

COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA DELIMITAR ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM ÁREA URBANA.

Lucíola Maria de Aquino Cabral*

INTRODUÇÃO

Este trabalho aborda tema relacionado à competência municipal para legislar sobre meio ambiente. A matéria será analisada à luz do texto constitucional de 1988 e de seus princípios, em especial, o princípio do federalismo, o princípio da autonomia dos municípios, o princípio da subsidiariedade e o princípio da solidariedade.

A delimitação do objeto do presente estudo remete as disposições constantes do parágrafo único do art. 2º, do Código Florestal, Lei nº 4.771/65, com a redação dada pela Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989.

“Parágrafo único. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo. *(Parágrafo acrescentado pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)*”.

O Código Florestal Brasileiro - Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 é reconhecidamente uma das legislações mais antigas sobre meio ambiente existentes no país.

Como se verifica, a discussão envolve matéria relacionada à competência dos entes federados para legislar sobre meio ambiente, cujo balizamento é estabelecido pela Constituição Federal de 1988, em seus artigos 23 (competência comum) e 24 (competência concorrente).

A par dos princípios do federalismo e da autonomia dos municípios, destaca-se, aqui, o princípio da subsidiariedade, que, segundo Omar Serva Maciel, mantém estreita relação com os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, mais precisamente com aqueles que entendem com a forma federal de Estado e com a preservação da cidadania, da dignidade da pessoa humana e do pluralismo político.¹

* Procuradora do Município. Especialista em Direito Público. Mestranda em Direito Constitucional. Doutoranda em Ciências Jurídicas e Sociais.

¹ MACIEL, Omar Serva. Princípio da Subsidiariedade e Jurisdição Constitucional, Belo Horizonte: Mandamentos Editora, 2004, p. 45.

Ademais da indiscutível aplicabilidade do princípio da subsidiariedade, evidencia-se o relevante papel que os municípios brasileiros passaram a desempenhar no tocante ao tema da proteção ambiental, em face das atribuições que lhe foram conferidas pelos arts. 23, VI e VII e 24, VI, ambos do vigente texto constitucional. A “municipalização da proteção do meio ambiente”, na feliz expressão de Marcelo Abelha², induziu a coletividade a participar mais ativamente das ações voltadas a proteção do meio ambiente, deixando transparecer, por outro lado, a incidência e efetividade do princípio da solidadiedade.

Antes de definir qualquer posicionamento, é necessário tecer alguns comentários acerca do conteúdo jurídico-político do art. 1º da Carta da República, considerando que sua compreensão estabelece as bases do entendimento esposado neste trabalho.

1 CONTEÚDO JURÍDICO-POLÍTICO DO ART. 1º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O art. 1º da Constituição Federal brasileira de 1988 é bastante claro ao estatuir que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constituindo-se em Estado Democrático de Direito. O constituinte originário, portanto, estabeleceu que o contorno jurídico-político adotado corresponde a um modelo político democrático baseado nos princípios do federalismo e da legalidade. O traço característico do federalismo brasileiro reside na descentralização do poder, cuja operacionalização se faz por meio da repartição de competências, que constitui uma exigência para a própria existência do federalismo, devendo a Constituição estabelecer, desde logo, as atribuições de cada esfera de Poder, determinando os limites da competência, de forma que cada ente da federação saiba onde começa e onde termina a sua competência.³

A técnica de repartição de competências consagrada pela Carta da República busca alcançar o federalismo de equilíbrio, ou seja, quando não há tendência acentuada para a centralização ou a descentralização. Como anota Rafael Munhoz de Mello, há um princípio geral que rege a distribuição de competências entre os entes que compõem o Estado Federal: *o princípio da predominância do interesse*. À União devem ser atribuídas as competências

² RODRIGUES, Marcelo Abelha. Elementos de Direito Ambiental, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 142.

³ HORTA, Raul Machado. Repartição de Competências na Constituição Federal de 1988, Revista da Faculdade de Direito de Minas Gerais, 1991, v. 33, p. 249.

que se refiram aos interesses nacionais; aos Estados-membros, as competências devem ter pertinência com interesses regionais; aos Municípios, as referentes ao interesse local.⁴

Segundo Elcio Fonseca Reis, o Brasil é um Estado Federal em que a União e os Estados-Membros ocupam, juridicamente, o mesmo plano hierárquico, devendo, por essa razão, receber tratamento jurídico-formal isonômico. Esta igualdade jurídica revela a inexistência de diferença hierárquica entre as Pessoas Jurídicas de Direito Público Interno, sendo correto afirmar tão-somente diferença nas competências distintas que receberam da própria Constituição. Decorre daí que, no federalismo brasileiro não existe diferença hierárquica entre leis ordinárias federais, estaduais e municipais, mas, sim, diferença de competência legislativa.⁵

Considerando-se a estrutura escalonada das normas jurídicas, pode-se dizer que uma norma é hierarquicamente inferior à outra quando aquela retira desta o seu fundamento de validade. A Constituição Federal brasileira de 1988, portanto, representa a fonte de onde devem irradiar as normas jurídicas e, a partir de onde deve iniciar o processo de interpretação das normas jurídicas. Assim, todas as regras jurídicas decretadas encontram, em princípio, seu fundamento de validade na Constituição Federal, não existindo, nesses termos, subordinação, mas sim diferentes âmbitos de competência.⁶

A técnica de repartição de competências utilizada pelo constituinte de 1988 impede a usurpação de competências, uma vez que o próprio texto constitucional é que fixa os limites de atuação de cada ente federado, não podendo ocorrer qualquer ingerência legislativa ou administrativa por parte da ordem central nas ordens parciais, ou seja, governos estaduais e locais. Nisto reside a autonomia assegurada aos entes federados, consoante art. 18, da Constituição Federal brasileira de 1988. Por último, reitera-se que o legislador constituinte, em matéria de repartição de competências legislativas ambientais, adotou o “princípio da predominância dos interesses”, consubstanciado na norma contida no art. 24, VI, da Constituição Federal brasileira de 1988, destacando Marcelo Abelha três fatores que influenciaram essa decisão: i) a eficácia da proteção; ii) o custo; iii) a participação e comprometimento da sociedade.⁷

⁴ MELLO, Rafael Munhoz de. Revista de Direito Constitucional e Internacional, ed. Revista dos Tribunais, 2002, v. 41, p. 144.

⁵ REIS, Elcio Fonseca. Federalismo Fiscal: competência concorrente e normas gerais de Direito Tributário, Belo Horizonte: ed. Mandamentos, 2000, p. 37.

⁶ REIS, Elcio Fonseca. Ob. cit., p. 40.

⁷ RODRIGUES, Marcelo Abelha. Ob. cit., p. 141.

2 A AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Observa-se que Constituição Federal de 1988, em seu art. 18, ao definir a organização político-administrativa do país, declarou autônomos os Municípios brasileiros.

A autonomia de que cuida o texto constitucional, segundo Cármen Lúcia Antunes Rocha⁸, consiste na faculdade conferida ou reconhecida a uma entidade de criar as suas próprias normas. A autonomia das entidades federadas é garantida pela existência de competências próprias e exclusivas, que podem ser postas ao lado de outras complementares ou comuns, mas que asseguram um espaço de criação de Direito por elas. A noção de autonomia vincula-se, portanto, ao sistema de repartição de competências que determina a eficácia do próprio princípio federativo. Competência é a medida da capacidade de ação política ou administrativa, legitimamente conferida a um órgão, agente ou poder, nos termos juridicamente definidos. A autonomia dos entes da federação, portanto, está diretamente relacionada ao fato de que estes devem possuir competência tributária própria, capaz de fazer frente às responsabilidades a eles atribuídas pela Constituição Federal.⁹

Ademais, a autonomia de que se fala está atrelada a descentralização territorial do poder e à capacidade de gerar receitas próprias, o que permite aos entes federados definir suas prioridades independentemente das políticas traçadas pela União, estando a autonomia municipal assentada em cinco requisitos: a) capacidade de auto-organização; b) capacidade de auto-governo; c) competência legislativa própria; d) capacidade de auto-administração; e) autonomia financeira. A autonomia conferida aos municípios deve possibilitar uma convivência política harmoniosa, onde a participação do povo seja efetiva no processo decisório e na formação dos atos de governo, tendo em vista que em uma sociedade democrática, há que se consentir na pluralidade de idéias, culturas e etnias, preservando-se os direitos individuais, políticos e sociais dos cidadãos, e propiciando-lhes os meios necessários ao seu exercício.

Não é demais lembrar, por outro lado, que o poder municipal foi o instrumento que conferiu base de legitimação ao constitucionalismo imperial, berço histórico de nossas instituições. Portanto, pode-se afirmar que a Carta de 1988 "emprestou natureza federativa

⁸ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira, Belo Horizonte: Del Rey editora, 1997, p. 180.

⁹ RIBEIRO, Ricardo Lodi. Revista de Direito Administrativo, ed. RT, 2000, v. 222, p. 90.

incontrastável”¹⁰ aos municípios brasileiros, assegurando-lhes, ainda, os necessários recursos financeiros, previstos no arts. 156, 158, e 159, I, “b” e § 3º, todos da Constituição de 1988.

3. COMPETÊNCIA COMUM E COMPETÊNCIA CONCORRENTE

Considerando-se, pois, que competência é a medida da capacidade de ação política ou administrativa legitimamente conferida a um órgão, agente ou poder, em termos juridicamente definidos, resta analisar as regras sobre competência comum e competência concorrente em matéria de meio ambiente, conforme definidas na Carta da República.

Consoante dispõe o art. 23, inciso VI, da Constituição Federal brasileira de 1988: *“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; ”*. A regra contida no citado art. 23 atesta claramente que é dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, proteger o meio ambiente e combater a poluição sonora em qualquer de suas formas. No caso, indiscutível os limites da competência comum conferida a União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Entretanto, no que concerne a competência concorrente prevista no art. 24, inciso VI, constata-se que este, por sua vez, possui uma redação mais abrangente e por isso mesmo mais complexa: *“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;”*.

A leitura mais apressada do citado dispositivo pode conduzir o intérprete ao equívoco de excluir ao Município, competência para legislar sobre matéria ambiental. Todavia, deve o intérprete buscar a interpretação que melhor prestigie o conteúdo da norma no âmbito do sistema normativo da Constituição. Nesse aspecto, merece especial destaque a norma estatuída no art. 30, I, da Constituição Federal brasileira de 1988.

O Município quer considerado ente federativo ou entidade condômina de exercício de atribuições constitucionais, como o conceitua José Nilo de Castro, possui autonomia política, auto-organizatória, administrativa e financeira, prescindindo de autorização

¹⁰ BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional, São Paulo: Malheiros Editores, 13ª edição, 2003, p. 356.

externa para promover seu ordenamento. Este o entendimento mais consentâneo que se pode extrair da dicção do art. 30, I do texto constitucional:

“Art. 30 – Compete aos Municípios:
I – legislar sobre assuntos de interesse local;”

O conteúdo jurídico da expressão “**interesse local**”, segundo José Nilo de Castro pode ser traduzida relativamente a todos os assuntos do Município, mesmo naqueles em que não seja ele o único interessado, mas desde que seja o principal:

“.....traduz-se em todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância; tudo que repercute direta e indiretamente na vida municipal é de interesse local, segundo o dogma constitucional, havendo, por outro lado, interesse (indireta e mediatamente) do Estado e da União. Impõe-se a assertiva à vista do fenômeno da descentralização.”¹¹

O modelo de federalismo brasileiro impõe a participação dos poderes locais no processo político, na medida em que atribui a cada um deles parcela de competência legislativa e autonomia financeira. A coerência do sistema político se encontra amparada em dois princípios básicos: o princípio republicano e o princípio federativo, que, juntos, asseguram o direito de participação segundo as normas vigentes no ordenamento e a descentralização política do poder dos entes federados. A repartição de competências entre os entes federativos é inerente à forma descentralizada do Estado brasileiro, constituído pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, a teor do disposto no art. 1º da Carta da República.

Não se discute, por conseguinte, a competência da União para estabelecer normas gerais em matéria ambiental. Todavia, como resta explicitado do texto constitucional, a União detém, juntamente com os Estados, *competência comum* para atuar na proteção ao meio ambiente e combater à poluição em qualquer de suas formas. E, concorrentemente, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal, legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição.

Considerando-se que compete à União estabelecer normas gerais em matéria ambiental e que compete aos municípios legislar sobre matéria de interesse local, cabe

¹¹ CASTRO, José Nilo. Direito Municipal Positivo, Belo Horizonte: Del Rey editora, 3ª ed., 1996, p. 43/44.

indagar: a matéria ambiental afeta diretamente aos municípios poderá ou não ser objeto de legislação municipal própria?

Foi dito alhures que a expressão “interesse local” traduz tudo quanto se relacione diretamente aos assuntos de interesse dos municípios, ou seja, a todos os fatos e matérias em que predomine seu interesse. Nesse sentido, não há como negar que a proteção ao meio ambiente afeta diretamente os interesses da totalidade dos municípios, impondo-se ao Município pugnar pela defesa intransigente de tudo quanto possa contribuir para a melhoria da qualidade de vida de sua população. É preciso reconhecer que a Carta da República de 1988 redesenhou o perfil dos municípios brasileiros, submetendo-os a um novo regime constitucional.¹² Todavia, o legislador constituinte não inseriu a matéria ambiental de forma expressa dentre as competências atribuídas aos municípios em decorrência, exatamente, do novo perfil constitucional que carrega a expressão “interesse local” constante do art. 30, I, do texto constitucional vigente, como explica Vladimir Passos de Freitas:

“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 ao meio ambiente. É no art. 30 que se encontrará a base constitucional para a elaboração de lei. É aí, sem dúvida, que surgem as maiores dúvidas e as indagações mais complexas.

O inc. I não é específico ao meio ambiente, mas a ele também se aplica, pois dá ao município competência para legislar sobre assuntos de interesse local. A nova Constituição inovou ao substituir a expressão tradicional “peculiar interesse” por “interesse local”. Com isso, perdeu-se entendimento consolidado em doutrina de dezenas de anos, já que desde a Constituição da República de 1891 usava-se a expressão “peculiar interesse” (conforme art. 61). Pois bem: qual o assunto ambiental do interesse federal ou estadual que não interessa à comunidade? Então, raciocinando em sentido contrário, tudo é do interesse local e, portanto, da competência municipal? O subjetivismo da expressão origina as mais atroz dúvidas”.¹³

Não há unanimidade entre os doutrinadores, entendendo, alguns, como Ferreira Filho, Ellen de Castro Quintanilha e Leonardo Greco, que a Constituição Federal de 1988 restringiu a autonomia municipal e, em sentido contrário, podem ser citadas as opiniões de Paulo Afonso Leme Machado, Celso Ribeiro Bastos, Hely Lopes Meirelles, José Cretella Júnior e José Nilo de Castro.¹⁴

Por outro lado, consoante previsão constante do art. 30, inciso VIII, da Constituição Federal brasileira de 1988, compete aos municípios promover, no que couber, adequado

¹² ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Ob. cit., p. 290.

¹³ FREITAS, Vladimir Passos de. A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais, São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 60/61.

¹⁴ FREITAS, Vladimir Passos de. Ob. cit., p. 62.

ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Portanto, a questão que se coloca é: poderá a legislação municipal – Plano Diretor ou Lei de Uso e Ocupação do Solo ou Código de Meio Ambiente, estabelecer limites distintos daqueles já fixados pelo Código Florestal?

O assunto entelado tem merecido amplo debate. Não há dúvida quanto à competência dos municípios para dispor sobre o ordenamento territorial, uso e ocupação do solo do urbano. Nesse contexto, deve a matéria ser apreciada à luz do regramento constitucional:

“Como o princípio da autonomia municipal foi revigorado na Constituição da República de 1988, a esfera das competências exclusivas e privativas da entidade local foi claramente ampliada, fortalecendo-se, ainda, aqueles outros elementos que compõem e realizam o princípio. Assim, deitaram abaixo as exceções antes havidas quanto ao autogoverno e afirmou-se uma maior participação dos munícipes na gestão administrativa dos negócios locais. ... A competência legislativa dos Municípios foi definida em termos de “assuntos de interesse local”, hipótese em que a sua competência é exclusiva e excludente, portanto, da competência das demais entidades. Nessa matéria, a atuação competente da entidade municipal sobrepõe-se a qualquer outra ação, que, se ocorrer, será considerada inconstitucional por violação do princípio da autonomia municipal. Entregou-se ao Município, e também não pode ser frustrada por qualquer forma, a competência legislativa suplementar à legislação federal (leia-se nacional) e estadual *no que couber*. ... Há que se considerar a questão do cabimento em face do interesse predominantemente local e que singularize o tratamento no plano municipal, para ser eficaz.”¹⁵

No mesmo sentido é o entendimento de Hely Lopes Meirelles:

“A competência executiva do Município para a proteção ambiental está expressa na Constituição da República, dentre as matérias de interesse comum a todas as entidades estatais (art. 23,VI). Essa competência em defesa de sua população e de seus bens já se achava remansada na doutrina e na jurisprudência, transposta a fase inicial de hesitações, compreensível em matéria nova e complexa, tratada quase sempre sob influências emocionais e interesses conflitantes, não devidamente sopesados com a neutralidade da técnica, a certeza do Direito e a serenidade da Justiça. Superado esse estágio, verificou-se que a proteção ambiental é incumbência do Poder Público em todos os níveis de governo, e a nossa Constituição, inovadoramente, reservou as normas gerais de proteção do meio ambiente para a União (CF, art.24, VI e § 1º), deixando para o Estado-membro a legislação supletiva (CF, art. 24, § 2º.) e para o Município o provimento dos assuntos locais. Realmente, sempre se entendeu que ao Município sobravam poderes implícitos para editar normas edilícias de salubridade e segurança urbanas e para tomar medidas executivas de contenção das atividades prejudiciais à saúde e bem-estar da população local e degradadoras do meio ambiente de seu território, uma vez que, como entidade estatal, achava-se investido de suficiente poder de polícia administrativa para a proteção da coletividade administrativa. No tocante à proteção ambiental, a ação do Município limita-se especialmente ao seu território, mas materialmente estende-se a tudo quanto possa afetar os seus habitantes e particularmente a população urbana. Para tanto, sua atuação nesse

¹⁵ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Ob. cit., p.292/293.

campo deve promover a proteção ambiental nos seus três aspectos fundamentais: controle da poluição, preservação dos recursos naturais e restauração dos elementos destruídos”.¹⁶

Os municípios exercem “competência supletiva”, e, apesar de o Município não estar incluído no rol dos entes dotados de competência concorrente, a doutrina é assente no sentido de que a competência suplementar prevista no inciso II, do art. 30, da Constituição Federal de 1988, é exercida exatamente em relação às matérias previstas no art. 24.

Elcio Reis esclarece que a melhor exegese extraída da Carta Constitucional indica que a competência suplementar dos Municípios alcança tanto a complementar como a supletiva, ressaltando que tal interpretação vai ao encontro do princípio do federalismo de equilíbrio buscado pela Lei Maior, impedindo, também qualquer interpretação que possa, de algum modo, restringir a autonomia municipal.¹⁷ Por outro lado, sob a ótica do Direito Tributário, por outro lado, Misabel de Abreu Machado Derzi pontifica que em caso de ausência de lei complementar federal sobre normas gerais, poderá o Município exercer sua competência legislativa plena.¹⁸

A suplementação, conforme está dito na Constituição, será feita “no que couber”. A expressão quer significar que o Município, para exercício da competência suplementar, deverá atender a outro requisito, qual seja, deverá **observar se a matéria em análise (a matéria objeto da suplementação) constitui assunto de predominante interesse local.**

A preponderância do interesse é que irá caracterizar o interesse local e, nesse sentido, o interesse local funcionará como um vetor dos poderes implícitos conferidos aos Municípios, seja para suprir ou para criar o novo.¹⁹ Em síntese, relativamente a questão colocada acima defende-se que os municípios brasileiros, de acordo com o novo perfil que lhes foi traçado pela Carta da República, possuem competência para legislar sobre matéria ambiental, conforme será explicado em seguida.

4. POLÍTICA URBANA E MEIO AMBIENTE

¹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros Editores, 13ª ed., 2003, p. 549/550.

¹⁷ REIS, Elcio Fonseca. Ob. cit., p. 93.

¹⁸ DERZI, Misabel de Abreu Machado. Direito Tributário Brasileiro: Rio de Janeiro, Forense, 11ª ed., 1999, p. 46, nota de rodapé.

¹⁹ SILVEIRA, Patrícia Azevedo da. Competência Ambiental, Curitiba: Juruá Editora, 1ª ed., 2003, p. 149.

A definição do predominante interesse local passa por questões outras relativas ao planejamento e ao desenvolvimento urbano. É que, nos termos do art. 180, da Constituição Federal brasileira de 1988, “*A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes*”. As regras gerais a que se refere o art. 180 da Constituição Federal brasileira de 1988 encontram-se expressas na Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade – que veio regular a política urbana nacional. O Estatuto da Cidade é uma lei nacional que fixa as diretrizes gerais para a execução de políticas urbanas, estabelecendo normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana, delimitando de forma precisa e com contornos claros, o que seja função social.²⁰ A função social da propriedade hoje definida em esfera nacional, constitui o único parâmetro jurídico a ser utilizado pelos operadores do direito, restando assegurados o cumprimento e a eficácia jurídica do princípio federativo, mediante a criação de um sistema único e coerente para o desenvolvimento do espaço urbano nacional, de forma concertada e harmônica.²¹

O planejamento e o desenvolvimento do espaço urbano, no âmbito do Município, deverão estar disciplinados no Plano Diretor, instrumento para a realização dos objetivos urbanísticos e políticas públicas, por meio do qual se determinam e se estabelecem às formas de uso do solo e de exercício do direito de propriedade. Nesse contexto, o direito de propriedade ora relativizado em decorrência do cumprimento de sua função social assume nova feição, uma vez que, de acordo com o art. 39 da Lei nº 10.257/2001, *a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor*. Tudo isso visa a assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos no tocante à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento de atividades econômicas, observadas as diretrizes contidas no art. 2º da mesma lei, salientando Daniella Dias que:

“Diante das diretrizes estabelecidas para o processo de planejamento urbano e execução das políticas urbanas constantes da Lei nº 10.257/2001, que deverão ser respeitados por todos os entes federados e, em especial, pelos municípios, conclui-se que estes deverão ajustar sua produção normativa à realização das funções sociais da cidade, em consonância com os dispositivos e princípios constitucionais para o desenvolvimento urbano,

²⁰ DIAS, Daniella S. Desenvolvimento Urbano, Curitiba: Juruá Editora, 2002, p. 143.

²¹ DIAS, Daniella S. Ob. cit., p. 143.

determinando e definindo a função social da propriedade urbana no plano jurídico-material”.²²

As atribuições legislativas e administrativas para o desenvolvimento da política urbana são de competência dos poderes públicos federal e estadual, **cabendo ao poder público municipal a competência privativa para legislar sobre matéria de interesse local, no qual se destaca o planejamento urbano municipal**, objetivando a promover o adequado ordenamento territorial mediante a elaboração do Plano Diretor. A necessidade de defesa, proteção e preservação do meio natural, como condição essencial à sadia qualidade de vida para toda população, está implicitamente consagrada no âmbito de aludidas competências.²³ A implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento urbano abrange não só questões urbanísticas, mas também aspectos ambientais relevantes, não sendo possível separar em compartimentos estanques o meio urbano (ambiente artificial e cultural) e o meio ambiente natural, ou físico). A cidade é uma só e mais, como acertadamente diz Pontes de Miranda, citado por Cármen Lúcia Antunes Rocha:

“O Município é a cidade que o Direito faz. A cidade é porque o indivíduo assim quer. O Município é porque a Lei assim determina. Como o indivíduo começa a sua caminhada histórica pela infância, o Estado inicia sua organização pela cidade”.²⁴

Resta aos municípios, portanto, assumir suas atribuições em toda plenitude e desenhar o modelo de cidade para seus habitantes. Nesse contexto, o planejamento municipal se destaca como importante ferramenta da política urbana, expressamente previsto no art. 4º, III, da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade. O planejamento municipal, como instrumento da política urbana, contempla vários elementos, dentre eles: i) plano diretor; ii) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; iii) zoneamento ambiental. Assim, evidencia-se que as diretrizes estabelecidas para uma política urbana eficiente deverão considerar aspectos relacionados aos recursos naturais, tendo em vista que o inciso VI do citado artigo, inseriu, ainda, no rol de instrumentos, o estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e o estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

²² DIAS, Daniella S. Ob. cit., p. 147/148.

²³ DIAS, Daniella S. Ob. cit., p. 153.

²⁴ MIRANDA, Pontes. Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969, São Paulo: revista dos Tribunais, 1970, t. II, p. 331. Apud, ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Ob. cit., p. 261.

5. CONFLITOS ADMINISTRATIVOS DE GESTÃO AMBIENTAL E O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

Ressalta, pois, a importância que a cidade desempenha na vida dos indivíduos, seja como marco de sua história política, seja como história emocional primária.²⁵

Grande parte dos problemas sociais desenvolve-se na esfera local. Assim, os municípios são as unidades políticas que se encontram mais imediatamente em contato com as necessidades da população em termos de serviços públicos como habitação, saúde, educação, saneamento, transporte, assistência à pobreza, meio ambiente e planejamento urbano. Portanto, a implementação da política urbana pelo Poder Público deverá, obrigatoriamente, compor interesses diversos para assegurar um meio ambiente digno à vida, destacando Daniella Dias que por isso se faz necessário às atuações e intervenções de todos os entes federativos, e, em se tratando de política urbana municipal, cabe a esta esfera a responsabilidade maior em intervir e solucionar conflitos, pois o que se visa é o desenvolvimento pleno das funções sociais da cidade.²⁶ Dentro dessa perspectiva é que se sustenta a possibilidade de os municípios brasileiros exercitarem sua competência legislativa em matéria ambiental, com base na aplicabilidade dos princípios constitucionais do federalismo, da autonomia dos municípios, da subsidiariedade.

Não seria demais referir o princípio da solidariedade, vez que este concerne ao direito da população de participar das decisões sobre matéria que lhe interessam de perto.

Com efeito, os municípios brasileiros foram alçados a condição de “guardiões dos componentes ambientais”²⁷, sem que isto signifique a simples exclusão dos demais entes federados. Todavia, o respeito à competência das estruturas nacionais, em contraste com a supranacional, é vista sob o prisma do princípio da subsidiariedade, que deflui diretamente do sistema federativo. A importância do princípio da subsidiariedade é explicada por José Alfredo de Oliveira Baracho:

“O princípio da subsidiariedade tem sido objeto de diversos estudos, em várias partes do mundo. German J. Bidart Campos afirma que oriundo da doutrina social da Igreja, no século XX, o princípio da subsidiariedade preconiza que é injusto e ilícito adjudicar a uma sociedade maior o que é ainda capaz de fazer com eficácia uma sociedade menor. Entende ainda o publicista argentino, tratar-se de princípio de justiça, de liberdade, de pluralismo e de distribuição de competências, através do qual o estado não deve assumir, por si, as

²⁵ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Ob. cit., p. 261.

²⁶ DIAS, Daniella S. Ob. cit., p. 153.

²⁷ RODRIGUES, Marcelo Abelha. Ob. cit., p. 142.

atividades que a iniciativa privada e grupos podem desenvolver por eles próprios, devendo auxiliá-los, estimulá-los e promovê-los. No mesmo sentido, só deve supri-las ou substituí-las quando são impotentes e ineficientes para realizar suas tarefas. Objetivando igual eficácia, deve-se dar preferência à unidade social menor, em lugar da maior, do mesmo modo privilegiar o nível social inferior, a um nível social superior ou mais amplo”.²⁸

O entendimento de Baracho adequa-se perfeitamente aos objetivos deste trabalho. É que o princípio da subsidiariedade, ademais de estar relacionado à idéia de complementariedade e de secundariedade, apresenta-se como um princípio conformador da sociedade, na medida em que reconstrói as relações entre ela e o sistema político, visando à autonomia da pessoa humana em face das estruturas sociais.

Como esclarece Leonardo Valles Bento, o princípio da subsidiariedade postula que uma estrutura social mais abrangente, em geral, e o Estado, especificamente, somente desenvolvam ações voltadas ao bem comum naquilo que é necessário, ou seja, naquilo que é imprescindível e que, no entanto, ultrapassa as forças ou a capacidade de organização das estruturas inferiores, ou da sociedade, respectivamente.²⁹ Assim, no que concerne à descentralização política reconhecidamente adotada pelo Estado brasileiro, entende-se que tal princípio afirma a subsidiariedade do governo central em relação aos governos locais, viabilizando a implementação de políticas efetivamente descentralizadoras. Consoante afirma Bentes, radicam no princípio da subsidiariedade os motivos ensejadores de reformas na repartição das competências do Estado Federal e em seu sistema de arrecadação, senão vejamos:

“Com base nele se justificam reformas na repartição das competências no Estado Federal e, conseqüentemente, na arrecadação, transferindo-se, conforme se disse acima, aos Municípios a competência e os meios para resolver problemas locais, restando à União a atuação residual nos problemas que transcendem esse âmbito”.³⁰

Portanto, o princípio da subsidiariedade está intimamente relacionado ao processo de descentralização política e administrativa do sistema federativo, estando associado ao fortalecimento do poder local. Segundo Paulo José Leite Farias, a subsidiariedade deve ser vista como princípio pelo qual as decisões serão tomadas ao nível político mais baixo possível, isto é, por aqueles que estão, o mais próximo possível, das decisões que são

²⁸ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O Princípio da Subsidiariedade: conceito e evolução, Rio de Janeiro: Editora Forense, 2000, p. 47/48.

²⁹ BENTO, Leonardo Valles. Governança e Governabilidade na Reforma do Estado: entre eficiência e democratização, Barueri: Manole, 2003, p. 124.

³⁰ BENTO, Leonardo Valles. Ob. cit., p. 124.

definidas, efetuadas e executadas.³¹ A resolução de conflitos no sistema federativo decorre da aplicação da chamada “regra de ouro”, que, segundo Celso Ribeiro Bastos, poderia ser traduzida através do princípio da subsidiariedade, que consubstancia o seguinte conceito:

“...nada será exercido por um poder de nível superior, desde que possa ser cumprido pelo inferior. Isto significa dizer que só serão atribuídas ao governo federal e ao governo estadual aquelas tarefas que não possam ser executadas senão a partir de um governo com esse nível de amplitude e generalização. Em outras palavras, o Município prefere ao Estado e à União. O Estado, por sua vez, prefere à União.”³²

Analisando o princípio da subsidiariedade e sua relação com o Município, José Roberto Dromi sustenta que a função subsidiária corresponde, essencialmente, a um princípio político de divisão de competências, sendo por isso considerado um princípio de divisão funcional do poder:

“La función subsidiaria entraña, en su propia esencia, *el principio político de división de competencias* por el que se asigna a las diversas comunidades intermedias y al Estado las misiones respectivas y la órbita de su accionar. Es también, entonces, el principio de *división funcional del poder*, que confiere a cada comunidad el poder necesario para cumplir su misión”.³³

A competência comum material distribuída aos entes federados não deixa dúvida quanto à atribuição dos municípios para atuar na proteção ao meio ambiente: trata-se de matéria pacífica. No tocante a competência concorrente para legislar sobre meio ambiente, sustenta-se a tese no sentido de sua possibilidade com base no disposto no art. 30, I, da Constituição Federal de 1988, e, ainda, com amparo nos princípios do federalismo, da autonomia municipal e da subsidiariedade. José Afonso da Silva por sua vez, anota que a competência dos Municípios para a proteção ambiental é reconhecida no art. 23, III, IV, VI e VII da Constituição Federal de 1988 em comum com a União e os Estados, ressaltando, porém, que, em matéria de competência concorrente, o tema não é tão pacífico:

“Em relação aos Estados esse último aspecto foi contemplado no art. 24, VI, VII e VIII, onde se lhes reconhece a competência concorrente com a União para legislar sobre a matéria, em uma correlação entre normas gerais desta e normas suplementares deles. A questão não é tão clara em relação aos Municípios. Pode-se dizer, no entanto, que sua competência suplementar é também reconhecida. De fato, dá-se-lhes competência para promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano (art. 30, VIII). Outorga-se-lhes a competência para

³¹ FARIAS, Paulo José Leite. *Competência Federativa e Proteção Ambiental*, Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1999, p. 319.

³² BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil*, v. I, São Paulo: Saraiva, 1988, p. 416. Apud, FARIAS, Paulo José Leite. *Ob. cit.*, p. 316.

³³ DROMI, Roberto. *Ciudad y Municipio*, Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1997, p. 122.

a Política de Desenvolvimento Urbano e estabelecimento do Plano Diretor (art. 182), e ainda competência para promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e ação fiscalizadora federal e estadual. Quer isso dizer que não se recusa aos Municípios competência para ordenar a proteção do meio ambiente, natural e cultural. Logo, é plausível reconhecer a competência para suplementar a legislação federal e a estadual na matéria.”³⁴

Não é despreciando, portanto, lembrar a redação do art. 1º, da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que instituiu o novo Código Florestal, notadamente sua parte final:

“Art. 1º - As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que se revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade, com as limitações que a legislação em geral e *especialmente* esta Lei estabelecem”. (grifei).

Exsurge da parte final do citado art. 1º, um outro aspecto importante relacionado ao princípio da especialidade. Ora, segundo a dicção do § 2º, do art. 2º, do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 – Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro – “*A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a anterior*”.

A Lei nº 4.771/65 – Código Florestal Brasileiro – é uma lei especial que estabelece limitações ao direito de propriedade, matéria afeta à seara de competência da União, cujas normas gerais são encontradas no Código Civil brasileiro. Tais regras têm convivido harmonicamente no ordenamento jurídico pátrio por longos anos afirmando a idéia de um sistema jurídico nacional, salientando Luís Carlos Silva de Moraes que:

“Deve-se caracterizar o Código Florestal como norma especial em razão das demais limitações. A flora (espécie) é apenas um componente do meio ambiente (gênero), o qual deve ser regulado no espaço territorial do País, nas propriedades públicas e privadas, com a respectiva aplicação do poder de polícia (direito de propriedade visto pelo prisma do Direito Público). A Lei nº 4.771/65 trata exclusivamente da flora, comparada com as demais limitações da propriedade existentes nas legislações similares. O Código Civil trata das limitações da propriedade de forma genérica, surgindo em 1965 o Código Florestal, sem que disso surgisse uma derrogação dos artigos do CC sobre propriedade”.³⁵

Prosseguindo o raciocínio, temos que o parágrafo único, do art. 2º, da Lei nº 4.771/65, com a redação dada pela Lei nº 7.803/89, guarda perfeita sintonia com as disposições constantes do § 2º, do art. 182, da Constituição Federal brasileira de 1988: “*A*

³⁴ SILVA, José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional, São Paulo: Malheiros Editores, 4ª ed., 2003, p. 79/80.

³⁵ MORAES, Luís Carlos Silva de. Código Florestal Comentado, São Paulo: Editora Atlas, 2002, p. 25.

propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.

E qual deverá ser o conteúdo contemplado pelo plano diretor?

José Afonso da Silva entende que o conteúdo da lei do plano diretor corresponde, em princípio, ao próprio plano e que deverá cuidar da fixação dos objetivos e diretrizes básicas, estabelecendo normas ordenadoras e disciplinadoras concernentes ao planejamento territorial, devendo, portanto: (i) definir as áreas urbanas, urbanizáveis e de expansão urbana; (ii) dispor sobre a ordenação do solo, incluindo seu uso, parcelamento e zoneamento e, sistema de circulação, inclusive, sistema viário, sistema de zoneamento e sistema de lazer e recreação.³⁶ O plano diretor constitui um importante instrumento de política urbana e de planejamento municipal, previsto expressamente no art. 4º, III, “a”, da Lei nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade, devendo contemplar as demandas da comunidade, cuja participação é assegurada, e, mesmo exigida, por força da preceituação contida no art. 2º, II, da citada Lei.

O Estatuto da Cidade estabeleceu, como uma de suas diretrizes gerais, a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. As normas gerais sobre política urbana estatuídas na Lei nº 10.257/01 alcançam temas polêmicos como moradia, saneamento básico, transportes, meio ambiente, etc., todos reconhecidamente com forte conteúdo de interesse local, destacando, a propósito disso, Rogério Gesta Leal:

“Como comando federativo que se apresenta o Estatuto, mister é que a ele se vinculem todos os demais poderes estatais nacionais, fundamentalmente os Poderes Legislativos, Executivo e Judiciário de cada Estado membro e Município, em especial no tocante à produção de leis locais visando dar concretude à ocupação do solo urbano com base tanto em suas demandas agregadas e reprimidas como nas normas que ainda estão vigindo em seus territórios”.³⁷

Como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana que é, o plano diretor, consoante dispõe o art. 42, I, da Lei nº 10.257/01, deverá conter, no mínimo, a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento,

³⁶ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*, São Paulo: Malheiros Editores, 3ª ed., 2000, p. 141.

³⁷ LEAL, Rogério Gesta. *Direito Urbanístico: Condições e possibilidades da Constituição do Espaço Urbano*, Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 91.

edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º da mesma Lei. Ressalte-se, ainda, que o planejamento a que se refere à Lei nº 10.257/01 não se restringe somente à ordenação territorial, mas abrange a implementação de instrumentos de política econômica, tributária, financeira e dos gastos públicos, todos direcionados ao desenvolvimento urbano, esclarecendo Rogério Gesta Leal que isto decorre do fato de que a concepção de uma cidade sustentável engloba, necessariamente, sua integridade física, econômica, cultural e ambiental, vista como um todo vivo, no qual qualquer desequilíbrio de uma parte afeta todas as demais.³⁸

A análise superficial das regras contidas no art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 4.771/65, e no art. 42, I, da Lei nº 10.257/01, poderia induzir a um aparente conflito de normas. Todavia, deverá o intérprete considerar que a Lei nº 4.771/65 estabelece normas gerais sobre florestas e demais formas de vegetação existentes no território brasileiro, enquanto a Lei nº 10.257/01 estabelece normas gerais sobre política urbana, impondo aos municípios a obrigatoriedade de delimitar suas áreas urbanas para fins de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. O disciplinamento acerca das áreas urbanas resta afirmado no âmbito de competência dos municípios, que deverão observar um conteúdo mínimo na elaboração do plano diretor, objetivando alcançar a plena efetivação da função social da cidade.³⁹ No exercício de suas competências constitucionais, portanto, deverá o município proceder à delimitação de suas áreas urbanas, *podendo também* delimitar as respectivas faixas de preservação permanente, desde que permaneçam assegurados o equilíbrio ecológico e a sustentabilidade da cidade. Aliás, a sustentabilidade das cidades é um dos principais objetivos do Estatuto da Cidade, uma vez que a sadia qualidade de vida nas áreas urbanas somente poderá ser assegurada, conforme preceituado no art. 225 da Carta da República, se forem considerados seus aspectos sociais, urbanísticos e ambientais.

A cidade auto-sustentável, segundo Thais Cercal Dalmino Losso, é aquela que coloca à disposição dos seus cidadãos condições para que estes sobrevivam com dignidade, e onde, principalmente, o município se desenvolva sem ultrapassar os limites da tolerância ecológica.⁴⁰ Com efeito, tais limites, no que concerne à questão da delimitação das faixas de

³⁸ LEAL, Rogério Gesta. Ob. cit., p. 97.

³⁹ LEAL, Rogério Gesta. Ob. cit., p. 88.

⁴⁰ LOSSO, Thais cercal Dalmina. Apud, SILVA, Bruno Campos (Org). Direito Ambiental: enfoques Variados, Princípios da Política Global do Meio Ambiente no Estatuto da Cidade, São Paulo:

preservação permanente em áreas urbanas, somente poderão ser definidos com base em estudo técnico que deverá, necessariamente, subsidiar a lei municipal. E, nesse caso, o interesse local se manifesta nas características e particularidades da floresta e da vegetação local. As florestas brasileiras são diversificadas e constituídas por distintas espécies, tornando bastante peculiar a realidade de cada município. Ademais, como destaca Hely Lopes Meirelles, não há interesse local que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, assim como não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, tendo em vista que são todos partes integrantes da federação brasileira.⁴¹

Assim, como consequência primeira da função subsidiária do Estado, decorre a obrigatoriedade ao reconhecimento da função de outras sociedades – esferas de poder – as quais possuem competências próprias, como anota Baracho:

“Na configuração dessas competências, entre a ação do poder público maior e os grupos intermediários, aparecem entidades naturais no contexto social, como a família, bem como entidades necessárias às associações profissionais e ao município, entidades essas necessárias à vinculação de seus membros, com a preservação de uma esfera de ação própria. Considera-se aí o município como a entidade intermediária em cujo núcleo aparece o homem, possibilitando a satisfação das necessidades comunais prioritárias e públicas. Como titular natural das competências locais, possibilita a integração do indivíduo no corpo social municipal. O município é tido como a forma de integração intermediária entre o indivíduo e o Estado. Considerando o Município como uma forma da democracia local, convém destacar que uma das aplicações práticas e prioritárias do princípio da subsidiariedade tem como finalidade afiançar e fortalecer o regime municipal”.⁴²

Por último, não é demais lembrar a lição de Canotilho quando diz que a função ordenadora dos atos normativos não pressupõe apenas uma hierarquização dos mesmos através de relações de supra-infra-ordenação, mas também uma divisão espacial de competências. O princípio da competência aponta para uma visão plural do ordenamento jurídico. Este não se reduz ao ordenamento estadual, pois, ao lado dele, existem os ordenamentos regionais, os ordenamentos locais e os ordenamentos institucionais. O princípio da competência não perturba o princípio da hierarquia e a configuração piramidal da ordem jurídico constitucional (de resto, exigidos pelo princípio da unidade do Estado).⁴³

Lemos & Cruz, 2004, p. 69.

⁴¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, São Paulo: Malheiros Editores, 13ª ed., 2003, p. 109.

⁴² BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Ob. cit.*, p. 51.

⁴³ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional*, Coimbra: Livraria Almedina, 1992, p. 233.

CONCLUSÃO

A competência municipal para delimitar as faixas de preservação permanente nas áreas urbanas deflui da preceituação contida no art. 30, I da Constituição Federal brasileira de 1988, analisado em consonância com o art. 225, “caput” permitindo concluir que a norma municipal que propuser tal disciplinamento estará amparada nos princípios constitucionais do federalismo, da autonomia municipal e da subsidiariedade.

A competência, como ação institucional, exige que sejam definidos parâmetros de atuação. É o que ocorre com as competências previstas no art. 24 da Constituição: estabelecem-se padrões a serem seguidos para que o sistema federativo de ordens jurídicas sobrepostas possa funcionar.

Em matéria ambiental, por conseguinte, a competência concorrente abrange a legislação sobre florestas, caça, pesca, fauna, proteção ao meio ambiente e controle da poluição; e ainda, sobre a proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; e responsabilidade por dano ao meio ambiente e a bens e direitos de valor estético, histórico, turístico e paisagístico.

Considerando-se, pois, que a implementação das normas urbanísticas a cargo dos municípios não podem deixar de contemplar aspectos relacionados ao meio ambiente, entende-se que os municípios poderão proceder a delimitação das faixas de preservação permanente em áreas urbanas, através da legislação apropriada, quer seja a Lei de Uso e Ocupação do Solo ou no Código de Meio Ambiente, desde que considere os elementos de estudo técnico, cujas diretrizes deverão estar fixadas no respectivo plano diretor.

BIBLIOGRAFIA

- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O Princípio da Subsidiariedade: conceito e evolução, Rio de Janeiro: Editora Forense, 2000.
- BASTOS, Celso Ribeiro. Comentários à Constituição do Brasil, v. I, São Paulo: Saraiva, 1988, p. 416. Apud, FARIAS, Paulo José Leite.
- BENTO, Leonardo Valles. Governança e Governabilidade na Reforma do Estado: entre eficiência e democratização, Barueri: Manole, 2003.
- BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional, São Paulo: Malheiros Editores, 13ª edição, 2003.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional, Coimbra: Livraria Almedina, 1992.
- CASTRO, José Nili. Direito Municipal Positivo, Belo Horizonte: Del Rey Editora, 3ª ed., 1996.
- DERZI, Misabel de Abreu Machado. Direito Tributário Brasileiro: Rio de Janeiro, Forense, 11ª ed., 1999, p. 46, nota de rodapé.
- DIAS, Daniella S. Desenvolvimento Urbano, Curitiba: Juruá Editora, 2002.
- DROMI, Roberto. Ciudad y Municipio, Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1997.

- FARIAS, Paulo José Leite. Competência Federativa e Proteção Ambiental, Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1999.
- FREITAS, Vladimir Passos de. A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.
- HORTA, Raul Machado. Repartição de Competências na Constituição Federal de 1988, Revista da Faculdade de Direito de Minas Gerais, 1991, v. 33.
- LEAL, Rogério Gesta. Direito Urbanístico: Condições e possibilidades da Constituição do Espaço Urbano, Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- LOSSO, Thais cercal Dalmina. Apud, SILVA, Bruno Campos (Org). Direito Ambiental: enfoques Variados, Princípios da Política Global do Meio Ambiente no Estatuto da Cidade, São Paulo: Lemos & Cruz, 2004.
- MACIEL, Omar Serva. Princípio da Subsidiariedade e Jurisdição Constitucional, Belo Horizonte: Mandamentos Editora, 2004.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros Editores, 13ª. ed., 2003.
- MELLO, Rafael Munhoz de. Revista de Direito Constitucional e Internacional, ed. Revista dos Tribunais, 2002, v. 41.
- MIRANDA, Pontes. Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969, São Paulo: revista dos Tribunais, 1970, t. II, p. 331. Apud, ROCHA, Carmen Lúcia Antunes.
- MORAES, Luis Carlos Silva de. Código Florestal Comentado, São Paulo: Editora Atlas, 2002.
- REIS, Elcio Fonseca. Federalismo Fiscal: competência concorrente e normas gerais de Direito Tributário, Belo Horizonte: ed. Mandamentos, 2000.
- RIBEIRO, Ricardo Lodi. Revista de Direito Administrativo, ed. RT, 2000, v. 222.
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira, Belo Horizonte: Del Rey editora, 1997.
- RODRIGUES, Marcelo Abelha. Elementos de Direito Ambiental, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.
- SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro, São Paulo: Malheiros Editores, 3ª ed., 2000.
- _____. Direito Ambiental Constitucional, São Paulo: Malheiros Editores, 4ª. ed., 2003.
- SILVEIRA, Patrícia Azevedo da. Competência Ambiental, Curitiba: Juruá Editora, 1ª ed., 2003.