decreto municipal n. 5.893/1988, porque compatíveis com a competência estabelecida na ordem constitucional vigente que reconhece a importância do regular exercício de poder de polícia em matéria de meio ambiente, como pondera Paulo Affonso Leme Machado:

“O Município pode criar, através de lei, tipos de infrações ambientais, para as quais sejam previstas sanções administrativas. Entre as sanções, conforme a gravidade do caso, seria eficaz prever: multas diárias; arresto e/ou apreensão de produtos, utensílios ou materiais; interdição temporária ou definitiva de estabelecimento; demolição de obras; suspensão e/ou cassação da autorização; imposição da obrigação de fazer ou não fazer, mediante multas diárias para induzir o infrator a mudar o comportamento” (MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 19. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. p. 423).

16. Há necessidade de observância dos parâmetros estabelecidos na legislação estadual e na legislação federal em matéria de infrações relativas à emissão de poluentes por veículos automotores.

Dentre as normas nacionais que tratam dessa matéria tem-se o art. 231 da Lei n. 9.503/1997 (Código Nacional de Trânsito), a Lei n. 8.723/1993, o Decreto federal n. 6.514/2008, as Resoluções ns. 418/2009 e 427/2012, do CONAMA, por exemplo.

17. Entretanto, o exame de norma municipal em recurso extraordinário tem sido admitido apenas quando este é interposto contra

RE 194704 / MG

acórdão proferido em ação direta de inconstitucionalidade estadual, como se deu no Recurso Extraordinário n. 586.224-RG/SP, Relator o Ministro Luiz Fux, Plenário, DJ 8.5.2015 e no Recurso Extraordinário n. 739.998-AgR, de relatoria da Ministra Rosa Weber:

“EMENTA DIREITO CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL. PARÂMETRO. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. REPRODUÇÃO DE REGRA PREVISTA NA LEI MAIOR. POSSIBILIDADE. PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL. DISPENSA PELO MUNICÍPIO. IMPOSSIBILIDADE. ADI 1.086/SC. PRECEDENTES. MATÉRIA COM INCONSTITUCIONALIDADE PRONUNCIADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PROCURADOR-GERAL DO ESTADO. DEFESA DO ATO IMPUGNADO. DESNECESSIDADE. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 07.11.2012. O entendimento adotado no acórdão recorrido não diverge da jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal, no sentido de violar o art. 225, § 1º, IV, da Lei Maior, a previsão legal que dispense a elaboração de estudo prévio de impacto ambiental. Fundada a declaração de inconstitucionalidade proferida pela Corte de origem na incompatibilidade do art. 33, § 2º, da Lei Complementar Municipal 055/2004 com o art. 150, § 1º, IV, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, reprodução da regra contida no art. 225, § 1º, IV, da Constituição Federal, não se divisa a alegada ofensa aos dispositivos constitucionais suscitados. O Supremo Tribunal Federal entende que Advogado-Geral da União e, nos Estados, o Procurador-Geral do Estado, não está obrigado a defender tese jurídica se sobre ela esta Corte já fixou entendimento pela inconstitucionalidade. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada, mormente no que se refere à conformidade entre o que decidido no acórdão recorrido e a jurisprudência desta Corte. Agravo regimental conhecido e não provido (Primeira Turma, DJ 27.8.2014).

Essa circunstância não se faz presente neste recurso pois, na origem,

RE 194704 / MG

trata-se de mandado de segurança impetrado com o objetivo de “*declarar que a Lei municipal n. 4.253, de 4.12.1985 e o Decreto Municipal n. 5.893, de 16.3.88, ambos do Município de Belo Horizonte, no que concerne às penalidades previstas, respectivamente, nos seus artigos 11 e 97, não foram recepcionadas pela Constituição Federal de 1988, tendo em vista a falta de competência do Município para legislar sobre meio ambiente e poluição ambiental, e, em consequência, declare nulas todas as imposições de penalidades baseadas nos dispositivos destituídos de base constitucional*”.

O reconhecimento da ilegalidade do ato apontado como coator exigiria o cotejo da compatibilidade das normas municipais com eventuais normas federais sobre a matéria, procedimento inviável de ser validamente adotado neste caso por importar em ofensa constitucional indireta:

“EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário. Ausência de explícito prequestionamento. Inadmissibilidade. Competência legislativa concorrente. Matéria ambiental. Questão a demandar análise de normas infraconstitucionais. Ofensa meramente reflexa. 1. Está sedimentado nesta Corte o entendimento de que não se admite o recurso extraordinário quando ausente o prequestionamento explícito da matéria constitucional em que fundamentado o apelo. Precedentes. 2. Inviável, em recurso extraordinário, a análise da legislação infraconstitucional e o reexame de fatos e provas dos autos. Incidência das Súmulas n^os 279 e 280 desta Corte. 3. Agravo regimental não provido” (RE 413.815-AgR/SC, Relator o Ministro Dias Toffoli, Primeira Turma, DJ 13.6.2012).

E ainda, por exemplo: RE 864.701-AgR/RS, Relator o Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJ 8.9.2015; ARE 830.600-AgR/DF, Relator o Ministro Roberto Barroso, Primeira Turma, DJ 18.12.2014; ARE 709.393-AgR/RJ, de minha relatoria, Segunda Turma, DJ 3.4.2013; ARE 848.401-AgR/GO, Relator o Ministro Dias Toffoli, Segunda Turma, DJ 25.5.2015; RE 633.997-AgR/DF, Relatora a Ministra Rosa Weber, Primeira Turma, DJ 13.11.2014; ARE 813.438 AgR/MG, Relator o Ministro Dias Toffoli, Primeira Turma, DJ 21.11.2014.

RE 194704 / MG

18. Registre-se que um dos pedidos formulados no mandado de segurança impetrado na origem pelos Recorrentes é a declaração de não recepção das normas que veiculam sanções administrativas em desfavor de todos os administrados submetidos ao poder de polícia exercido pelo Município de Belo Horizonte.

Na linha dos precedentes apontados e da legislação colacionada parece inócuo negar irrestritamente a possibilidade da atuação municipal em matéria de meio ambiente, o que inclui a instituição de sanções.

Eventual desarmonia entre os níveis de emissão de poluentes previstos na legislação municipal em relação aos níveis previstos, por exemplo, na legislação federal não evidencia a não recepção ou inconstitucionalidade de normas que estabelecem sanções pela inobservância desses níveis e de várias outras obrigações não questionadas neste processo. Declarar a não recepção dessas normas significaria, indiretamente, autorizar a prática de atos que contrariam as normas constitucionais protetivas da vida digna, da saúde e do meio ambiente equilibrado.

19. Ademais, considerando-se que a legislação nacional foi estabelecida em data posterior à cominação da sanção impugnada pelos Recorrentes não se poderia exigir prática diversa pela Administração municipal.

20. Pelo exposto, **voto pelo desprovimento do recurso extraordinário.**

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 194.704

PROCED. : MINAS GERAIS

RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO

REDATOR DO ACÓRDÃO RISTF : MIN. EDSON FACHIN

RECTE.(S) : SÃO BERNARDO ÔNIBUS LTDA

ADV.(A/S) : LAURO BRACARENSE (4177/MG)

ADV.(A/S) : RUI BATISTA MENDES (045662/MG)

RECDO.(A/S) : SECRETÁRIO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE DE BELO HORIZONTE

ADV.(A/S) : BERTOLDO MACHADO VEIGA (12003/MG)

Decisão: Por proposta do Senhor Ministro Marco Aurélio, o julgamento foi afetado ao Plenário. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Senhor Ministro Néri da Silveira. Presidiu, este julgamento, o Senhor Ministro Carlos Velloso. 2ª Turma, 13.04.99.

Decisão: Após os votos dos Senhores Ministros Carlos Velloso, Relator, e Carlos Britto, que conheciam e negavam provimento ao recurso, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Cezar Peluso. Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa e, neste julgamento, o Senhor Ministro Gilmar Mendes. Presidência, em exercício, do Senhor Ministro Nelson Jobim, Vice-Presidente. Plenário, 12.05.2004.

Decisão: Renovado o pedido de vista do Senhor Ministro Cezar Peluso, justificadamente, nos termos do § 1º do artigo 1º da Resolução nº 278, de 15 de dezembro de 2003. Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim. Plenário, 17.6.2004.

Decisão: Após o voto-vista do Senhor Ministro Cezar Peluso, que conhecia e dava provimento ao recurso, no que foi acompanhado pelo Senhor Ministro Eros Grau, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello. Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Plenário, 14.06.2006.

Decisão: Após o voto-vista do Ministro Edson Fachin, negando provimento ao recurso, no que foi acompanhado pela Ministra Rosa Weber, pediu vista dos autos o Ministro Dias Toffoli. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 11.11.2015.

Decisão: Preliminarmente, o Tribunal, por maioria, conheceu do recurso, nos termos do voto do Ministro Carlos Velloso (Relator), vencido o Ministro Dias Toffoli, que votou pela extinção do

mandado de segurança, prejudicado o conhecimento do recurso extraordinário. No mérito, o Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Ministro Carlos Velloso (Relator), negou provimento ao recurso, vencidos os Ministros Cezar Peluso, Eros Grau e Gilmar Mendes. Redator para o acórdão o Ministro Edson Fachin. Não votaram os Ministros Alexandre de Moraes, Roberto Barroso, Luiz Fux e Ricardo Lewandowski, por sucederem, respectivamente, os Ministros Teori Zavascki - que sucedera o Ministro Cezar Peluso -, Carlos Britto, Eros Grau e Carlos Velloso, que votaram em assentadas anteriores. Ausente o Ministro Ricardo Lewandowski, participando do Seminário de Verão 2017, na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, em Portugal. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 29.6.2017.

Presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros, e Vice-Procurador-Geral da República, Dr. José Bonifácio Borges de Andrada.

p/ Doralúcia das Neves Santos
Assessora-Chefe do Plenário