

# **O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE E A EFETIVIDADE JURÍDICA DAS NORMAS AMBIENTAIS: REPERCUSSÕES E CONVERGÊNCIAS NO ESTADO BRASILEIRO**

**Vitor de Azevedo Almeida Junior\***

**Livia Gaigher Bósio Campello\*\***

## **RESUMO**

O presente trabalho tem por fim analisar a aplicação do princípio da subsidiariedade na seara ambiental como prática viável do governo e da coletividade em prol do alcance da efetividade jurídica das normas de proteção do patrimônio natural do país, apresentando um breve panorama da evolução conceitual contemporânea do princípio em análise, cujo conteúdo moderno encontra-se fundado na doutrina social da Igreja Católica, culminando na sua atual formulação no plano jurídico-social. Embora no ordenamento brasileiro, a recepção não se apresente de forma expressa, ele inspira o federalismo pátrio através da repartição de competências entre União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios. Nesse sentido, propõe-se como alternativa hábil à efetividade da legislação ambiental, o imprescindível reforço na atuação do poder municipal, em razão de constituírem a realidade visível da vida gregária moderna e, portanto, a instância mais próxima da tomada de decisões políticas que afetem diretamente a vida das pessoas e o lugar no qual o exercício da cidadania se constrói de maneira mais profícua e com a participação da população de forma mais intensa. Para tanto, cumpre analisar as competências constitucionais materiais e legislativas outorgadas aos municípios nas questões afetas ao meio ambiente e solidificar argumentos no intento de consolidar a política de fortalecimento da gestão ambiental municipal sob a perspectiva do princípio da subsidiariedade. Desse modo, examinar as

---

\* Graduando pela Faculdade de Direito de Campos – FDC/UNIFLU. Integrante do Grupo de Pesquisa Institucional em Direito Ambiental da FDC. Bolsista da FENORTE/TECNORTE.

\*\* Mestre em Políticas Públicas e Processo pela FDC. Doutoranda em Direito e Estado: Internacionalização e Regulação pela Universidade Gama Filho - UGF.

repercussões e convergências existentes entre a primazia de atuação do poder local na proteção ambiental e a efetividade e aplicabilidade dessas normas integram um conjunto de perspectivas aptas a caminharem para a eficácia do direito constitucionalmente assegurado a um meio ambiente equilibrado, conforme determina o art. 225 da CRFB/1988.

**PALAVRAS-CHAVE:** PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE; EFETIVIDADE JURÍDICA; REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA CRFB/88; COMPETÊNCIA AMBIENTAL MUNICIPAL.

### **ABSTRACT**

The present paper has as its aim analyzing the application of the principle of the subsidiarity in the environmental area as a possible practice of the government and the coactivity in favor of reaching the law affectivity of the protection rules of the natural background of the country, presenting a brief panorama of the conceptual contemporary evolution of the principle in analysis, whose modern contents is founded in the social doctrine of the Catholic Church, reaching in its current formulation in the law social plan. Although in the Brazilian ordering, the reception is not presented in an expressway, it inspires the mother-land federalism through the division of competences among the union, member states federal district and the municipalities. In this sense, we propose as an able alternative and the effectivity of the environmental legislation, the mandatory reinforcement in the acting of the municipality power, because of constituting the visible reality of the modern gregary lize and therefore the closest instance of the taking of political decisions which affect directly people's lives and the place where the exercise of citizenship is constructed of a more proficuous way and with the participation of the population in a more intense way. For that reason, it's mandatory to analyze the constitutional material and legislative competences outorgated to the municipalities in the matters concerning the environment and solidify arguments aiming the consolidating the policy of enhancement of environmental municipal management under the perspective of the principle of subsidiarity. This way, examining the repercussions and convergences existent between the primate of the acting of the local power in the environmental

protection and the effectivity and applicability of these rules integrate a set of able perspectives to conduct to the law constitutionally insured to a balanced environment, as art. 225 of CRFB/1988 determines.

**KEY-WORDS:** PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY; LAW EFFECTIVIY; SHARING OF COMPETENCES IN CRFB/88; MUNICIPAL ENVIRONMENTAL COMPETENCE.

## **Introdução**

Pretende-se, neste trabalho, delinear como proposição viável para uma efetiva proteção do meio ambiente, notadamente em área urbana, o poder local como a esfera mais adequada para proporcionar aos cidadãos a qualidade de vida tão almejada nas grandes cidades brasileiras. Para tanto, parte-se da análise do princípio da subsidiariedade, o qual encontra sua moderna formulação na Doutrina Social da Igreja Católica em fins do século XIX e início do século XX, e emergiu inicialmente no plano jurídico como princípio geral do Direito Comunitário consagrado pelo Tratado da União Européia. No entanto, a aplicabilidade da idéia de subsidiariedade extrapolou suas fronteiras iniciais e na contemporaneidade tem assumido papel relevante na proteção do meio ambiente.

Alia-se a esta análise, um dos maiores problemas hodiernos do Direito Ambiental que é a questão da efetividade de suas normas. Evidencia-se no Brasil um abismo entre os diplomas legais que regem e regulam o trato com o meio ambiente e sua correta aplicação pelos órgãos competentes e devida observância pelos seus destinatários, sendo assim, aponta-se como fator importante para a minimização dessa incompatibilidade entre o meio social e o universo jurídico o fortalecimento de uma política ambiental municipal, engendrada principalmente na criação de órgãos locais, sob a égide da cooperação e integração entre os entes federativos. Após 1988, é dever do Poder Público proteger o meio ambiente, que, por sua vez, poderá ser disciplinado a um só tempo pela União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios.

Nesse contexto, deve prevalecer atualmente que a compreensão do direito ambiental pátrio não circunde apenas o seu labor no estudo de seus textos legais sobre proteção do meio ambiente, mas imprescindível, pois, se torna analisar a deficiência na aplicabilidade

da legislação ambiental brasileira, propondo medidas aptas efetivarem o direito ao meio ambiente equilibrado sob a perspectiva do princípio da subsidiariedade.

### **1. A evolução da concepção contemporânea de subsidiariedade: da doutrina social da igreja católica ao seu moderno conceito no plano jurídico**

Alude-se que a idéia de subsidiariedade é antiga, sendo possível vislumbrar, em certos aspectos, seus pressupostos filosóficos na Antiguidade e na época Medieval<sup>1</sup>, mormente no pensamento de Aristóteles e São Tomás de Aquino. Ulteriormente, essa concepção primitiva serviu de inspiração para diversos pensadores modernos como Locke, Proudhon, Taine, Stuart Mill, Tocqueville, Kant, Ketteler, Von Mmíl e George Jellineck<sup>2</sup>, sem, no entanto, consubstanciar, ainda, sua verdadeira e precisa fundamentação dogmática.

Com efeito, é com a doutrina social da Igreja Católica que a idéia de subsidiariedade adquire delineações mais específicas e atinentes à configuração sócio-política do Estado contemporâneo<sup>3</sup>, sobretudo em fins do século XIX e início do século XX. Reputa-se, como marco inicial da versão moderna da formulação de subsidiariedade, à Encíclica *Rerum Novarum* do Papa Leão XIII, publicada em 1891, que despertou todo um processo revisional de reestruturação da sociedade da época e pôs a igreja Católica no movimento vanguardista pela concreção da justiça social.

Compreende-se que não alheia às transformações sociais oriundas, principalmente, da crescente industrialização, a alta cúpula eclesiástica definiu-se oficialmente quanto a sua participação nos novos problemas sociais, através, principalmente, das promulgações das

---

<sup>1</sup> Autores, como Messner, entendem que a idéia de subsidiariedade, em seus aspectos concretos, vincula-se a fase evolutiva da consciência moral-jurídica mais recente, tendo início somente em fins da Idade Média. Nesse sentido, como fatores principais do surgimento da noção de subsidiariedade, aponta que “teria de quebrar o sistema medieval de vínculos e restrições e apoderar-se o afã de liberdade criadora de todas as esferas da vida social e cultural, o que começaria no Renascimento. Demais disso, teria de elevar-se à consciência moral-jurídica, como sucederia nos séculos XVIII e XIX, o total alcance da igualdade da natureza de todos os homens”. Entende, também, nesse sentido, a autora Vania Mara Nascimento Gonçalves que “o princípio da Subsidiariedade em de longa data, talvez não como um princípio, mas como uma idéia, pois não havia uma elaboração dogmática a respeito. MESSNER, Johannes. *La Cuestion Social*. Madrid: Rialp, 1960, p. 369, *apud*, TORRES, Silvia Faber. *O princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 23 e 24; GONÇALVES, Vania Mara Nascimento. Estado, Sociedade Civil e Princípio da Subsidiariedade na Era da Globalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 99.

<sup>2</sup> Para um exame mais detalhado da idéia de subsidiariedade, a partir de uma perspectiva histórico-filosófica anterior à doutrina social da Igreja Católica, veja-se MILLON-DELSOL, Chantal. *Le Príncipe de Subsidiarité*. Paris: PUF, 1993.

<sup>3</sup> Observa Silvia Faber Torres que “o Estado, na concepção cristã, tem como função precípua o bem comum, que, definido como ‘conjunto de condições sócias que permitam aos cidadãos o desenvolvimento expedito e pleno de sua própria perfeição’, implica, em uma palavra, proteger a dignidade da pessoa humana e facilitar a cada homem o cumprimento de seus próprios deveres”. TORRES, Silvia Faber. *Op. cit.*, p. 26.

Encíclicas<sup>4</sup>. Nesse diapasão, observa-se que a *Rerum Novarum*, de um lado, revivificava a religião como instrumento de reforma e justiça social, e de outro, buscava resgatar a dignidade do trabalhador em face da exploração do capitalismo liberal e defendia o direito à propriedade contra a expansão socialista.

Assim, no final do século passado e durante todo esse século, o Vaticano publicou diversas Encíclicas de índole fortemente social, tais como, a *Rerum Novarum* (1891), *Quadragesimo Anno* (1931) e *Mater et Magistra* (1961), *Populorum Progressio* (1967). Note-se que em todas elas procurava-se descrever os problemas que os trabalhadores enfrentavam em sua época e ousavam propor algumas soluções. Deve-se ressaltar que apesar de ter uma inclinação para a causa trabalhista, *a priori*, dos trabalhadores urbanos, e, posteriormente, dos rurais, as Encíclicas não se contiveram em discorrer somente sobre essas questões, mas propuseram uma real reestruturação da sociedade, por mais que, talvez, não fosse a intenção suprema do documento pontífice, já que ele não é dirigido a toda sociedade civil<sup>5</sup>, e nem muito menos desempenha relevante papel normativo.

Saliente-se que a *Rerum Novarum* não enunciou de forma explícita o princípio da subsidiariedade, no entanto, a despeito da falta de previsão expressa do referido princípio, é forçoso reconhecer que Leão XIII ao publicar a Encíclica demonstra, de fato, as idéias gerais da subsidiariedade, sem, contudo, definir o princípio de forma clara.

Consta como pontos básicos do documento papal a consideração que o indivíduo é soberano no que concerne ao campo de suas ações, bem como ao seu verdadeiro direito de escolha, e sob esse prisma, alvitre-se sublinhar que o Estado é posterior ao homem, e, por isso, devido à sua ancianidade em relação à formação da organização estatal, é que emana ao homem um direito natural de conduzir e resguardar sua existência. Nesse sentido, reflete no texto papal:

O fim da sociedade civil abrange universalmente todos os cidadãos, pois este fim está no bem comum, isto é, num bem do qual todos e cada um têm o direito de participar em medida proporcional [...] Os poderes públicos não podem, pois,

---

<sup>4</sup> A saber, Carta Encíclica, ou só Encíclica é um documento pontifício dirigido a toda a Igreja Católica, ao clero e aos fiéis do mundo inteiro. Sua função é manifestar a unidade doutrinária e disciplinar da Igreja Católica, assim como situá-la em face da realidade social e política mundial.

<sup>5</sup> Nesse sentido, argumenta Silvia Faber Torres que inicialmente “a igreja não pretendia sustentar a adoção de um regime político ou econômico determinado, senão que procurava, em meio à confusão de idéias que caracterizou o final do século XIX, difundir princípios diretivos da ordem econômica e social fundados na justiça social”. TORRES, Silvia Faber. *Op. Cit.*, p. 26.

legitimamente, arrogar-se nenhum direito sobre elas, atribuir-se a sua administração; a sua obrigação é antes respeitá-las, protegê-las e, em caso de necessidade, defendê-las.<sup>6</sup>

Importa, também, destacar que a Carta leoniana erigiu como fundamento maior de toda sua doutrina a dignidade da pessoa humana, e que, posteriormente, se tornaria o pressuposto basilar da formulação da subsidiariedade. Atente-se, ainda, que a tendência antropocentrista, ou seja, de colocar o homem e sua inerente dignidade no centro das preocupações, não só influenciou o princípio da subsidiariedade, como, também, foi invocada como preceito fundamental da ordem jurídica internacional, sobretudo com o desenvolvimento dos direitos humanos, bem como com a inserção destes em sede constitucional - os direitos fundamentais.

Coube a própria instituição eclesiástica a formulação da conceituação precisa do princípio da subsidiariedade no que reflete às sua inclinação sócio-filosófica, mediante a edição pelo Papa Pio XI da Encíclica *Quadragesimo Anno*, advinda em celebração ao quadragésimo aniversário da Encíclica *Rerum Novarum*, que data do ano de 1931. Assim, extrai-se do parágrafo 79:

Assim como é injusto subtrair aos indivíduos o que eles podem efetuar com a própria iniciativa e trabalho, para o confiar à comunidade, do mesmo modo passar para uma comunidade maior e mais elevada o que comunidades menores e inferiores podem realizar é uma injustiça, um grave dano e perturbação da boa ordem social. O fim natural da sociedade e da sua ação é coadjuvar os seus membros, e não destruí-los nem absorvê-los.<sup>7</sup>

Note-se que essa Encíclica reforçou o movimento eclesial de transformação da vida social, sobretudo dos trabalhadores, preocupação principal daquele momento histórico, tendo em vista o intuito de proteger a dignidade da pessoa humana. Assim, se nesse trecho transcrito já se torna possível vislumbrar a idéia central do princípio da subsidiariedade, no parágrafo seguinte da Encíclica pode-se extrair expressa alusão, bastando lê-lo:

Deixe, pois, a autoridade pública ao cuidado de associações inferiores àqueles negócios de menor importância, que a absorveriam demasiado; poderá então desempenhar mais livre, enérgica e eficazmente o que só a ela compete, porque só ela o pode fazer: dirigir, vigiar, urgir e reprimir, conforme os casos e a necessidade requeiram. Persuadam-se todos os que governam: quanto mais perfeita ordem hierárquica reinar entre as várias agremiações, segundo este

---

<sup>6</sup> LEÃO XIII. *Rerum Novarum*. In: SANCTIS, Antônio de (Org.). *Encíclicas e documentos sociais*. São Paulo: LTr, 1991, p. 40.

<sup>7</sup> PIO XI. *Quadragesimo Anno*. In: *Id. Ibid.*, p. 78.

princípio da função “supletiva” dos poderes públicos, tanto maior influência e autoridade terão estes, tanto mais feliz e lisonjeiro será o Estado da Nação.<sup>8</sup>

Sob esse aspecto, leciona Silvia Faber Torres<sup>9</sup> que o princípio da subsidiariedade é considerado não só como um princípio da filosofia social, mas também como um verdadeiro princípio jurídico de direito natural, definido pela Encíclica *Quadragesimo Anno* como um princípio “gravíssimo”, “inamovível” e “imutável”, cuja violação representa grande injustiça.

Em 1961, a Encíclica *Mater et Magistra*, do Papa João XXIII, reforçou o princípio, reproduzindo fielmente o que havia preconizado Pio XI na *Quadragesimo Anno*. No entanto, conforme salienta Sanchez Agesta<sup>10</sup>, procurou-se circunscrever a aplicação do princípio, especialmente, no que tange à relação entre o poder público e a iniciativa privada no âmbito econômico, pois, priorizava a iniciativa privada dos indivíduos na persecução dos interesses comuns, sem, no entanto, excluir a participação do Poder Público como promove o Papa João XXIII:

Os poderes públicos só devem tomar medidas que assegurem o bem-estar de todos os cidadãos. Tendo em vista o bem comum da Nação, devem, pois, aplicar os seus esforços constantes para promover, dentro do possível, o desenvolvimento simultâneo e harmônico da agricultura, da indústria e dos serviços, visando a que, nas zonas menos desenvolvidas, os cidadãos que se dedicam a atividades econômicas, sociais e culturais sintam-se os principais autores do progresso alcançado. A dignidade dos cidadãos exige que participem da condução de seus negócios.<sup>11</sup>

Logo em seguida, em 1963, a Encíclica *Pacem in Terris* do Papa João XXIII, assegurou ao princípio uma formulação mais ampla, ao não confiná-lo somente no campo econômico. Assim, novamente em alusão expressa ao princípio da subsidiariedade, no parágrafo 140, descreveu que “as relações dos poderes públicos com os cidadãos, as famílias e os corpos intermédios devem ser regidos e equilibrados pelo princípio da subsidiariedade”.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> PIO XI. *Quadragesimo Anno*. In: *Id. Ibid.*, p. 78.

<sup>9</sup> TORRES, Silvia Faber. *Op. cit.*, p. 26.

<sup>10</sup> SANCHES AGESTA, Luis. El principio de Función Subsidiaria. In: *Revista de Estudios Políticos*, n. 121, 1968, p. 127, *Apud*, TANCREDO, Fabricio Grande Monteiro de. O princípio da Subsidiariedade: as Origens e algumas manifestações. In: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, XLVI, n. 1, 2005, p. 184.

<sup>11</sup> JOÃO XXIII. *Mater et magistra*. In: SANCTIS, Antônio de (Org.). *Op. cit.*, p. 238.

<sup>12</sup> JOÃO XXIII. *Mater et magistra*. In: SANCTIS, Antônio de (Org.). *Op. cit.*, p. 238.

Mais recentemente, a Encíclica *Centesimo Anno*, de João Paulo II, renovou a primazia do menor grupo, ao aludir, mais uma vez, o conceito de subsidiariedade em seu parágrafo 48, no entanto, inovou ao conceber o princípio sob a ênfase positivista, conferindo, no mesmo parágrafo, o poder supletório ao Estado, em casos pontuais.

As formulações presentes nas Cartas Encíclicas, apesar de não serem dirigidas a toda sociedade civil e, muito menos, aos governantes das Nações, obteve significativa repercussão no meio jurídico, pois o princípio da subsidiariedade, cujo seu conteúdo moderno encontra-se fundado na doutrina social da Igreja Católica, reflete as necessidades reais de organização sociedade e molda-se às circunstâncias históricas e sociais emergentes.

Os ensinamentos dos textos pontifícios adotaram o homem como valor central e supremo através da ascensão da dignidade da pessoa humana e atribui ao Estado o dever de oferecer as condições favoráveis aos indivíduos e grupos de ordem inferior de exercerem suas atividades, além de intervir somente quando se caracterize a impossibilidade ou a ineficiência dos indivíduos e depois dos grupos sociais menores ou intermediários.

A transposição do princípio da subsidiariedade da doutrina cristã para o universo jurídico se fez, sobretudo, no ramo do direito público, no qual suas manifestações encontram-se com mais evidencia nas relações de direito comunitário. Com a recepção do princípio da subsidiariedade pelo Tratado de Maastrich, através do qual o princípio ganhou notoriedade e passou de mera referência do direito canônico, mas já com grandes repercussões, a princípio norteador da organização do Estado e da sociedade.

Desse modo, a incorporação pelo Direito do princípio da subsidiariedade serve de parâmetro de competências não só da estrutura puramente estatal, mas sim da divisão de atribuições de toda ordem social, pois seus domínios refletem não só na organização estatal, mas, também, no plano político, econômico e social.

Enquanto apropriado vetor de repartição de competências e, também, devido ao seu caráter plurissubjetivo, o princípio da subsidiariedade serviu adequadamente para minorar os problemas provenientes entre os limites da competência nacional e as atuações comunitárias, que tanto afligiram o início do processo de integração europeia, sendo finalmente institucionalizado pelo Ato Único Europeu, embora restrito ao domínio ambiental. Somente com a assinatura do Tratado da União Europeia, em Maastrich, em

vigor a partir de 1º de novembro de 1993, que o princípio da subsidiariedade foi erigido à categoria de princípio geral de direito comunitário.<sup>13</sup>

O princípio em questão foi oportunamente acolhido pelo direito público como norte de um sistema ideal de distribuição de competências entre a comunidade maior e a comunidade menor, só cabendo às instâncias superiores intervir com base no binômio necessidade/eficácia, que conforme afirma Fausto de Quadros<sup>14</sup> são dois requisitos da concretização e da aplicação do princípio da subsidiariedade.

Nessa abordagem, conclui-se que se evoca a necessidade de intervenção da autoridade estatal, eventualmente, pois ela se cessa rapidamente assim que os grupos menores readquiram capacidade para o exercício de suas tarefas, sem auxílio alheio<sup>15</sup>. Assim, extrai-se do conteúdo do princípio da subsidiariedade retirado das formulações encíclicas uma característica inerente de paradoxialidade que se impõe em todas suas esferas de aplicação, pois, simultaneamente, limita a atuação estatal e determina o auxílio e o estímulo do Estado quando a comunidade menor for incapaz ou ineficaz na prossecução de seus interesses.<sup>16</sup>

## 2. O problema da efetividade jurídica das normas ambientais

Emerge com a “crise ambiental”<sup>17</sup> uma infinidade de normas jurídicas que disciplinam a proteção dos recursos naturais como produto legislativo correspondente à

---

<sup>13</sup> MONTEBELLO, Marianna. O Princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário. In: Lauro da Gama e Souza Jr (coord.). *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro – Direito Internacional*. v. XV, Rio de Janeiro: APERJ e Editora Lumen Juris, 2005, pp. 126-127.

<sup>14</sup> QUADROS, Fausto de. *O Princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Européia*. Coimbra: Almedina, 1995, p. 18.

<sup>15</sup> Ressalta-se que o próprio surgimento do princípio da subsidiariedade, que como se viu tem sua moderna formulação devotada a doutrina social da Igreja Católica, “foi concebido para proteger a esfera de autonomia dos indivíduos e da coletividade contra toda intervenção pública injustificada, contrapondo, de um lado, a autonomia individual e o pluralismo social às ideologias socialistas do final do séc. XIX e o início do séc. XX, e, de outro, contestando os excessos do liberalismo clássico, que propugnava pelo afastamento do Estado do âmbito social”. TORRES, Silvia Faber. *Op. cit.*, p. 7.

<sup>16</sup> *Id. Ibid.*, p. 23 e 24.

<sup>17</sup> Refiro-me neste trabalho a preocupação ambientalista que se tornou sensível a partir da década de setenta do século XX, quando volumosos acidentes ambientais e a acentuada e contínua degradação da qualidade de vida nos grandes centros urbanos impuseram uma mudança vertiginosa de paradigma da forma como os seres humanos se relacionavam com o meio ambiente, tendo como marcos legais, no mundo, a realização da I Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em Estocolmo, de 5 a 16 de junho de 1972, promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU), e no Brasil, a Lei Federal 6.938, de 31 de agosto de 1981, que criou a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA. No entanto, ressalva Marcelo Abelha Rodrigues que: “os bens ambientais (água, fauna, flora, ar, etc.) já tenham sido objeto de proteção jurídico-normativa desde a antiguidade, importa dizer que, salvo em casos isolados, o que se via era uma tutela mediata do meio ambiente, tendo em vista que o entorno e seus componentes eram vistos pelo ser humano ora como um

resposta do Direito a imbricada situação ecológica de degradação, demonstrando o processo de adaptação sofrido pelo ordenamento no intuito de se ajustar às novas condições do meio social. Por outro lado, cria-se a necessidade de a sociedade se adaptar aos novos preceitos normativos que devem, sem dúvida, expressar a vontade social.

Nesse sentido, ensina Paulo Nader que: “apesar de possuir um substrato axiológico permanente, que reflete a estabilidade da ‘natureza humana’, o Direito é um engenho à mercê da sociedade e deve ter a sua direção de acordo com os rumos sociais”<sup>18</sup>. Assim, observado os novos valores assimilados pelo meio social, deve o Direito se renovar, moldando-se aos novos anseios da população. À evidência, o crescente espaço nos meios de comunicação, na academia e da própria opinião pública, gerando inclusive o surgimento de literatura especializada e organizações diversificadas são a incontestável prova de que a sistematização do Direito Ambiental é fruto do querer coletivo por uma melhor qualidade ambiental, sobretudo, nas grandes metrópoles.

Atualmente, o Brasil possui uma legislação ambiental moderna, sendo considerável o número de normas sobre a proteção do meio ambiente, o que propicia um arcabouço jurídico significativo na custódia do ambiente. E, sobretudo, insta ressaltar que nos três níveis da federação se observa essa preocupação com a normatização ambiental, sendo que até os municípios já contam com leis específicas e Códigos locais de defesa ambiental.<sup>19</sup>

Contudo, o que se constata na seara do Direito Ambiental é que a aplicação das leis reguladoras dos recursos ambientais ainda é uma questão emblemática no país, sendo possível perquirir que os verdadeiros problemas surgem quando do momento de sua aplicação. Por isso, importa analisar os motivos pelos quais a legislação ambiental nacional não é observada pelos seus destinatários e a aplicação pelos órgãos administrativos é extremamente deficiente e disparitária.

Na verdade, a descrença nos atos normativos incide na ilusão de que somente a promulgação de leis é capaz de resolver as demandas sociais e ambientais. Manoel

---

*bem economicamente considerado*, ora como algo adjacente à *proteção da saúde* do próprio ser humano.” RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Elementos de direito ambiental: parte geral*. 2.ed., rev., atual. e ampl., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 89.

<sup>18</sup> NADER, Paulo. *Op. Cit.*, p. 17.

<sup>19</sup> KRELL, Andreas Joachin. *Discricionariedade administrativa e proteção ambiental: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais: um estudo comparativo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004, p. 89.

Gonçalves Ferreira Filho atenta, ainda, para o desvirtuamento que a lei sofreu, nos últimos tempos, da máxima rousseauiana, a qual não admite como lei senão a que vise ao interesse geral e seja a expressão da justiça, do Direito<sup>20</sup>. Assim, analisa o autor que a edição de leis atualmente no Brasil são meros reflexos de interesses políticos e denomina esse fenômeno como “politização da lei”, pois, “desaparece, no fundo, a vinculação da lei ao interesse geral, ao bem comum, mesmo à concepção do justo que prevaleça na comunidade”<sup>21</sup>, e, conclui que “esta politização da lei é fonte de seu (relativo) desprestígio”<sup>22</sup>.

Em realidade, cai em inépcia a crença desmedida de que o Estado consegue solucionar e abarcar todos os problemas da sociedade, por isso, clamam-se, nos dias de hoje, a participação da coletividade na tomada de decisões políticas ambientais. Obviamente, não se pode olvidar o papel proeminente do Poder Público na incessante busca pela consecução do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, fundamental à sadia qualidade de vida, porém proeminência não deve se traduzir em exclusividade de atuação e responsabilidade.

Sublinhe-se que, de um modo geral, as graves falhas na aplicação das leis no Brasil repousam em diversas razões, podendo configurar a chamada *desuetude* e, assim, restar a lei à mácula da inefetividade. Espera-se que as normas jurídicas desempenhem papel compatível com a finalidade com a qual foram criadas, supostamente em sintonia com as expectativas da sociedade. Caso se constate que essas regras são observadas tanto por seus destinatários quanto pelos aplicadores do Direito, ampara dizer que o atributo da efetividade se encontra presente. Conforme Luís Roberto Barroso, a efetividade “[...] simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever ser normativo e o ser da realidade social”<sup>23</sup>.

Assim, a efetividade das normas jurídicas tem se tornado uma busca constante pelo mundo do Direito, marcadamente nas questões afetas à preservação do patrimônio ambiental. Na atualidade, realça-se sua importância dentro da órbita jurídica, a partir do momento que se ultrapassa o mero conhecimento das regras estabelecidas pelos seus

---

<sup>20</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*. 9. ed. rev., São Paulo: Saraiva, 2007, pp. 2-3.

<sup>21</sup> *Id. Ibid.*, p. 109.

<sup>22</sup> *Id. Ibid.*, p. 109.

<sup>23</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas*. 5. ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 85.

destinatários, e assume empenho singular da área do Direito no estudo do verdadeiro sentido e alcance das normas introduzidas no meio social.

No campo terminológico, enquanto alguns autores costumam empregar o termo efetividade como sinônimo de eficácia, grande parte dos estudiosos prefere simplesmente atribuir nomes distintos para situações que notadamente são diferentes. Assim, o termo eficácia manifesta que a norma jurídica mostra-se hábil a executar o fim a que se destinava, produzindo os efeitos socialmente planejados e esperados; daí, decorre a afirmação que “eficácia pressupõe, destarte, efetividade”<sup>24</sup>.

O não cumprimento das normas, ou pelo menos deveriam, serem consideradas a exceção dentro do sistema jurídico, pois correspondem à incorporação de recentes valores sociais captados pelo ordenamento e transformados em leis. Todavia, tem se tornado usual no Brasil que grande parte da legislação ambiental não alcance o mínimo de efetividade.

A inobservância de preceitos normativos pelos administrados e a inexecução de comandos legais impostos à Administração Pública conduzem a percepção de impotência do Poder Público em solucionar os problemas que a sociedade enfrenta. Por isso que a falta de efetividade das normas ambientais adquire dimensões preocupantes, pois coloca em dúvida a capacidade dos entes públicos em equacionar a conjugação basilar entre desenvolvimento econômico e proteção da ambiência, sobretudo, sob a ótica proeminente que o Estado assume nessa área.

A segurança jurídica constitui teor fundamental do Estado Democrático de Direito, e, por isso, devem-se extirpar todos os fatores de incerteza que possam comprometer o sistema vigente. Desse modo, a elaboração de normas precisas e claras em matéria de defesa ambiental são instrumentos extremamente importantes para se atingir um grau razoável de certeza jurídica nessas questões. Desse modo, Paulo Nader analisa que “as leis em desuso geram, no espírito de seus destinatários, a incerteza da obrigatoriedade, quando não conduzem à crença de que deixaram de produzir efeitos”<sup>25</sup>.

As causas do desuso encontram-se centralizadas em certos defeitos que se localizam na própria lei, além, e esta talvez seja a mais perniciosa, dos casos que derivam de reiterada

---

<sup>24</sup> NADER, Paulo. *Op. Cit.*, p. 91.

<sup>25</sup> *Id. Ibid.*, p. 157.

negligência dos órgãos responsáveis por sua aplicação. Aliás, percorre-se que a marca do desuso brota quando ainda da sua elaboração, pois se tornou de praxe no país a edição de leis insuficientemente planejadas, revelando-se, na prática, sem condições de aplicabilidade por parte da administração pública. Assim, quando o defeito do desuso não nasce do próprio texto legal, decorre, muitas vezes, de interesses exclusivamente políticos a não colocação em prática dos postulados normativos, possuindo este profunda imbricação com a falta de organização administrativa enfrentada pelos órgãos de proteção ambiental.

Desse modo, infere-se que a falta de efetividade da legislação ambiental pátria deflui principalmente da inadequação das esferas administrativas incumbidas de fiscalizar e executar as leis, sendo recorrente a inadaptação entre a estrutura existente e as atribuições aos órgãos de controle ambiental. Andréas Joachin Krell alerta para outro fato preocupante com relação à execução dessa legislação pelos órgãos ambientais ligados a diferentes níveis de governo que “costumam desenvolver suas atividades e programas ‘um do lado do outro’ e não são integrados num sistema de cooperação recíproca”.<sup>26</sup>

Ainda nessa toada, o autor supracitado entende que, geralmente, as leis de proteção do meio ambiente servem para legitimar o sistema político, que por intermédio do ato de legislar finge a capacidade e vontade de solucionar os problemas, criando, assim, o que se denomina de função *simbólica* ou *álibi*, do que para serem realmente executadas, isto é, exercer de fato sua função *normativa*<sup>27</sup>.

Como se não bastasse às barreiras criadas pelas forças políticas, seja no momento de elaboração das leis ou de sua aplicação pelos órgãos de proteção ambiental, a deficiente implementação de políticas ambientais ainda encontra obstáculos na limitada “eficácia de comportamento” das respectivas leis em decorrência da ausência de consenso social sobre as mesmas, o que força o Estado a impulsionar sua máquina burocrática de controle, para atingir um certo grau de “eficácia de sanção”<sup>28</sup>.

Portanto, a inefetividade das normas ambientais decorre tanto da aplicação falha pelos seus responsáveis quanto dos agentes sociais que se de um lado clamam por um meio ambiente ecologicamente equilibrado e culpam as autoridades públicas pela degradação

---

<sup>26</sup> KRELL, Andreas Joachin. *Op. Cit.*, p. 91.

<sup>27</sup> *Id. Ibid.*, p. 90.

<sup>28</sup> RAISER, Thomas. *Rechtssoziologie*, 1987, p. 254, *apud, Id. Ibid.*, p. 91.

avultante, por outro assumem uma postura irrepreensivelmente passiva diante das mazelas do Poder Público, e ainda pior frente às responsabilidades que lhe caibam enquanto figura fundamental na persecução da real efetividade do Direito Ambiental brasileiro.

### **3. Aplicação do princípio da subsidiariedade como alternativa à vitalização do poder municipal na proteção do meio ambiente**

A relevância do atual problema da efetividade das normas ambientais consiste na proposição de possíveis soluções mediante práticas viáveis do governo e da coletividade em prol do almejo da constatação na realidade do previsto na Constituição da República de 1988 e nas leis infraconstitucionais pertinentes à proteção ambiental, que encontram no Brasil respaldo significativo.

Propõe-se, assim, como alternativa fundamental à efetividade da legislação ambiental, marcadamente quanto à sua aplicação no setor de fiscalização, o imprescindível reforço na atuação do poder municipal. Cumpre, portanto, analisar as competências constitucionais materiais e legislativas outorgadas aos municípios nas questões afetas ao meio ambiente e apresentar sólidos argumentos no intento de consolidar a política de fortalecimento da gestão ambiental municipal sob a perspectiva do princípio da subsidiariedade.

Reside no Município, enquanto célula básica da organização estatal, a constituição do menor núcleo do Estado, no qual se encontra a realidade visível da vida comunitária na sociedade contemporânea. É no Município que, verdadeiramente, se encontram as condições favoráveis à interação social entre as pessoas e os grupos sociais, e, por isso, mediante tal fato se torna necessário que o poder local tenha os subsídios necessários para a efetiva organização de seu território, com fins a assegurar seus próprios interesses.

A promulgação da Constituição de 1988 alçou o Município a uma posição de destaque dentro do federalismo brasileiro. Com efeito, atualmente, o poder municipal assume um papel inédito, em diversos aspectos, sobretudo na ampliação de seu âmbito de atuação na estrutura federativa nacional, inclusive no tratamento das questões ambientais.

O cerne do tratamento ambiental constitucional se encontra no artigo 225, que determina a todos um: “[...] 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”. Esse importante ditame constitucional evoca a atuação conjunta e coordenada de todas as esferas estatais, ao incumbir ao Poder Público, enquanto expressão genérica designativa a todos os entes territoriais públicos, o dever de proteger e defender o meio ambiente conjuntamente com a sociedade civil, que não deve se eximir de seu importante papel dentro da atual ótica de promoção da cidadania ambiental.

A competência concedida aos municípios envolve tanto atribuições exclusivas, comuns e suplementares, bem como materiais e legislativas. Saliente-se que a competência municipal se caracteriza de forma absoluta e preferencial<sup>29</sup>. Com efeito, a competência para assuntos de interesse local é norma de eficácia plena, conferida pelo próprio Poder Constituinte. Assim, a concessão constitucional de competência aos munícipes independe de regulamentação ou complementaridade por intermédio de qualquer outro ato normativo.<sup>30</sup>

Nas questões afetas ao meio ambiente, a Constituição de 1988 confere a atribuição conjunta e simultânea da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, de organizarem e executarem serviços, conforme prevê o artigo 23. Destaca-se que, esse dispositivo constitucional não envolve a atividade legiferante, mas tão-somente matérias administrativas. Dessa forma, o poder municipal assume importante papel no exercício da competência material comum, respeitando as normas federais e estaduais editadas.

Esse ditame constitucional demanda no seu parágrafo único, a edição de lei complementar que objetiva orientar os entes políticos no exercício dessa competência, que concerne em integração, cooperação e coordenação para fiel execução das tarefas e objetivos enunciados no artigo. Muito embora não se tenha editado a lei complementar

---

<sup>29</sup> Nas palavras de Vladimir Oliveira da Silveira, a competência municipal é absoluta “[...] porque não pode ser mitigada nem por emenda constitucional (Poder Reformador), tendo em vista tratar-se de irradiação da forma federativa do Estado Brasileiro, nem muito menos por legislação infra-constitucional que implicaria na invasão da competência municipal e, conseqüentemente, violação frontal do pacto federativo”, e preferencial nas “[...] hipóteses em que a competência, de forma genérica não será municipal, porém no caso concreto configura-se como tal [...]”. SILVEIRA, Vladimir Oliveira. . O Princípio da Autonomia Municipal e os Assuntos de Interesse Local na Constituição Federal de 1988. In: *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, ano 13, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, março/abril, 2005, p. 223 e 224.

<sup>30</sup> *Id. Ibid.*, p. 225.

ainda, as três esferas do Poder Público devem cooperar independentemente de regulamentação.<sup>31</sup>

A Constituição de 1988 dispõe no artigo 24, incisos VI, VII e VIII, e defere à União, Estados e Distrito Federal, as competências legislativas concorrentes em matéria ambiental. Observa-se que, houve exclusão expressa dos Municípios relativamente às matérias constantes no dispositivo, entretanto, desde que observadas as condições estabelecidas pela Carta Magna e o disposto nas leis estadual e federal, pode o Município legislar sobre questões ambientais, segundo consta o artigo 30, inciso II, que permitiu ao Município suplementar a legislação federal e estadual no que couber, e atendido o parâmetro do interesse local. Dessa maneira, a Constituição Federal colocou, de modo não expresso, a competência concorrente ao alcance do Município, através da possibilidade de suplementação das normas editadas pela União e Estados, e, por isso, o Município pode legislar sobre meio ambiente.

Defende-se, portanto, que a existência de matéria de interesse local não autoriza o Município a legislar plenamente em assuntos relativos ao meio ambiente, pois a legislação municipal não pode contrariar nem as normas gerais da União nem as normas estaduais de complementação, embora lhe caiba a importante função de detalhamento e adequação das leis e diretrizes nacionais às particularidades locais.

Como preceito basilar da repartição de competências constitucionais, utiliza-se o princípio da predominância do interesse, que norteia a divisão de matérias relativas a cada ente federativo. Segundo esse princípio, caberá a União às matérias de interesses gerais, nacionais, enquanto que aos Estados valerá as matérias de predominante interesse regional e, finalmente, aos municípios prevalecerão os interesses locais.

No entanto, a aplicação desse princípio por si só não resolve todos os problemas provenientes da distribuição de competências ambientais. Reconhece-se, dessa forma, a atual dificuldade em se definir e distinguir, precisamente, os interesses gerais dos regionais e, conseqüentemente, dos locais. Atinente ao direito ambiental é avultante a complexidade em delimitar precisamente as áreas de interesse correspondentes a cada ente público. Nesse

---

<sup>31</sup> Projeto de Lei Complementar 388/2007.

contexto, implica indispensável à conjugação do princípio constitucional da predominância do interesse com o princípio da subsidiariedade.

Destaca Celso Ribeiro Bastos, sob essa ótica, que nenhuma função deve ser exercida por ente federativo superior se um ente federativo inferior encontrar-se em condições favoráveis de exercê-la eficazmente<sup>32</sup>. Com efeito, procura-se privilegiar a atuação dos municípios, na persecução da premissa de que a tomada de decisões devem partir do nível político mais próximo dos cidadãos, na prerrogativa de fornecer maior eficácia e efetividade ao pleno exercício de suas competências outorgadas constitucionalmente. Assim, considerando a estrutura federativa, “nada deveria ser exercido por um poder de nível superior, desde que pudesse ser cumprido pelo inferior”.<sup>33</sup>

Ressalva Andreas Joachin Krell que o princípio da subsidiariedade reserva a municipalidade somente as funções, tarefas e serviços que podem cumprir de maneira eficiente, cabendo as entidades estatais superiores a realização das tarefas que os municípios não conseguem desempenhas satisfatoriamente<sup>34</sup>. Constata-se, desse modo, o caráter supletivo inserido no princípio da subsidiariedade, consistente na possibilidade de atuação nos casos de omissão ou inépcia do ente federativo inferior, permanecendo a competência da entidade estatal superiora.<sup>35</sup>

Infere-se, daí, que temas relacionados ao meio ambiente devam preferencialmente ser encaminhados pelo poder local, ainda que não lhe incida o âmbito exclusivo de atuação, mas estando seus próprios interesses diretamente envoltos na questão. Saliente-se, nesse sentido, o trecho final do enunciado n. I do III Congresso de Procuradores das Capitais Brasileiras, ocorrido no ano de 2006, que não limita a aplicação do princípio à defesa ambiental, do qual se extrai:

[...] de acordo com o principio da subsidiariedade, o Município deve ser considerado o ente mais habilitado a lidar com os impactos locais de qualquer empreendimento, ainda quando esses efeitos repercutam para além das fronteiras da cidade.<sup>36</sup>

---

<sup>32</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988, v. 1, p. 416.

<sup>33</sup> TORRES, Silvia Faber. *Op. cit.*, p. 213.

<sup>34</sup> KRELL, Andreas Joachin. *Op. Cit.*, p. 114.

<sup>35</sup> MARÇAL, Cláudia. Análise da distribuição de competências no licenciamento ambiental - necessidade de estabelecimento de regras claras. In: BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcelos e (org.). *Paisagem, natureza e direito*. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2005, v. 2, p. 6.

<sup>36</sup> Disponível em: <<http://forum.pgm.rio.rj.gov.br>>. Acesso em 14 mar. 2008.

Embora seja crescente sua importância no campo doutrinário, a aplicação do princípio da subsidiariedade no Brasil, principalmente, nos atos de licenciamento ou fiscalização das atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente, não vem sendo observado de maneira profícua e suficiente<sup>37</sup>, e nem tem sido observado sua aplicação pelos órgãos administrativos de meio ambiente e pela jurisprudência.<sup>38</sup>

A I Conferência Nacional do Meio Ambiente, promovida pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e realizada em novembro e dezembro de 2003, reafirmou a atual tendência de priorizar os investimentos nas estruturas dos municípios e estados em relação ao órgão federal, articulando, assim, a construção do pacto federativo em matéria ambiental com o objetivo de firmar acordos na repartição de competências para a segurança do meio ambiente.

Decorre, do exposto acima, que um dos principais pontos debatidos durante a Conferência foi à adoção de medidas hábeis a real implementação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), criado em 31 de agosto de 1981 pela Lei 6.938, que estabelece a estrutura e a composição de entidades e órgãos públicos com competências na área do meio ambiente nos três níveis federativos. Informa o texto da tese oficial do evento que:

[...] entre os problemas que o Sisnama apresenta em sua implementação estão a falta de capilaridade, a falta de interação entre Federação, Estados e municípios e a falta de autonomia das instâncias municipais. Foram criadas instâncias municipais de meio ambiente em cerca de 10% dos municípios brasileiros, ocorrendo, na ausência dessas, a concentração das atribuições para os âmbitos estadual e federal. A escassez de recursos financeiros e de pessoal qualificado para que o Sisnama se estruture plenamente também constitui impedimento, assim como a falta de uma base legal revisada, consolidada e implementada.<sup>39</sup>

Sob essa via, demonstre-se claramente que o município constitui o foco das atenções políticas do MMA. Naturalmente, devido a sua própria formação decorrer do espírito gregário da espécie humana, é o município a instância de poder mais próxima dos cidadãos, o que contribui sensivelmente para a aptidão de compreender as necessidades e carências locais, bem como empreender ações concretas que visem à maior participação da

---

<sup>37</sup> KRELL, Andreas Joachin. *Op. Cit.*, p. 114.

<sup>38</sup> FARIAS, Talden. A repartição de competências para o licenciamento ambiental e a atuação dos municípios. In: *Revista de Direito Ambiental*, ano 11, n. 43, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, jul./set., 2006, p. 258.

<sup>39</sup> Ministério do Meio Ambiente. *Tese – Conferência Nacional de Meio Ambiente*. Brasília: MMA, 2003.

população nos órgãos do poder municipal. Razões não faltam à identificação do município como esfera governamental mais hábil ao atendimento efetivo do direito com assento constitucional a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

### **Considerações finais**

Embora o Brasil possua, reconhecidamente, uma legislação ambiental bastante avançada, ainda há muito a fazer em termos de sua aplicação prática, para que se chegue a uma proteção mais eficiente do valioso patrimônio natural do país. Nesse sentido, jamais é uma demasia reforçar que o abismo que há entre o tecido normativo e sua vivência e aferição por parte da sociedade configuram uma dos desafios mais eminentes que devem ser enfrentados pelo Direito Ambiental em parceria com os demais atores sociais envolvidos na questão, no intuito de alcançar a máxima efetividade jurídica dessas normas.

Note-se que a forte tendência municipalista da Carta de 1988 conflui com a importância dada ao ambientalismo, que passa a figurar como tema com assento constitucional, e ambos encontram respaldo no direcionamento social inaugurado com a Constituição vigente. O encontro entre município e meio ambiente é extremamente favorável às demandas cada vez mais volumosas de proteção ambiental, visto que, se antes residia numa preocupação de grupos esparsos e isolados, integra hoje uma problemática que perpassa a qualidade de vida, avultantemente degradada nas áreas urbanas, e a própria dignidade da pessoa humana, fundamento basilar de todo o ordenamento jurídico pátrio.

Desponta, assim, o princípio da subsidiariedade, juntamente com o tradicional princípio da predominância do interesse, como vetor interpretativo em relação à repartição constitucional de competências em matéria ambiental, especialmente em face da inexistência da lei complementar prevista no parágrafo único do art. 23 da CRFB/1988. Sob esse aspecto, muito embora não se tenha editado a lei complementar ainda, as três esferas do Poder Público devem cooperar independentemente de regulamentação.

Desse modo, a priorização da execução local das políticas ambientais embasadas a partir da aplicação do princípio da subsidiariedade integra os esforços empreendidos que visam minorar a lacuna existente entre os postulados normativos e sua aplicação no meio

social, perseguindo um dos desafios contemporâneos mais contundentes do direito ambiental que é a efetividade jurídica de suas normas.

### Referências

- BARROSO, Luís Roberto. *Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas*. 5. ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988.
- FARIAS, Talden. A repartição de competências para o licenciamento ambiental e a atuação dos municípios. In: *Revista de Direito Ambiental*, ano 11, n. 43, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, jul./set., 2006.
- QUADROS, Fausto de. *O Princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Européia*. Coimbra: Almedina, 1995.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*. 9. ed. rev., São Paulo: Saraiva, 2007.
- GONÇALVES, Vania Mara Nascimento. *Estado, Sociedade Civil e Princípio da Subsidiariedade na Era da Globalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 99.
- KRELL, Andreas Joachin. *Discricionariedade administrativa e proteção ambiental: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais: um estudo comparativo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.
- MARÇAL, Cláudia. Análise da distribuição de competências no licenciamento ambiental - necessidade de estabelecimento de regras claras. In: BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcelos e (org.). *Paisagem, natureza e direito*. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2005.
- MILLON-DELSOL, Chantal. *Le Príncipe de Subsidiarité*. Paris: PUF, 1993.
- Ministério do Meio Ambiente. *Tese – Conferência Nacional de Meio Ambiente*. Brasília: MMA, 2003.
- MONTEBELLO, Marianna. O Princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário. In: Lauro da Gama e Souza Jr (coord.). *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro – Direito Internacional*. v. XV, Rio de Janeiro: APERJ e Editora Lumen Juris, 2005.
- NADER, Paulo. *Introdução ao estudo do direito*. 24. ed., ver. e atual., Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- PIO XI. Quadragesimo Anno. In: SANCTIS, Antônio de (Org.). *Encíclicas e documentos sociais*. São Paulo: LTr, 1991.
- SILVEIRA, Vladimir Oliveira. O Princípio da Autonomia Municipal e os Assuntos de Interesse Local na Constituição Federal de 1988. In: *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, ano 13, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, março/abril, 2005.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 17. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2000.
- TANCREDO, Fabricio Grande Monteiro de. O princípio da Subsidiariedade: as Origens e algumas manifestações. In: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, XLVI, n. 1, 2005.
- TORRES, Silvia Faber. *O princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.