



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Número do 1.0000.00.342629-3/000 Numeração 3426293-  
Relator: Des.(a) Eivaldo George dos Santos  
Relator do Acórdão: Des.(a) Wander Marotta  
Data do Julgamento: 01/07/2003  
Data da Publicação: 02/10/2003

**EMENTA: DIREITO AMBIENTAL - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO, QUE CARREGA MAIOR FORÇA PUNITIVA - INEXISTÊNCIA DE BIS IN IDEM.** A proteção do meio ambiente é tarefa genérica do Poder Público e da própria coletividade, tal como ordena o art. 225 da Constituição. O Município pode, de forma legítima, e autorizado pela ordem normativa nacional, seja pela Constituição da República (art. 30, I e II), seja pelas Leis 6.938/81 (art. 14) e 9.605/98 (art. 76), atuar legislativamente para a proteção de um meio ambiente sadio, inclusive, se for o caso, impondo penalidades legais anteriormente previstas, cuja força supera até mesmo a da União. Nada há de mais local, nas grandes cidades (já se disse, com acerto, que o homem vive é no município - "miniatura da Pátria" -, não no Estado ou na União), do que a feroz e incivilizada emissão de gases poluentes pelos veículos automotores, inclusive os das frotas do transporte coletivo. Não existe bis in idem se a empresa é multada por emissão de gases poluentes por infração de trânsito e por danos ao meio ambiente, já que diversas e extremamente diferentes são os valores protegidos e as hipóteses fáticas das respectivas incidências.

V.V.

**MEIO AMBIENTE - INCOMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO.** O município não tem competência para legislar sobre meio-ambiente, uma vez que, segundo o disposto no art. 24 da Constituição Federal compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre tal matéria.

APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0000.00.342629-3/000 - COMARCA DE BELO HORIZONTE - APELANTE(S): EXPRESSO TRANSAMAZONAS LTDA - APELADO(S): FAZENDA PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE - RELATOR: EXMO. SR. DES. EDIVALDO GEORGE DOS SANTOS - RELATOR



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

PARA O ACÓRDÃO: EXMO SR. DES. WANDER MAROTTA

## ACÓRDÃO

Vistos etc., acorda, em Turma, a SÉTIMA CÂMARA CÍVEL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, incorporando neste o relatório de fls., na conformidade da ata dos julgamentos e das notas taquigráficas, EM NEGAR PROVIMENTO, VENCIDO O RELATOR.

Belo Horizonte, 01 de julho de 2003.

DES. WANDER MAROTTA - Relator para o acórdão.

DES. EDIVALDO GEORGE DOS SANTOS - Relator vencido. NOTAS TAQUIGRÁFICAS

O SR. DES. EDIVALDO GEORGE DOS SANTOS:

## VOTO

Conheço do recurso, porque presentes os pressupostos de admissibilidade.

Trata-se de embargos opostos pelo Expresso Transamazonas Ltda em face de Execução Fiscal que lhe move a Fazenda Pública do Município de Belo Horizonte, sob as alegações de que foi autuada e multada, com base na Lei Municipal nº 4.253/85; que o pretexto para a imposição da multa foi o exercício do poder de polícia do meio ambiente e controle da poluição ambiental; que, com o advento da Constituição Federal de 1988, o Município de Belo Horizonte (ou qualquer outro município) não tem competência para legislar sobre meio-ambiente, não tendo sido recepcionados a Lei nº 4.253/85 e o Dec. Nº 5.893/88, que a regulamentou.

Ressalto, inicialmente, que o Município, com a Constituição Federal de 1988, foi alçado à condição de Ente Federativo, com raríssimas opiniões doutrinárias em contrário, como se depreende dos arts. 1º,



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

18, 29 e 30 da Lei Maior, dentre outros. Todavia, isto não significa que ele possua competência para legislar sobre meio-ambiente.

A competência legislativa se divide em privativa, comum e concorrente. A privativa é deferida apenas ao Ente Federativo declinado pela Lei Maior. A comum é deferida a todos os Entes Federativos, não havendo conflito entre estes. A concorrente é deferida à União, Estados e ao Distrito Federal, sendo que no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limita-se a estabelecer normas gerais. Neste caso, havendo conflito, prevalece a competência da União em relação à competência estadual e municipal e a estadual em relação à municipal.

Quanto à (in)competência das normas municipais para legislar sobre meio-ambiente trago à colação os seguintes artigos da Carta Magna:

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;"

...

Art. 24. "Compete à União, aos Estado 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;"

...



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Art. 30. "Compete aos Municípios:

I legislar sobre assuntos de interesse local;

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

III instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;".

Art. 225. "Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações"

Trago à colação a doutrina pertinente à matéria dos autos.

"Dessa forma, inclui o meio ambiente nas matérias de competência legislativa (normativa) concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal, reservando à União poder de estabelecer normas gerais (CF, art. 24, VI e § 1º. Aos municípios cabe apenas suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (CF, art. 30, II), o que significa que sua competência legislativa fica restrita aos assuntos de predominante interesse local. No tocante à competência executiva (administrativa), esta é comum a todas as entidades estatais União, Estados, Distrito Federal e Municípios -, às quais acabe "proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas" (art. 23,VI)...No âmbito estadual e municipal vêm surgindo tumultuariamente normas e órgãos de combate à poluição, mas todos eles sem arrimo em diretrizes federais e em padrões que deveriam orientar e uniformizar o controle das atividades poluidoras, dentro de critério técnico que compatibilize a preservação do meio ambiente com os superiores interesses do desenvolvimento do país" (Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, 11ª edição, Malheiros Editores, págs. 475, 480 e 481).

"A competência dos municípios para legislar em matéria ambiental é,



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

também, fonte de dúvidas. Desde logo, é preciso deixar claro que a competência comum a que se refere o art. 23 da Carta Magna não é para legislar, mas sim para atuar na proteção do meio ambiente. É no art. 30 que se encontrará a base constitucional para a elaboração de lei. E é aí, sem dúvida, que surgem as maiores dúvidas e as indagações mais complexas...Excepcionando a regra geral, FERREIRA FILHO afirma que "o texto em estudo refere-se a "interesse local" e não mais a "peculiar interesse" Forçoso é concluir, pois, que a Constituição restringiu a autonomia municipal e retirou de sua competência as questões que, embora de seu interesse também, são do interesse dos outros entes". Portanto, ao ver do eminente constitucionalista, o município não pode legislar em questões que extrapolem os seus interesses. Posição idêntica é a da procuradora Ellen de Castro QUINTANILHA, para quem "ao município compete sim "proteger", "impedir", "preservar", zelando pelo cumprimento de leis editadas pela União ou pelo Estado, mas não legislar" sobre meio ambiente". Leonardo GRECO é enfático ao afirmar que "essa legislação municipal não pode derogar ou retirar eficácia ao direito federal ou estadual, muito menos nas matérias de competência privativa da União ou do Governo do Estado"... essa conclusão não representa uma porta aberta para os municípios legislarem sobre tudo o que reputarem importante. É preciso e a tarefa é árdua que se examine caso a caso, pois não pode o interesse local sobrepor-se a tudo...Eventuais conflitos, nos quais a noção de norma geral e norma especial não seja suficiente, devem ser resolvidos pela prevalência da norma que melhor defenda o direito fundamental relativo ao meio ambiente, por se tratar de preceito fundamental(lei nacional) que se impõe à ordem jurídica central ou regional" (A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais, Vladimir Passos de Freitas, Editora Revista dos Tribunais, 2ª edição, 2002, págs. 61, 62, 68 e 92).

Julgo que as normas municipais sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição não têm amparo na Constituição Federal, cabendo ao município proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, a teor do disposto no art. 23, inciso VI, da Carta Maior. A competência legislativa se restringe à organização dos serviços de fiscalização e controle, a serem exercidos



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

nos termos das normas materiais da União e do Estado. Mais, em se permitindo tal legislação, cada município poderia estabelecer seus próprios conceitos, padrões e índices diferentes uns dos outros, não encontrando justificativas plausíveis quanto ao benefício trazido ao ser humano.

É cediço que o controle da poluição interessa de perto aos munícipes, todavia o constituinte não atribuiu tal competência aos municípios. "Legem Habemus"

Ressalto, todavia, que o município, tendo em vista o poder de polícia, tem não somente competência, mas obrigação de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, todavia dentro dos limites de sua competência legislativa.

O controle da poluição enquadra-se no poder de polícia administrativa de todas as entidades estatais, competindo a cada uma delas atuar nos limites de seu território e de sua competência. É verdade que a competência concorrente da União e dos Estados pode ser suplementada pela dos municípios no que couber. Todavia, esta regra é inaplicável à espécie pela hierarquia das normas federais e estaduais relativamente à municipal, uma vez que a infração em tela (emissão de fumaça em desacordo com os padrões estabelecidos para motores a óleo diesel) já é punida pelo Código de Trânsito Brasileiro Lei 9.503/97, art. 231, III.

Com efeito, a Lei Municipal nº 4.253/85 e o Decreto Municipal nº 5.893/88, que a regulamentou, não foram recepcionados pelo novo ordenamento jurídico instituído pela Carta de 1988.

Pelo exposto, dou provimento ao recurso para reformar a sentença e julgar procedentes os embargos. Fixo os honorários advocatícios em 5% do valor da condenação, forte no art. 20, § 4º, do CPC, a serem pagos pela Fazenda Pública do Município de Belo Horizonte.

Custas, na forma da lei.



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

O SR. DES. WANDER MAROTTA:

VOTO

Trata-se de apelação cível interposta por EXPRESSO TRANSAMAZONAS LTDA. contra a r. sentença de fls. 59/60, proferida em embargos à execução, e que julgou procedentes os pedidos constantes da execução fiscal que lhe move a FAZENDA PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE.

Sustenta a apelante, em síntese, ser incompetente o Município para legislar em matéria de proteção ao meio ambiente e controle da poluição. Sustenta, ainda, ocorrência do bis in idem, ante a existência de penalidade idêntica no âmbito da legislação de trânsito.

O ilustre Relator acata as razões do apelo e vota pelo provimento do recurso, em razão da incompetência do ente municipal para legislar sobre proteção ambiental, do que, data venia, ousou discordar.

O Direito Ambiental não pode ser visto com o mesmo enfoque das matérias tradicionais do Direito. É ramo importantíssimo para a garantia da qualidade de vida da sociedade, bem como para a proteção das diversas formas de vida, recursos minerais, florestais e hídricos. Estuda os problemas ambientais e suas interligações com o homem, visando a proteção do meio ambiente para a melhoria das condições de vida como um todo.

Na lição de Édis Millaré:

"Sem entrar no mérito das disputas doutrinárias acerca da existência ou não dessa disciplina jurídica, podemos, com base no ordenamento jurídico, ensaiar uma noção do que vem a ser Direito do Ambiente, considerando-o como o complexo de princípios e normas reguladoras da atividade humana que, direta ou indiretamente, possam afetar a sanidade do ambiente em sua dimensão global, visando à sua sustentabilidade para as presentes e futuras gerações." (inDireito do ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. São Paulo:



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Revista dos Tribunais, 2000. p. 93).

Anota, a respeito, David Fiorindo Grassi:

"Hoje existe a consciência de que o progresso a qualquer preço não é sustentável a longo prazo, passando-se a defender a tese de que o desenvolvimento que atende às necessidades do presente deve prever as capacidades de as futuras gerações também terem meios de subsistência. Por outras, pretende-se melhorar a qualidade de vida humana dentro da capacidade que os ecossistemas possam suportar." (Direito ambiental aplicado. Rio Grande do Sul: URI, 1995. p. 16).

O ordenamento jurídico pátrio visa, portanto, a proteção do meio ambiente para as gerações futuras. E, com a Constituição de 1988, a autonomia municipal recebeu enorme reforço de juridicidade, passando o Município a ser considerado ente federado.

O art. 30, I e II, da Constituição da República, outorga competência ao Município para suplementar a legislação federal e estadual, suprindo as omissões e lacunas porventura existentes.

Alexandre de Moraes esclarece:

"Assim, a Constituição Federal prevê a chamada competência suplementar dos municípios, consistente na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas, desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local." (MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 298).

Portanto, em respeito ao interesse local, o Município possui competência legislativa sobre meio ambiente.

Por outro lado, a Política Nacional do Meio Ambiente, que tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

ambiental propícia à vida, visando assegurar a proteção da dignidade da vida humana, é implementada pelo SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente, do qual faz parte o Município.

A Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e que instituiu o SISNAMA, estabelece:

"Art 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

(...)

V - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas áreas de jurisdição.

§ 1º - 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.

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

(...)

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

À sua vez, assim dispõe a Lei nº 9.605/98 - Lei de Crimes Ambientais:



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

"Art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

§ 1º São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitânicas dos Portos, do Ministério da Marinha."

"Art. 73. Os valores arrecadados em pagamento de multas por infração ambiental serão revertidos ao Fundo Nacional do Meio Ambiente, criado pela Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, Fundo Naval, criado pelo Decreto nº 20.923, de 8 de janeiro de 1932, fundos estaduais ou municipais de meio ambiente, ou correlatos, conforme dispuser o órgão arrecadador."

"Art. 76. O pagamento de multa imposta pelos Estados, Municípios, Distrito Federal ou Territórios substitui a multa federal na mesma hipótese de incidência." (grifei)

Ou seja, é a própria lei federal (de caráter nacional) que permite à legislação municipal definir penalidades. O Município, atento às condições locais, pode, autorizado por tal quadro legislativo, estabelecer critérios de proteção ao meio ambiente, inclusive legislando (se pode impor multa - art. 14, supra - pode, a toda evidência, legislar, pois não há como impor multa sem legislar (nulla poena sine lege).

Bis in idem não há, pois a lei confere status maior à penalidade aplicada pelo Município, que substitui a da União. E a multa de trânsito visa proteger valores diversos e possui outra hipótese fática. O raciocínio é especioso.

Como se viu, o legislador brasileiro, no plano infraconstitucional, está atento ao que lhe ordena a Constituição (as chamadas propostas



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

constitucionais, como se sabe, constituem uma orientação ao legislador comum), cujo art. 225 estabelece incumbir, seja ao Poder Público (assim mesmo, genericamente), no qual, a toda evidência, se inclui o Município, seja à coletividade (sociedade) a tarefa de defender e proteger o meio ambiente, preservando-o para as gerações futuras.

Nesse sentido orienta-se a jurisprudência deste Tribunal:

"Administrativo. Competência do município para legislar sobre a aplicação de penalidade envolvendo veículo com emissão de fumaça em desacordo com padrões estabelecidos para motores a óleo diesel. Interpretação do art. 30, II, da Constituição Federal, que autoriza o reconhecimento tal competência ao ente político." (Processo nº 000304637-2/00 - Relator Des. PINHEIRO LAGO - Publicado em 30/04/2003).

"Meio Ambiente - Competência do Município para legislar e atuar sobre proteção ambiental em decorrência do exercício do poder de polícia, inerente aos três níveis de governo - Considerando o inciso II, do artigo 30 da CF/88, e estando presente o interesse predominantemente local, está o município constitucionalmente autorizado a suplementar' as regras existentes, atendendo as suas peculiaridades específicas - Competência implícita entre os assuntos de seu peculiar interesse por afetar diretamente a sua população, a preservação do meio ambiente urbano e dos recursos naturais de seu território que interfiram na saúde e bem-estar de seus habitantes." (Processo nº 000227278-9/00 - Relator Des. ABREU LEITE - Publicado em 22/03/2002).

"CONSTITUCIONAL - PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE - Competência do município para legislar, supletivamente, sobre a matéria, atendendo às peculiaridades locais, sem contrariar a legislação federal e estadual de regência - MS denegado - Apelo desprovido." (Processo nº 000181241-1/00 - Relator Des. ALOYSIO NOGUEIRA - Publicado em 02/02/2001).

**"EMBARGOS À EXECUÇÃO - COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR**



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

**SOBRE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE.** Com arrimo na Constituição Federal, arts. 23, VI, e 30, I e II, é competente o município para legislar sobre proteção do meio ambiente, nos limites de sua territorialidade, para atender situações de interesse local." (Processo nº 000138453-6/01 - Relator Des. CORRÊA DE MARINS - Publicado em 18/11/1999).

A responsabilidade a respeito das questões ambientais (tal a sua importância para as gerações futuras e para a vida no planeta) estão postas a cargo de todos os entes federativos, inclusive os Municípios, que podem e devem estabelecer normas suplementares para a preservação do meio ambiente, cumprindo, assim, os preceitos constitucionais.

E nada há de mais local, nas grandes cidades (já se disse, com acerto, que o homem vive é no município, "miniatura da Pátria", na expressão delicada de João Barbalho, não no Estado ou na União), do que a feroz e incivilizada emissão de gases poluentes pelos veículos automotores, inclusive os das frotas do transporte coletivo.

Na doutrina está pacificada a questão, e, por todos, cito JOSÉ AUGUSTO DELGADO, Professor e Ministro do STJ, para quem

"Os municípios não perderam a liberdade de criar normas no concernente ao estudo do impacto ambiental, mesmo diante da existência de leis federais. Estas prevalecem em sua generalidade. O campo do estudo do impacto ambiental é amplo e não foi de todo preenchido pela norma federal."

Este mesmo autor acentua que o ente municipal "tem, em consequência, competência livre para legislar, sem ser em caráter de complementariedade, no referente ao controle de poluição no âmbito do seu território" (in "Reflexões sobre Direito Ambiental e competência municipal" - Revista da AMB - ano 4 - n. 9 - 2o. semestre/2000 - p. 44 e 51).

Por tais razões, pedindo vênias ao eminente Relator, nego provimento



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

ao recurso e mantenho a sentença.

Custas recursais pela apelante.

O SR. DES. PINHEIRO LAGO:

Data venia, também nego provimento ao recurso, acompanhando a fundamentação exposta no voto do em. Revisor.

**SÚMULA : NEGARAM PROVIMENTO, VENCIDO O RELATOR.**