



COMPETÊNCIA NORMATIVA MUNICIPAL EM MATÉRIA AMBIENTAL

MUNICIPAL REGULATORY COMPETENCE IN ENVIRONMENTAL FIELD

Gilberto Passos de Freitas¹

Wallace Paiva Martins Junior²

RESUMO

O Município detém competência em meio ambiente, pois, tradicionalmente a desenvolve, nos aspectos material e normativo, no feixe de ações e normas atinentes à regulação da vida urbana como projeção da polícia administrativa municipal, já que vetores de preocupação ambiental (salubridade, higiene, bem-estar, sossego, tranquilidade, segurança etc.) iluminam as posturas municipais, o zoneamento, e a disciplina do uso e ocupação do solo urbano, expoentes da dimensão da típica competência municipal para promoção do adequado ordenamento territorial e da política de desenvolvimento urbano. A competência normativa municipal é objetivamente limitada pela preponderância do interesse local, razão pela qual se lhe assiste competência privativa nesse domínio também é esse o parâmetro para mensuração de sua competência concorrente que não pode invadir nem contrariar o campo da legislação federal e estadual. Essa competência concorrente é restrita a peculiaridades tipicamente locais a partir dos marcos da legislação federal e estadual e não alcançadas proficientemente por estas. Aos Municípios assiste competência normativa para disciplina do meio ambiente a título concorrente em nível complementar ou supletivo na medida da predominância do interesse local para atuação de sua competência material comum, assim como a título privativo em assunto de preponderante interesse local.

Palavras-chave: Meio ambiente; Município; Competência ; Princípio federativo

ABSTRACT

The Municipality has competence in the environment, because traditionally develops in the material and normative aspects, the bundle of actions and standards for the regulation of urban life as a projection of municipal administrative police, as vectors of environmental concern (health, hygiene, welfare, peace, tranquility, security etc.) illuminate the municipal ordinances, zoning, and discipline the use and occupation of urban land, exponents of the size of the typical municipal authority to promote proper land use planning and policy urban development. The municipal legislative

¹ Desembargador aposentado (TJSP) e Professor de Direito Ambiental e do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Universidade Católica de Santos.

² Procurador de Justiça (MPSP) e Professor de Direito Administrativo e do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Universidade Católica de Santos.



competence is objectively limited by the preponderance of local interest, which is why you are seeing exclusive competence in this area is also that the parameter for measuring its concurrent jurisdiction that can not invade or counteracting the field of state and federal law. This concurrent jurisdiction is restricted to typically local peculiarities from the landmarks of federal and state legislation and unreached by these proficiently. Municipalities attends legislative powers to discipline the environment concurrent title complementary or supplementary level as the predominance of local interest to act within their competence common material, as well as private title of leading local interest matter.

Keywords: Environment - Municipality - Competence - federative principle

1. Município e autonomia.

A abordagem da autonomia no Direito Público é tarefa que não se contém aos esquemas de divisão espacial do poder na estrutura do Estado. Se nos Estados unitários o debate pode parecer mais restrito pela rigidez que conota a centralização, no federalismo (abstraída a prospecção de sua origem por agregação ou segregação) seu exame é mais profundo e oneroso na medida em que varia de acordo com as influências históricas, políticas, sociais e econômicas que inspiram determinada repartição constitucional de competências. Além disso, a existência de círculos autônomos nos Estados contemporâneos também transita no plano da divisão funcional do poder, mormente através da conquista de autonomia em maior ou menor escala pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público e, mais recentemente, pelo surgimento de agências reguladoras ou autoridades administrativas independentes.

Autonomia é capacidade de autogestão, como direção daquilo que lhe é próprio. Não é absoluta porque demanda obediência à Constituição e às leis. Ela expressa a ideia de autodeterminação na esfera de competência estabelecida por quem detém a soberania, desdobrando-se em capacidade de auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração, cujo exercício não está sujeito à subordinação hierárquica da esfera central³.

³ Na federação, só a União tem soberania (autodeterminação plena incondicionada a qualquer outro poder externo ou interno), enquanto seus membros possuem autonomia, considerada como a “capacidade de autodeterminação dentro do círculo de competências traçado pelo poder soberano, que lhes garante auto-organização, autogoverno, autolegislação e auto-administração, exercitáveis sem subordinação hierárquica” de seus poderes ao poder central (Fernanda Dias Menezes de Almeida. *Competências na Constituição de 1988*, São Paulo: Atlas, 2000, 2ª ed., p. 25).



O princípio federativo que estrutura a organização política e administrativa brasileira (arts. 1º e 18, Constituição), com valor de cláusula pétrea (art. 60, § 4º, I, Constituição), se radica na autonomia dos entes federados e na repartição de competências que, respectivamente, se assentam na existência de órgãos governamentais próprios (que não dependam dos órgãos federais quanto à forma de seleção e investidura) e na posse de competências exclusivas (SILVA, 2010 ,p. 100). Esta decorre da repartição ou partilha de competências, organizada na Constituição.

O Município na Constituição de 1988 ocupa a peculiar posição de entidade estatal integrante da Federação, como consta dos arts. 1º e 18, posição alvo de controvérsia⁴. Embora no passado se tenha apontado uma nota distintiva do direito brasileiro em relação aos demais regimes federativos - consistente na descentralização levada aos municípios como garantia constitucional, estatuidando “*um regime federativo que comporta, além do poder central e dos poderes regionais, também poderes municipais, instituídos e garantidos pela Constituição*”⁵ – há quem diga que a Constituição de 1988 formou “terceira esfera de autonomia, cuja presença, nos termos em que se situou, altera radicalmente a tradição dual do federalismo brasileiro, acrescido agora de nova dimensão básica”⁶. Portanto, o federalismo nacional vigente corresponde ao denominado federalismo de duplo grau. (ALMEIDA, 2000, p. 113)

O Município é pessoa jurídica de direito público interno com a natureza de “entidade político-administrativa, dotada de autonomia política, administrativa e financeira”.(SILVA, 1989, p. 07). Não é mera divisão territorial dos Estados-membros, pois, a Constituição de 1988 ao consignar a autonomia municipal atribuiu capacidade de auto-organização ao Município para além dos requisitos do governo próprio e da posse de competências exclusivas, em movimento de descentralização política. Autonomia também tem o significado de repulsa à subordinação da União e dos Estados em assuntos que lhe são próprios, ressalvadas as exceções constitucionais.

⁴ Petrônio Braz (*Direito Municipal na Constituição*, Leme: J. H. Mizuno, 2010, 7ª ed., pp. 86-88) e Jair Eduardo Santana (*Competências legislativas municipais*, Belo Horizonte: Del Rey, 1993, pp. 41-42) se manifestam favoravelmente, enquanto José Nilo de Castro (*Direito Municipal Positivo*, Belo Horizonte: Del Rey, 2001, 5ª ed., pp. 57-67) opina em sentido contrário.

⁵ J. H. Meirelles Teixeira. *Curso de Direito Constitucional*, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, p. 652.

⁶ Paulo Bonavides. *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo: Malheiros, 2010, 25ª ed., p. 345.



Conquanto em sua história o Município brasileiro não tenha assumido a posição de autarquia territorial, esse percurso denota a evolutiva e gradual aquisição da autonomia, abandonando o sistema de tutela que marcou as fases colonial, imperial e a primeira etapa republicana. Se no direito português o incremento do Município se deve ao processo de centralização e hegemonia da Coroa no seu embate com a nobreza e o clero, no qual a instituição dos concelhos colaborou para o fornecimento de suporte político, fiscal e militar à realeza lusitana⁷, no Brasil o Município oscila entre o centralismo e a autonomia - movimentação que também ocupou o direito ocidental, principalmente nos sistemas jurídicos francês, alemão e austríaco. Segundo Paulo Bonavides (2010, p. 346-347) “a história da autonomia municipal é uma crônica política de oscilações, que variam pendularmente do alargamento à contração”, tanto nos sistemas federativos quanto nos unitários, “conforme haja ocasiões mais propícias para concretizar o princípio da liberdade na organização das estruturas estatais”, que florescem positivamente durante o influxo liberal e recuam no predomínio do pensamento social.

Na estrutura constitucional vigente o Município detém capacidade de auto-organização (elaboração de lei orgânica própria), autogoverno (eletividade do Prefeito e dos Vereadores), autoadministração (administração própria para organização e prestação de serviços de interesse local) e autolegislação (elaboração de leis em assuntos de sua competência exclusiva ou suplementar), denotando autonomia política, normativa, administrativa e financeira.

A autonomia municipal tem sua medida nos “assuntos de interesse local”, expressão que substituiu a tradicional locução “peculiar interesse”, e constitui conceito normativo indeterminado, sujeita, portanto, à intensa controvérsia. Sua delimitação se resolve pelo critério da predominância do interesse no ambiente federativo, porque não se pode negar aprioristicamente a inerência da maior parte dos assuntos de uma sociedade ao interesse local, o que, contudo, não pode ser dissociado da ambientação da célula política menor numa federação.

O esquema constitucional de distribuição de competências tem como critério a predominância do interesse, e não a sua exclusividade. Assim sendo, pertencem à União matérias de interesse nacional (ou geral), enquanto são dos Estados as de interesse regional e dos Municípios as de interesse local. Reverberando a

⁷ Raymundo Faoro. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*, São Paulo: Globo-Publifolha, 2000, vol. I, pp. 08-11.



inexistência de interesse exclusivo em qualquer esfera, anota-se que “o que existe e determina a competência de cada ordem de poderes (...) será apenas uma *predominância* de interesses” (TEIXEIRA, 1991, p. 654). Logo, “o interesse local 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 imediatamente na vida municipal é de *interesse local*, segundo o dogma constitucional, havendo, por outro lado, interesse (indireta e mediamente) do Estado e da União” (CASTRO, 2001, p. 55). Ao tempo da Constituição de 1967 já prevalecia a ideia de predominância: “deve-se entender por *peculiar interesse* municipal tudo aquilo que for, *predominantemente, preponderantemente, de seu interesse* (...) Não cabe, portanto, identificar *peculiar interesse* municipal com *interesse apenas municipal*” (FERREIRA FILHO, 1983, p. 131).

A autonomia municipal é limitada e condicionada pela Constituição Federal que com regras e princípios (explícitos ou não) constantes, por exemplo, de seu art. 29 que remete aos princípios nela estabelecidos e nas Constituições Estaduais. Cabe à Lei Orgânica e à legislação municipal dispor sobre tudo aquilo que diga respeito com predominância à esfera municipal: é inválida a invasão federal ou estadual neste campo, como é imprópria a incursão municipal em assuntos de caráter nacional ou regional que não se contenha à suplementação inerente ao interesse local, apenas para ajustamento ou adaptação à peculiaridade da realidade municipal. Eventual ressalva à aplicabilidade das Constituições federal e estadual só teria espaço naquilo que a própria Constituição da República reservou como privativo do Município, não podendo alcançar matéria não inserida nessa reserva nem em assunto sujeito aos parâmetros limitadores da auto-organização municipal ou naqueles que contém remissão expressa ao direito estadual. Autonomia não é independência; é o exercício da autodeterminação (direção própria de seus interesses) limitada e derivada porque se funda na área assinalada por uma entidade superior na Constituição.

2. História do Município no direito brasileiro.

A história do Município é a crônica da civilização. A partir de núcleos e comunidades inicialmente formados por laços consanguíneos, a humanidade foi se desenvolvendo. No Brasil, esse trajeto não foi diferente, na medida em que inspirado



no modelo lusitano, muito embora em Portugal o incremento do Município tenha decorrido do processo de centralização e hegemonia da Coroa no seu embate com a nobreza e o clero, no qual a instituição dos concelhos colaborou para o fornecimento de suporte político, fiscal e militar à realeza lusitana. (FAORO, 2000, p. 08-11)

No período colonial, “o município, em regra, se constituía por ato da autoridade régia, diretamente ou revalidativo das decisões dos governadores e capitães-mores”⁸ e sua administração era confiada à câmara que não possuía autonomia, pois, era órgão auxiliar do governador, sob o influxo do fiscalismo e do comercialismo do reino (FAORO, 2000, p. 168-172). Apesar de sua dependência ao poder central, as Câmaras eram redutos daquilo que Sérgio Buarque de Holanda denominou de “*ditadura dos domínios rurais*” porque “as funções mais elevadas cabiam nelas, em realidade, aos senhores de terras. São comuns em nossa história colonial as queixas dos comerciantes, habitantes das cidades, contra o monopólio das poderosas câmaras municipais pelos lavradores” (HOLANDA, 1995, p. 89). Nelson Nery Costa (1999, p. 39) afirma que o poder das Câmaras tinha origem nos senhores fundiários, “refletindo os interesses privados contra o público”.

De outra parte, denota-se o embate contra a centralização das capitanias, radicado na força das comunas “que residia no poder político da *vereança* e pelo poder econômico dos *grandes proprietários rurais*” (CASTRO, 2001, p. 39). Essa opinião é corroborada por Victor Nunes Leal ao frisar que

as câmaras exerceram imenso poder, que se desenvolveu à margem dos textos legais e muitas vezes contra eles”, não obstante posteriormente reforçada a centralização mediante agentes delegados da Coroa como “juizes de fora, ouvidores, governadores (LEAL, 2012, p. 79-84).

Essas opiniões demonstram a existência de duas fases do municipalismo no direito colonial: a primeira, com sua afirmação como núcleos de poder no território brasileiro, expressivos da aristocracia rural; a segunda, com a redução de sua potência em razão da tendência centralizadora da metrópole portuguesa.

A Constituição do Império previa as Câmaras, cujas atribuições seriam reguladas por lei (art. 169), competentes para o governo econômico e municipal nas

⁸ Raymundo Faoro. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*, São Paulo: Globo-Publifolha, 2000, vol. I, pp. 165-168.



idades e vilas (art. 167), com membros (Vereadores) eleitos na quantidade designada em lei, sendo o mais votado seu Presidente (art. 168). Em 01 de outubro de 1828 foi editada a Lei n. 28, organizando as Câmaras Municipais, órgão colegiado definido como corporação meramente administrativa (art. 24), composto por nove membros nas cidades e sete nas vilas (art. 1º), eleitos quadrienalmente (art. 2º), denominados vereadores, competentes “dos bens, e obras do Conselho, do governo econômico e policial da terra; e do que neste ramo por à prova dos seus habitantes” (art. 40), sendo o mais votado seu Presidente (art. 12). O diploma legal sujeitava os Municípios à tutela da Província (de seu Presidente ou Conselho Geral) ou do Ministro dos Negócios do Império inclusive no tocante às posturas comunais (arts. 20, 32, 39, 42, 44, 46, 58, 59, 64, 73, 77, 78). A tônica da competência municipal no Império brasileiro se centralizava nas posturas policiais, como descrito na Lei n. 28⁹ que ainda continha prescrições sobre a aplicação das rendas (arts. 74

⁹ “Art. 66. Terão a seu cargo tudo quanto diz respeito á policia, e economia das povoações, e seus termos, pelo que tomarão deliberações, e proverão por suas posturas sobre os objectos seguintes:

§ 1º Alinhamento, limpeza, illumination, e desempachamento das ruas, cães e praças, conservação e reparos de muralhas feitas para segurança dos edificios, e prisões publicas, calçadas, pontes, fontes, aqueductos, chafarizes, poços, tanques, e quaesquer outras construcções em beneficio commum dos habitantes, ou para decôro e ornamento das povoações.

§ 2º Sobre o estabelecimento de cemiterios fóra do recinto dos templos, conferindo a esse fim com a principal autoridade ecclesiastica do lugar; sobre o esgotamento de pantanos, e qualquer estagnação de aguas infectas; sobre a economia e asseio dos curraes, e matadouros publicos, sobre a collocação de cortumes, sobre os depositos de immundices, e quanto possa alterar, e corromper a salubridade da atmosphaera.

§ 3º Sobre edificios ruinosos, escavações, e precipicios nas vizinhanças das povoações, mandando-lhes pôr divisas para advertir os que transitam; suspensão e lançamento de corpos, que possam prejudicar, ou enxovalhar aos viandantes; cautela contra o perigo proveniente da divagação dos loucos, embriagados, de animaes ferozes, ou damnados, e daquelles, que, correndo, podem incommodar os habitantes, providencias para acautelar, e atalhar os incendios.

§ 4º Sobre as vozerias nas ruas em horas de silencio, injurias, e obscenidades contra a moral publica.

§ 5º Sobre os damninhos, e os que trazem gado solto sem pastor em lugares aonde possam causar qualquer prejuizo aos habitantes, ou lavouras; extirpação de reptis venenosos, ou de quaesquer animaes, e insectos devoradores das plantas; e sobre tudo o mais que diz respeito á policia.

§ 6º Sobre construcção, reparo, e conservação das estradas, caminhos, plantações de arvores para preservação de seus limites á commodidade dos viajantes, e das que forem uteis para a sustentação dos homens, e dos animaes, ou sirvam para fabricaçaõ de polvora, e outros objectos de defesa.

§ 7º Proverão sobre lugares onde pastem e descancem os gados para o consumo diario, em quanto os Conselhos os não tiverem proprios.

§ 8º Protegerão os criadores, e todas as pessoas, que trouxerem seus gados para os venderem, contra quaesquer oppressões dos empregados dos registros, e curraes dos Conselhos, aonde os haja, ou dos marchantes e mercadores deste genero, castigando com multas, e prisão, nos termos do titulo 3º art. 71, os que lhes fizerem vexames, e acintes para os desviarem do mercado.

§ 9º Só nos matadouros publicos, ou particulares, com licença das Camaras, se poderão matar, e esquartejar as rezes; e calculado o arrobamento de cada uma rez, estando presente os exactores dos direitos impostos sobre a carne; permitir-se-ha aos donos dos gados conduzil-os depois de esquartejados, e vendel-os pelos preços, que quizerem, e aonde bem lhes convier, com tanto que o façam em lugares patentes, em que a Camara possa fiscalisar a limpeza, e salubridade dos talhos, e da carne, assim como a fidelidade dos pesos.

§ 10. Proverão igualmente sobre a commodidade das feiras, e mercados, abastança, e salubridade de todos os mantimentos, e outros objectos expostos á venda publica, tendo balança de ver o peso, e padrões de todos os



a 78). A Lei n. 16, de 12 de Agosto de 1834, alterou parcialmente a Constituição de 1824, outorgando competência às Assembleias das Províncias para assuntos municipais (arts. 10 e 11)¹⁰.

“Chamou-se precisamente doutrina da *tutela*” a submissão das Câmaras ao controle exercido pela Coroa e pelas Províncias na medida em “que consistia em comparar o município, na ordem administrativa, ao menor, na ordem civil; sua incapacidade para o exercício das funções que lhe eram próprias impunha a criação de um apertado sistema de assistência e fiscalização, a cargos dos poderes

pesos, e medidas para se regularem as aferições; e sobre quanto possa favorecer a agricultura, commercio, e industriados seus districtos, abstendo-se absolutamente de taxar os preços dos generos, ou de lhes pôr outras restricções á ampla, liberdade, que compete a seus donos.

§ 11. Exceptua-se a venda da polvora, e de todos os generas susceptiveis do explosão, e fabrico de fogos de artificio, que pelo seu perigo, só se poderão vender, e fazer nos lugares marcados pelas Camaras, e fóra de povoado, para o que se fará conveniente postura, que imponha condemnação, aos que a contravierem.

§ 12. Poderão autorizar espectaculos publicos nas ruas, praças, e arraiaes, uma vez que não offendam a moral publica, mediante alguma medica gratificação para as rendas do Conselho, que fixarão por suas posturas.

(...)

Art. 69. Cuidarão no estabelecimento, e conservação das casas de caridade, para que se criem expostos, se curem os doentes necessitados, e se vaccinem todos os meninos do districto, e adultos que o não tiverem sido, tendo Medico, ou Cirurgião de partido.

Art. 70. Terão inspecção sobre as escolas de primeiras letras, e educação, e destino dos orphãos pobres, em cujo numero entram os expostos; e quando estes estabelcimentos, e os de caridade, de que trata o art. 69, se achem por Lei, ou de facto encarregados em alguma cidade, ou vida a outras autoridades individuaes, ou collectivas, as Camaras auxiliarão sempre quanto estiver de sua parte para a prosperidade, e augmento dos sobreditos estabelecimentos.

Art. 71. As Camaras deliberação em geral sobre os meios de promover e manter a tranquillidade, segurança saude, e commodidade dos habitantes; o asseio, segurança, elegancia, e regularidade externa dos edificios, e ruas das povoações, e sobre estes objectos formarão as suas posturas, que serão publicadas por editaes, antes, e depois de confirmadas” (*sic*).

¹⁰ “Art. 10. Compete às mesmas Assembléias legislar:

(...)

3º) Sobre os casos e a forma por que pode ter lugar a desapropriação por utilidade municipal ou provincial.

4º) Sobre a polícia e economia municipal, precedendo propostas das Câmaras.

5º) Sobre a fixação das despesas municipais e provinciais, e os impostos para elas necessários, contanto que estes não prejudiquem as imposições gerais do Estado. As Câmaras poderão propor os meios de ocorrer às despesas, dos seus Municípios.

6º) Sobre a repartição da contribuição direta pelos Municípios da Província, e sobre a fiscalização do emprego das rendas públicas provinciais e municipais, e das contas de sua receita e despesa. As despesas provinciais serão fixadas sobre orçamento do Presidente da Província, e as municipais sobre orçamento das respectivas Câmaras.

7º) Sobre a criação, supressão e nomeação para os empregos municipais e provinciais, e estabelecimentos dos seu ordenados.

São empregos municipais e provinciais todos os que existirem nos Municípios e Províncias, à exceção dos que dizem respeito à arrecadação e dispêndio das rendas gerais, à administração da guerra e marinha e dos correios gerais; dos cargos de Presidente de Província, bispo, comandante superior da guarda nacional, membro das relações e tribunais superiores e empregados das faculdades de medicina, cursos jurídicos e academias, em conformidade da doutrina do § 2º deste artigo.

(...)

Art. 11. Também compete às Assembléias Legislativas provinciais:

(...)

3º) Autorizar as Câmaras municipais o Governo provincial para contrair empréstimos com que ocorram às suas respectivas despesas” (*sic*).



adultos”¹¹. Tratava-se da segunda onda de reflexo do centralismo que marcou a experiência monárquica brasileira, pois, o Presidente da Província estava sujeito à cláusula *during good behaviour* - era “nomeado pelo Imperador, que o poderá remover, quando entender, que assim convém ao bom serviço do Estado” (art. 165, Constituição de 1824).

A relação de subordinação foi vista “como uma compensação à restrita autonomia das províncias”¹² e implicava a carência de autonomia dos Municípios. A Lei n. 28 conferiu às Câmaras “restrita liberdade nos atos de mera administração, condicionando-lhes a execução aos Conselhos Gerais das Províncias, representantes do Poder Central, à aprovação e à tutela permanente de seus atos” e as mudanças descentralizadoras da Lei n. 16 só aproveitaram as Províncias. (CASTRO, 2001, p. 44)

A Constituição republicana de 1891 prescrevia que “os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (art. 68). A autonomia (ou melhor, sua dimensão) do Município era questão a ser resolvida pelos Estados, contando somente com a diretriz do peculiar interesse, e cuja definição ficava “ao sabor dos Estados-membros” (CASTRO, 2001, p. 45). Ela foi definida como a “quase-nenhuma autonomia” porque “competia ao Estado-Membro, em sua própria Constituição, indicar o modo de investidura do Prefeito Municipal: se por eleição popular e direta ou, então, como ordinariamente ocorria, por nomeação do Presidente (governador) do Estado”. (MELLO FILHO, 1986, p. 106)

Da tutela provincial no Império o Município transitou à subordinação estadual na República sob a égide da Constituição de 1891 e nessa engrenagem, a contrapartida do centralismo político era o coronelismo, porque “os prefeitos, então, eram eleitos ou nomeados de acordo com o Governo estadual, como o representante do *coronel* local” (COSTA, 1999, p.46). Apenas em 1926 com a Emenda Constitucional de 03 de setembro foi prestigiada a autonomia municipal como princípio constitucional (art. 6º, II, f) que sucumbiu à Revolução de 30: o Decreto n. 19.398, de 11 de novembro de 1930, confirmou a dissolução do Poder Legislativo federal, estadual e municipal e estabelecendo a intervenção estadual,

¹¹ Victor Nunes Leal. *Coronelismo, enxada e voto: o Município e o regime representativo no Brasil*, São Paulo: Companhia das Letras, 2012, 7ª ed., pp. 86-87.

¹² Pedro Calmon. *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*, Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1954, 3ª ed., p. 90.



determinou que “o interventor nomeará um prefeito para cada município, que exercerá aí todas as funções executivas e legislativas, podendo o interventor exonerá-lo quando entenda conveniente, revogar ou modificar qualquer dos seus atos ou resoluções e dar-lhe instruções para o bom desempenho dos cargos respectivos e regularização e eficiência dos serviços municipais” (art. 11, § 4º).

A Constituição de 1934 preservando a fórmula da peculiaridade do interesse para balizamento da autonomia municipal especialmente nos aspectos políticos, financeiros e administrativos (art. 13), estabeleceu como regra a eleição do Prefeito e dos Vereadores, admitida, todavia, a eleição indireta daquele pela Câmara ou a nomeação facultativa, pelo Governador do Estado, do Prefeito da Capital e das estâncias hidrominerais. Além disso, repartiu competências em três níveis, incluindo o Município ao lado do Estado e da União, assinalando-lhe a organização dos serviços de sua competência e discriminando-lhes tributos. Esses fatores reunidos apontam à autonomia municipal que, todavia, experimentou novo revés com o centralismo da Constituição de 1937 porque embora mantida a autonomia condicionada ao peculiar interesse, o Prefeito era livremente nomeado pelo Governador do Estado (art. 27).

Com a restauração democrática a Constituição de 1946 retomou a eletividade do Prefeito como um dos pilares da autonomia municipal (art. 28), facultada a nomeação pelo Governador do Estado dos Prefeitos das capitais e das estâncias hidrominerais e dos Municípios (art. 28, § 1º). Diferentemente, nos casos em que a lei federal, mediante parecer do Conselho de Segurança Nacional, declarasse municípios bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do País, os Prefeitos seriam obrigatoriamente nomeados pelo Governador do Estado (art. 28, § 2º).

A ampliação da exceção à eletividade do Prefeito radicava-se em critérios “de ordem política e militar, em face da agitação social que atravessa o mundo”, registrava a crônica (OLIVEIRA, 1958, p. 119). Era própria da geopolítica da época que balançava entre dois polos político-ideológicos (os blocos capitalista e comunista) que dominavam o cenário mundial e se apontava sua justificativa na precaução “contra a infiltração chamada extremista, no ambiente nacional” (OLIVEIRA, 1958, p. 119). Além disso, militava contra a autonomia municipal a assistência técnica dos Estados aos Municípios (art. 24), existente desde a Carta de 1934, pois, não obstante a inclinação municipalista, a assistência técnica foi



resenhada como “forma de cerceamento do governo autônomo” (CALMON, 1954, p.91).

A Constituição de 1967 trouxe conformação distinta, embora centralizadora. Embora assegurada a autonomia municipal com a eletividade direta do Prefeito (art. 16, I), contemplava diminuições que denotavam influências conjuntas de ordem estadual e federal. Ao Governador do Estado competia nomear o Prefeito das capitais e dos municípios considerados estâncias hidrominerais em lei estadual após aprovação da Assembleia Legislativa, e dos municípios declarados de interesse da segurança nacional, por de lei iniciativa do Poder Executivo, mediante prévia aprovação do Presidente da República (art. 16, § 1º). Os Prefeitos dos Municípios de Territórios eram nomeados pelo respectivo Governador (art. 17, § 3º). Na Emenda Constitucional n. 01/69 persistiu a intervenção na nomeação dos prefeitos das capitais e dos municípios considerados estâncias hidrominerais ou declarados de interesse da segurança nacional (art. 15). As inovações da Constituição de 1967 consistiram na participação da Assembleia Legislativa e do Presidente da República. Diferentemente da Constituição de 1946, em que a nomeação pelo Governador do Estado dos prefeitos das capitais e das estâncias hidrominerais era facultativa, no ordenamento ditatorial ela se tornou obrigatória. A crônica historiava essa transformação nas capitais pela coexistência “difícil e embaraçada por atritos que não ocorriam apenas quando essas autoridades pertenciam a partidos diferentes”, reputando, porém, a fragilidade da justificativa dos grandes dispêndios que os Estados faziam nas estâncias hidrominerais porque gastos maiores poderiam ser empenhados em outras localidades; com relação aos Municípios de interesse da segurança nacional a justificava “devido ao valor elevado da segurança nacional” que “pode exigir que determinado Município tenha Prefeito nomeado, a fim de permitir um entendimento mais fácil entre a autoridade municipal e a militar, ou a fim de impedir que o acirramento das paixões partidárias o conflagre”.(FERREIRA FILHO, 1983, p. 132-133)

No âmbito do Poder Legislativo, o art. 16, § 2º, estabeleceu a gratuidade do mandato dos Vereadores, salvo os das Capitais e dos Municípios com população superior a cem mil habitantes, dentro de limites e critérios fixados em lei complementar. Essa quantidade foi aumentada para trezentos mil pelo Ato Institucional n. 07 de 1969. A Emenda Constitucional n. 01/69 manteve a regra da



gratuidade, fixando a exceção, nos mesmos termos, aos Vereadores das Capitais e dos Municípios com população superior a duzentos mil habitantes (art. 15, § 2º).

Desde a Constituição de 1946 foi preservada a autonomia municipal pela administração própria, no que respeitasse ao seu peculiar interesse, especialmente quanto à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas (sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei), e à organização dos serviços públicos locais.

3. A Constituição de 1988 e o Município.

A Constituição de 1988 além de enunciar que a República Federativa é constituída pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (art. 1º) que, com a União, são componentes de sua organização político-administrativa (art. 18), arrola competências executivas comuns (arts. 23, 194, 196, 208, 211, *v.g.*) e prescreve quanto aos Municípios suas competências normativas e administrativas privativas (arts. 30 e 182) e o controle externo peculiar a cargo da Câmara Municipal com o auxílio dos Tribunais de Contas estadual (art. 31), preservando sua fonte de recursos tributários e financeiros (arts. 156 e 158). A autonomia é consagrada pela regência do Município por Lei Orgânica, condicionada aos princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual (art. 29, *caput*) e pela eletividade do Prefeito, Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato quadrienal (art. 29, I).

A Constituição de 1988 tem nítida tendência municipalista aquinhoando *status* peculiar e também amplia as incumbências do Município, o que deve corresponder à proporcional discriminação de fontes de receitas, parâmetro que tornará efetiva, concreta e real a autonomia, algo que é ontologicamente incompatível com esquemas centralizadores.

4. Competências do Município.

Competência é o espaço delimitado de atribuições pela especificação de matérias, e tem a ver com a divisão espacial do poder pelo estabelecimento de posições central (ou molecular) e radial (ou atomizada), ainda que contemplando graus intermediários. É a competência a medida da autonomia de estruturas estatais



complexamente engendradas no federalismo. As competências na Constituição podem ser classificadas em materiais (administrativas ou executivas) e normativas (ou legislativas). As técnicas de repartição de competências podem ser horizontais (privativas) ou verticais (concorrentes e supletivas).

O federalismo brasileiro, diferentemente do modelo norte-americano, é por segregação, e não por agregação. Resulta de um movimento centrífugo, e não centrípeto. Competências privativas convivem com comuns e concorrentes. E não raro surgem conflitos tanto na produção de leis quanto na execução. No campo da competência comum, os entes federados podem organizar e desenvolver suas ações na medida geográfica de seus interesses. Não é heresia dizer que com a Constituição de 1988 surge outra espécie de competência material, como a do art. 198, que trata do sistema único de saúde. Trata-se de competência material compartilhada, fruto da unicidade da atividade, verticalmente fracionada entre os entes federados - cuja competência normativa é, aliás, concorrente (art. 24, XII).

A Constituição de 1988 consagra competência normativa (a) privativa à União (art. 22), (b) concorrente entre a União, o Distrito Federal e os Estados (art. 24), (c) exclusiva aos Municípios (art. 30), (d) suplementar aos Municípios, e (e) remanescente aos Estados (art. 25).

Esse esquema oferece, no entanto, variações. Lei complementar da União pode autorizar os Estados a legislar em matéria da competência privativa federal (art. 22, parágrafo único). Na competência legislativa concorrente, à União cabe a edição de normas gerais (art. 24, § 1º) - o que indica se tratar de competência concorrente não cumulativa - e os Estados podem emitir normas complementares (art. 24, § 2º) ou supletivas (art. 24, § 3º) à vista da existência ou não de normas gerais. E as competências dos Estados e dos Municípios são estendidas ao Distrito Federal (art. 32, § 1º).

À luz da unicidade ou pluralidade de titular a competência normativa pode ser privativa (ou exclusiva) ou concorrente, compreendendo esta a cumulativa e a não cumulativa (ou limitada). Na cumulativa, não há limitação e no conflito prevalece a federal; na não cumulativa, ao contrário, se estabelece a repartição vertical: no mesmo campo material, reserva-se ao nível superior de poder legislar sobre diretrizes, princípios e normas gerais, remanescendo às demais esferas a complementação ou o suprimento. Sob outro enfoque, articula-se a existência de competências legislativas concorrentes primárias (previstas na Constituição) e



secundárias (decorrentes da necessidade de atuar competências materiais comuns) – estas correspondendo a uma competência legislativa concorrente cumulativa implícita, como a do art. 23, I, da Carta Magna de 1988 (ALMEIDA, 2000, p.140).

Na Constituição de 1988 os Municípios detêm competências privativas não enumeradas (consubstanciadas nos assuntos de interesse local) ao lado de outras que são discriminadas, de tal sorte que têm competência legislativa privativa (art. 30, I) e concorrente (art. 30, II) assim como competência material comum (arts. 23, 196, 198, 205, 211) e privativa (arts. 30, III, V e VIII, e 182).

Se os Municípios têm competência normativa exclusiva para assuntos da predominância do interesse local (art. 30, I, Constituição de 1988), embora não constem da competência legislativa concorrente prevista no art. 24 da Constituição de 1988, eles a possuem por força do art. 30, II, que lhes outorga competência para suplementar a legislação federal e estadual no que couber, o que caracteriza competência legislativa concorrente primária, “delimitada implicitamente pela cláusula genérica do interesse local”, como pondera Fernanda Dias Menezes de Almeida (2000, pp. 75, 113-116, 129, 156¹³). No mesmo sentido, argumenta José Afonso da Silva que conquanto excluídos do art. 24 da Carta Magna, lhes assiste “disporem sobre as matérias ali arroladas e aquelas a respeito das quais se reconheceu à União apenas a normatividade geral”, porém explicando que

nem toda matéria prevista no art. 24 tolera interferência municipal, para que se pudesse inserir os Municípios lá, juntamente com Estados e Distrito Federal. Mas em matéria de educação, cultura, ensino e desporto, assim como nas hipóteses de defesa do meio ambiente, é viável a suplementação de legislação federal como de legislação estadual (SILVA, 2012, p. 281,314).

É compulsório o exame destas premissas no domínio das competências materiais. Em linha de princípio, a competência material é correlata à normativa, havendo um campo comum entre os atores federativos para execução da lei independentemente de sua origem (FERREIRA FILHOS, 2013, p. 92). De qualquer maneira, a outorga de competências materiais comuns, não obstante diferenciada da competência legislativa, possibilita às demais esferas a legislação suplementar, salvo quando a competência legislativa for privativa da União¹³.

¹³ “De fato, como se percebe pelo cotejo dos artigos 23 e 24, as leis que servirão de embasamento para a execução das tarefas comuns serão, em sua maior parte, fruto de competência legislativa concorrente, em que caberá à União editar normas gerais e às demais esferas a legislação suplementar. (...) Isto quando a competência



Neste aspecto, convém assinalar que a competência normativa suplementar municipal se habilita para competências materiais privativas ou comuns. Aquelas, porque sua atuação depende da observância da legislação heterônoma (inclusive a editada sob o influxo de competência legislativa privativa), podendo legislar a nível complementar ou supletivo em relação à legislação federal e estadual. Estas, também são admissíveis, mas, não podem contrariar normas da competência legislativa concorrente federal ou estadual complementar ou supletiva (ALMEIDA, 2000, p. 156-159). Se, por exemplo, cabe aos Municípios a organização e a prestação, diretamente ou sob delegação, dos serviços públicos de interesse local (art. 30, V), a outorga das respectivas concessão ou permissão depende da observância das normas gerais federais de licitação e contratação pública (art. 22, XXVII); se lhe compete cuidar da saúde ou combater todas as formas de poluição (art. 23, II e VI), deve obediência às normas federais e estaduais (art. 24, VI e XII); se é sua incumbência a promoção do adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo (arts. 30, VIII, e 182, § 1º) não pode se desviar das normativas federais e estaduais (arts. 21, IX e XX, 22, I, 24, I). O balizamento da extensão da autonomia municipal será sempre a medida do interesse local. Deste modo, não havendo a predominância do interesse local, falece competência normativa ao Município, assim como sua presença só o legitima a legislar desde que respeitados os círculos de atuação federal e estadual, de sorte que não pode contrariá-los.

5. Competência municipal em meio ambiente.

Como se viu, a Constituição de 1988 confere competência normativa concorrente à União e aos Estados sobre meio ambiente *lato sensu* considerado (art. 24, VI a VIII), reservando à União normas gerais. Para além, consigna competência material comum à União, Distrito Federal, Estados e Municípios para proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas (art. 23, VI), o que indica a coerência do emprego da referência genérica ao poder público na missão de sua defesa e preservação contida no *caput* do art. 225, pois,

material comum não se tiver de exercer de acordo com lei federal editada no uso da competência legislativa privativa, hipótese em que a União estabelecerá normas gerais e específicas, legislando integralmente sobre a matéria (Fernanda Dias Menezes de Almeida. *Competências na Constituição de 1988*, São Paulo: Atlas, 2000, 2ª ed., p. 133).



se refere a todos os níveis federativos de governo. Trata-se aí, em verdade, de competência material comum que repercute direta ou indiretamente na tutela do meio ambiente e que se veicula também na proteção de bens de valor histórico, artístico, cultural, paisagístico (art. 23, III), na preservação de florestas, da fauna e da flora (art. 23, VII), sem prejuízo das demais contidas no art. 225, § 1º, I, III, IV, V, VII, §§ 4º e 6º.

Atenta ao federalismo cooperativo, e nos termos do parágrafo único do art. 23 foi editada a Lei Complementar n. 140/11, que fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora. Esse diploma legal, por exemplo, prevê mecanismos como a atuação supletiva (ação do ente da Federação que se substitui ao ente federativo originariamente detentor das atribuições, nas hipóteses definidas na lei complementar) e a atuação subsidiária (ação do ente da Federação que visa a auxiliar no desempenho das atribuições decorrentes das competências comuns, quando solicitado pelo ente federativo originariamente detentor das atribuições definidas na lei complementar) além de consórcios públicos, convênios, acordos de cooperação técnica, delegação de atribuições ou de execução de ações administrativas.

Em verdade, se à União compete o estabelecimento de normas gerais, não se lhe nega a possibilidade de fixar regras ambientais no âmbito da execução de sua política pública ambiental à vista dos arts. 23, VI e 225 da Carta Magna. Ou seja, a União editará normas ambientais dentro de sua competência para proteção, defesa e preservação do meio ambiente, assim como as destinadas à dispensa de tratamento uniforme e nacional por meio de normas gerais a esse bem jurídico para aplicação nos Estados, Distrito Federal e Municípios. Aos Estados e ao Distrito Federal consigna-se a competência para o assunto no âmbito das particularidades regionais, com a possibilidade de eficácia plena dessa legislação na hipótese de inexistência de normas gerais da União (art. 24, VI a VIII, Constituição Federal). Se, todavia, não houver a norma geral federal, os Estados e o Distrito Federal investem-se de competência plena que vigora até a edição daquela. É claro que isto só vale para a competência concorrente e que encontra limites nas hipóteses de



competência privativa da União, como é o caso das atividades nucleares, conforme observou Vladimir Passos de Freitas (2001, p. 36-37).

Não obstante, aos Municípios assiste competência normativa para disciplina do meio ambiente a título concorrente em nível complementar ou supletivo na medida da predominância do interesse local para atuação de sua competência material comum, assim como a título privativo em assunto de preponderante interesse local.

A compreensão do que constitua preponderante (ou predominante) interesse local empenha a aferição da dimensão de seu grau à vista da maior ou menor capilaridade da matéria no tecido federativo. Efetivamente, assuntos que não se resumem peculiarmente à esfera local e despertam interesse nacional são da alçada da União enquanto os de repercussão regional aos Estados.

Não se pode olvidar que, em geral, normas de proteção, defesa, preservação e recuperação do meio ambiente se encartam no espectro da polícia administrativa, a que todos os entes federados estão habilitados a disciplinar em virtude da autonomia em matéria administrativa.

Os regulamentos administrativos a que se refere o Código Civil no condicionamento do direito de construir (art. 1.229)¹⁴ – para além das regras de direito de vizinhança e do uso normal da propriedade¹⁵ - incluem as normas ambientais. Tampouco se pode negar que vetores de preocupação ambiental iluminam as posturas municipais, o zoneamento, e a disciplina do uso e ocupação do solo urbano, expoentes da dimensão da típica competência municipal para promoção do adequado ordenamento territorial e da política de desenvolvimento urbano (arts. 30, VIII e 182, Constituição de 1988) – vocacionada às funções sociais

¹⁴ “O proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos”.

¹⁵ “Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

(...)

Art. 1.277. O proprietário ou o possuidor de um prédio tem o direito de fazer cessar as interferências prejudiciais à segurança, ao sossego e à saúde dos que o habitam, provocadas pela utilização de propriedade vizinha.

Parágrafo único. Proíbem-se as interferências considerando-se a natureza da utilização, a localização do prédio, atendidas as normas que distribuem as edificações em zonas, e os limites ordinários de tolerância dos moradores da vizinhança”.



da cidade e à garantia do bem-estar de seus habitantes – reflexiva de sua intervenção na órbita privada.

Não é demais lembrar que, como enuncia a Suprema Corte

a regulação estatal no domínio econômico, por isso mesmo, seja no plano normativo, seja no âmbito administrativo, traduz competência constitucionalmente assegurada ao Poder Público, cuja atuação – destinada a fazer prevalecer os vetores condicionantes da atividade econômica (CF, art. 170) – é justificada e ditada por razões de interesse público, especialmente aquelas que visam a preservar a segurança da coletividade¹⁶

Dentre eles a defesa do meio ambiente (art. 170, VI, Constituição da República). Efetivamente, a gestão da cidade pela execução da política urbana, dos serviços públicos (em especial, saneamento e limpeza), da ordenação do uso e ocupação do solo, da fiscalização da construção civil, do controle da poluição sonora e visual, da regulamentação da conduta humana, tem “forte impacto no meio ambiente” (GRANZIERA, 2014, p. 639).

Ademais, é cabível a legislação municipal em matéria ambiental desde que tenha como escopo a suplementação da legislação federal ou estadual nos limites do interesse local (art. 30, II, Constituição de 1988), para ajustar as prescrições normativas mais amplas às suas especificidades, sem, contudo, contrariá-las ou neutralizá-las. Ou seja, “o Município não pode abolir as exigências federais ou estaduais sobre o assunto. Todavia, poderá formular exigências adicionais, atentando para seu interesse próprio no caso concreto” (FREITAS, 2001, p. 40).

Trata-se, como discorrido, do exercício da competência normativa concorrente. Essa construção vale inclusive quando a legislação federal ou estadual expressamente autorize a complementação (suplementação) municipal. É o que já se encontrava em Hely Lopes Meirelles (2014) ao observar que “sua competência

¹⁶ “– A obrigação do Estado, impregnada de qualificação constitucional, de proteger a integridade de valores fundados na preponderância do interesse social e na necessidade de defesa da incolumidade pública legitima medidas governamentais, no domínio econômico, decorrentes do exercício do poder de polícia, a significar que os princípios que regem a atividade empresarial autorizam, por efeito das diretrizes referidas no art. 170 da Carta Política, a incidência das limitações jurídicas que resultam do modelo constitucional que conforma a própria estruturação da ordem econômica em nosso sistema institucional. - Diploma legislativo local que condiciona determinadas atividades empresariais à estrita observância da cláusula de incolumidade destinada a impedir a exposição da coletividade a qualquer situação de dano. Vedação da edificação e instalação ‘de postos de abastecimento, lavagem e lubrificação nos estacionamentos de supermercados e hipermercados e similares, bem como de teatros, cinema, shopping centers, escolas e hospitais públicos’ (Lei Complementar distrital nº 294/2000, art. 2º, § 3º)” (STF, AgR-RE 597.165-DF, 2ª Turma, Rel. Min. Celso de Mello, 28-10-2014, v.u., DJe 09-12-2014).



legislativa fica restrita aos assuntos de predominante interesse local” argumentando ainda que

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 ao 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.(MEIRELLES, 2014, p. 592-594)

A suplementação da legislação federal e estadual pelo Município, todavia, encontra limitações espaciais (incidência sobre seu território) e materiais. Estas consistem “na eventual competência de outro ente federado sobre determinado tema” (GRANZIERA, 2014, p. 638).

Não parece sólida a negativa de suplementação da legislação estadual baseada na ideia de que esta, à luz da competência normativa concorrente, é, por si mesma, complementar da legislação federal, como disserta José Afonso da Silva (2014, p.281,314) explicando que “o art. 24 não comporta legislação suplementar à legislação estadual, porque aí a suplementação é exclusivamente em face de norma geral federal”. Jair Eduardo Santana (1993, p. 115) se manifesta pela admissibilidade da suplementação municipal da legislação estadual à vista da homogeneidade desta ao explicar que

atendendo às particularidades emergentes não satisfeitas pela normação homogênea existente, tanto da esfera genérica da União como da órbita mais especificada dos Estados, pode validamente ser editada lei municipal, desde que presentes os requisitos necessários e indispensáveis para o exercício da competência legislativa suplementar.

A iniciativa legislativa a respeito do tema é comum. Prevalece a observância obrigatória das normas constitucionais centrais de processo legislativo inclusive no âmbito municipal¹⁷, o que se extrai do art. 29 da Constituição Federal. Logo, no tocante a normas de polícia administrativa¹⁸, assim como as urbanísticas¹⁹, não há

¹⁷ RT 850/180; RTJ 193/832.

¹⁸ STF, AgR-ARE 756.593-MG, 1ª Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, 16-12-2014, v.u., DJe 12-02-2015; STF, AgR-RE 681307-SP, 2ª Turma, Rel. Min. Celso de Mello, 09-04-2013, v.u., DJe 24-05-2013.

¹⁹ “Recurso extraordinário. Ação direta de inconstitucionalidade contra lei municipal, dispondo sobre matéria tida como tema contemplado no art. 30, VIII, da Constituição Federal, da competência dos Municípios. 2. Inexiste norma que confira a Chefe do Poder Executivo municipal a exclusividade de iniciativa relativamente à



reserva de iniciativa ao Chefe do Poder Executivo porque a matéria não está catalogada no art. 61, § 1º, II, da Constituição da República. Regra é a iniciativa legislativa pertencente ao Poder Legislativo; excepcional a atribuição de reserva a certa categoria de agentes, entidades e órgãos, e que, por isso, não se presume, impondo-se interpretação restritiva às hipóteses de iniciativa legislativa reservada, como alvitra a doutrina²⁰ secundada pela jurisprudência²¹, tendo em vista que, ao transferirem a ignição do processo legislativo, operam reduções a funções típicas do Parlamento. No que tange às emendas parlamentares, elas são inválidas apenas quando faltar pertinência temática ou causar aumento de despesa prevista nos projetos de lei de iniciativa reservada²². Em outras palavras, emendas parlamentares não são incompatíveis com a iniciativa legislativa reservada desde que observem esses limites, que não são aplicáveis nos casos de iniciativa legislativa comum ou concorrente.

Em resumo, se à União em matéria ambiental compete a edição de normas gerais sobre a matéria a título de competência concorrente não cumulativa que consigna aos Estados e ao Distrito Federal a emissão de normas complementares para atender suas especificidades regionais ou supletivas em face da inexistência de normas federais (salvo no caso de competência privativa federal), também os Municípios se investem no âmbito dessa competência concorrente para além dos casos de sua competência privativa baseada no interesse local disporem em suplementação à legislação federal e estadual também com base no interesse local para satisfação de suas peculiaridades locais. Consequentemente, na hipótese de competência concorrente, a União não poderá editar regras que escapem ao círculo das normas gerais (ressalvada a sua competência privativa e a edição de normas federais para sua política ambiental) assim como os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não podem normatizar para além de suas necessidades regionais ou locais, respectivamente, salvo no caso de legislação supletiva, quando a superveniência da norma geral suspende a eficácia desta. O fator que iluminará a

matéria objeto do diploma legal impugnado. Matéria de competência concorrente. Inexistência de invasão da esfera de atribuições do Executivo municipal. 3. Recurso extraordinário não conhecido” (STF, RE 218.110-SP, 2ª Turma, Rel. Min. Néri da Silveira, 02-04-2002, v.u., DJ 17-05-2002, p. 73).

²⁰ J. H. Meirelles Teixeira. *Curso de Direito Constitucional*, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pp. 581, 585, 592-593.

²¹ RT 866/112.

²² RTJ 210/1084.



pertinência de cada uma dessas esferas normativas será a preponderância do interesse nacional, regional ou local.

Exibidas estas premissas, cumpre pesquisar o tratamento do assunto pelas Cortes judiciárias superiores – o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal.

6. Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

O Superior Tribunal de Justiça apreciou questões relacionadas aos agrotóxicos. Acerca da competência executiva ou material, considerou que “em se cuidando de discussão acerca de medida emergencial que visa controlar a contaminação causada por embalagens de agrotóxicos, o artigo 23 da Constituição Federal estabelece a competência concorrente da União, Estados e Municípios”²³.

No tocante à competência normativa, assinalando que

a União, os Estados e o Distrito Federal, nos termos do art. 10 da Lei 7.802/89, detêm competência concorrente para legislar sobre agrotóxicos e proteção ao meio ambiente, cabendo à União fixar normas gerais e aos Estados suplementar a legislação federal no que couber.

Sublinhou que “não há óbice constitucional ou legal a que os Estados Membros exijam o registro prévio de agrotóxicos no órgão ambiental ou de agricultura estadual, ainda que haja registro prévio no Ministério da Agricultura”²⁴. Na mesma linha afirmando que a

competência para legislar sobre o uso, produção, consumo e comércio de agrotóxicos é concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal”, concluiu que “a exigência do Estado do Paraná de que o laudo para comercialização dos agrotóxicos seja elaborado por laboratório ou instituição oficial não fere a Lei Federal 7.827/81, tampouco a C.F., como já declarado pelo Pretório Excelso ao apreciar Representação de Inconstitucionalidade nº 1.246-6, por isso que se insere na competência estadual supletiva ou complementa”²⁵.

²³ STJ, REsp 541.771-RS, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, 17-04-2008, v.u., DJe 09-05-2008.

²⁴ STJ, AgRg-MC 12.968-PR, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, 25-09-2007, v.u., DJ 05-10-2007.

²⁵ RSTJ 133/175. Neste sentido foi julgado que “a obrigatoriedade de registro no Ministério da Agricultura dos agrotóxicos para sua distribuição e comercialização não veda o registro nos Departamentos das Secretarias Estaduais de Saúde e Meio Ambiente” porque “a competência da União não exclui a dos Estados que utiliza seu poder de polícia e o princípio federativo em proteção à população” (RSTJ 46/232), e que “cabe também aos Estados legislar sobre o uso, produção, consumo e comércio de agrotóxico, cuja competência legislativa não é excluída pela da União” (RSTJ 71/166).



Importante decisão equacionou a competência normativa suplementar do Município. Partindo do pressuposto da competência material comum em matéria ambiental, reconheceu a possibilidade de legislação municipal supletiva na esfera do interesse local. Entretanto, delimitou a relação de subordinação com a legislação federal ou estadual, precisando que

a legislação municipal, contudo, deve se restringir a atender as características próprias do território em que as questões ambientais, por suas particularidades, não contem com o disciplinamento consignado na lei federal ou estadual. A legislação supletiva, como é cediço, não pode ineficacizar os efeitos da lei que pretende suplementar²⁶.

No caso, a conclusão do acórdão estampou que o Município não poderia vedar o uso e o armazenamento de agrotóxicos em seu território se a União autorizou sua produção²⁷.

No tocante à competência material (executiva), assentando a irrenunciabilidade da competência comum resumiu que

a inclusão de determinada função administrativa no âmbito da competência comum não impõe que cada tarefa compreendida no seu domínio, por menos expressiva que seja, haja de ser objeto de ações simultâneas das três entidades federativas: donde, a previsão, no parágrafo único do art. 23 CF, de lei complementar que fixe normas de cooperação (v. sobre monumentos arqueológicos e pré-históricos, a L. 3.924/61), cuja edição, porém, é da competência da União e, de qualquer modo, não abrange o poder de demitirem-se a União ou os Estados dos encargos constitucionais de proteção dos bens de valor arqueológico para descarregá-los ilimitadamente sobre os Municípios²⁸.

7. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

O Supremo Tribunal Federal se orienta, em linhas gerais, pela inconstitucionalidade de norma estadual que regule fora das peculiaridades locais e de sua competência suplementar, em sentido contrário à legislação federal que

²⁶ RT 719/267

²⁷ RT 719/267.

²⁸ STF, ADI 2.544-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 28-06-2006, m.v., DJ 17-11-2006, p. 47.



regula normas gerais sobre o tema, substituindo os critérios mínimos estabelecidos nesta²⁹.

Assim, julgou inconstitucional lei estadual que vedou o cultivo, a manipulação, a industrialização e a comercialização de organismos geneticamente modificados por ofensa às normas constitucionais relativas às matérias de competência legislativa concorrente³⁰, e norma estadual proibitiva de importação, extração, beneficiamento, comercialização, fabricação e instalação de produtos contendo qualquer tipo de amianto em razão de existência de lei federal e extravasamento da competência supletiva³¹.

Apreciando em sede de recurso extraordinário casos envolvendo a competência legislativa municipal em meio ambiente, o Supremo Tribunal Federal manteve decisão do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina que julgou improcedente ação direta de inconstitucionalidade movida em face de lei municipal. O tribunal estadual louvou o entendimento de que

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

²⁹ STF, ADI 5.163-GO, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, 08-04-2015, v.u., DJe 18-05-2015.

³⁰ STF, ADI 3.035-PR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, 06-04-2005, v.u., DJ 14-10-2005, p. 07.

³¹ “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI PAULISTA. PROIBIÇÃO DE IMPORTAÇÃO, EXTRAÇÃO, BENEFICIAMENTO, COMERCIALIZAÇÃO, FABRICAÇÃO E INSTALAÇÃO DE PRODUTOS CONTENDO QUALQUER TIPO DE AMIANTO. GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS. LEGITIMIDADE ATIVA. INVASÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO. (...) 2. Comercialização e extração de amianto. Vedação prevista na legislação do Estado de São Paulo. Comércio exterior, minas e recursos minerais. Legislação. Matéria de competência da União (CF, artigo 22, VIII e XIII). Invasão de competência legislativa pelo Estado-membro. Inconstitucionalidade. 3. Produção e consumo de produtos que utilizam amianto crisotila. Competência concorrente dos entes federados. Existência de norma federal em vigor a regulamentar o tema (Lei 9055/95). Consequência. Vício formal da lei paulista, por ser apenas de natureza supletiva (CF, artigo 24, §§ 1º e 4º) a competência estadual para editar normas gerais sobre a matéria. 4. Proteção e defesa da saúde pública e meio ambiente. Questão de interesse nacional. Legitimidade da regulamentação geral fixada no âmbito federal. Ausência de justificativa para tratamento particular e diferenciado pelo Estado de São Paulo. 5. Rotulagem com informações preventivas a respeito dos produtos que contenham amianto. Competência da União para legislar sobre comércio interestadual (CF, artigo 22, VIII). Extrapolação da competência concorrente prevista no inciso V do artigo 24 da Carta da República, por haver norma federal regulando a questão” (STF, ADI 2.656-SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Corrêa, 08-05-2003, v.u., DJ 01-08-2003, p. 117).

“ao determinar a proibição de fabricação, ingresso, comercialização e estocagem de amianto ou de produtos à base de amianto, destinados à construção civil, o Estado do Mato Grosso do Sul excedeu a margem de competência concorrente que lhe é assegurada para legislar sobre produção e consumo (art. 24, V); proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI); e proteção e defesa da saúde (art. 24, XII). A Lei nº 9.055/95 dispôs extensamente sobre todos os aspectos que dizem respeito à produção e aproveitamento industrial, transporte e comercialização do amianto crisotila. A legislação impugnada foge, e muito, do que corresponde à legislação suplementar, da qual se espera que preencha vazios ou lacunas deixados pela legislação federal, não que venha a dispor em diametral objeção a esta. Compreensão que o Supremo Tribunal tem manifestado quando se defronta com hipóteses de competência legislativa concorrente” (STF, ADI 2.396-MS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, 08-05-2003, v.u., DJ 01-08-2003, p. 40).



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 espacialmente ao seu território, mas materialmente estende-se a tudo quando possa afetar seus habitantes e particularmente a população urbana. Para tanto, sua atuação nesse campo deve promover a proteção ambiental nos seus três aspectos fundamentais: controle da poluição, preservação dos recursos naturais e restauração dos elementos destruídos.

A 2ª Turma do Pretório Excelso, invocando literatura especializada, considerou que “além de a Constituição conferir a competência material aos Estados e Municípios para ‘proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas’ (art. 23, VI), ela, Constituição Federal, também na matéria, confere a competência de ordem legislativa, expressamente, art. 24, inciso VI”³².

De qualquer maneira, a legislação federal e estadual se apresenta como limite à competência normativa do Município em matéria ambiental como decidiu a 2ª Turma da Suprema Corte ao resumir que

a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e promover o adequado ordenamento territorial urbano não afasta a incidência das normas estaduais expedidas com base na competência concorrente para legislar sobre direito urbanístico, meio ambiente e patrimônio turístico e paisagístico” porque a legislação local não pode “derrogar normas federais e estaduais editadas em consonância com a repartição de competência prevista no art. 24, §§ 1º e 2º, da CF”³³.

³² “Essa mesma compreensão do tema é também perfilhada por autorizado magistério doutrinário (JOSÉ AFONSO DA SILVA, ‘Direito Ambiental Constitucional’, p. 81/82, item n. 14, 9ª ed., 2011, Malheiros; CELSO ANTONIO PACHECO FIORILLO, ‘Curso de Direito Ambiental Brasileiro’, p. 219/220, item n. 4.2, 2012, Saraiva; PAULO AFFONSO LEME MACHADO, ‘Direito Ambiental Brasileiro’, p. 442/444, item n. 3, 2013, Malheiros), como se depreende da expressiva lição de PAULO DE BESSA ANTUNES (‘Direito Ambiental’, p. 110/111, item n. 2.3, 15ª ed., 2013, Atlas): ‘O artigo 30 da Constituição Federal atribui aos Municípios competência para legislar sobre: assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e estadual no que couber; promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observadas a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. Parece claro, na minha análise, que o meio ambiente está incluído no conjunto de atribuições legislativas e administrativas municipais e, em realidade, os Municípios formam um elo fundamental na complexa cadeia de proteção ambiental. A importância dos Municípios é evidente por si mesma, pois as populações e as autoridades locais reúnem amplas condições de bem conhecer os problemas e mazelas ambientais de cada localidade, sendo certo que são as primeiras a localizar e identificar o problema. É através dos Municípios que se pode implementar o princípio ecológico de agir localmente, pensar globalmente. Na verdade, entender que os Municípios não têm competência ambiental específica é fazer uma interpretação puramente literal da Constituição Federal.’” (STF, AgR-RE 665.688-SC, 2ª Turma, Rel. Min. Celso de Mello, 02-12-2014, v.u., DJe 17-12-2014).

³³ STF, AgR-RE (segundo) 527.008-SC, 2ª Turma, Rel. Min. Cármen Lúcia, 17-09-2013, v.u., DJe 17-10-2013; STF, AgR-RE (segundo) 474.922-SC, 2ª Turma, Rel. Min. Cármen Lúcia, 27-11-2012, v.u., DJe 20-02-2013.



Esse também foi o fio condutor da decisão prolatada a respeito de leis municipais proibitivas da queima da palha da cana-de-açúcar, tomada em nível de repercussão geral. O Supremo Tribunal Federal reafirmou que “o Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB)”, e enunciou a inconstitucionalidade da lei municipal discrepante da solução dada pela legislação estadual³⁴.

No debate de medidas antipoluição visual (como as da Lei Cidade Limpa do Município de São Paulo), o Pretório Excelso reconheceu a competência normativa municipal porque “trata de assuntos de interesse local, entre os quais, a ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana, com vistas a evitar a poluição visual e bem cuidar do meio ambiente e do patrimônio da cidade”³⁵. A decisão encontrou a competência nos incisos I, II e VIII do art. 30 da Carta Magna de 1988, embora o caso reflita competência privativa municipal lastreada no inciso I desse art. 30.

8. O critério das normas mais restritivas.

Importante reflexão é acerca da Lei n. 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. O § 1º do art. 5º possibilita a Estados e Municípios a instituição dos respectivos planos, e o § 2º desse mesmo preceito apregoa que “normas e diretrizes sobre o uso do solo, do subsolo e das águas, bem como limitações à utilização de imóveis, poderão ser estabelecidas nos Planos de Gerenciamento Costeiro, Nacional, Estadual e Municipal, prevalecendo

³⁴ “5. Sob a perspectiva estritamente jurídica, é interessante observar o ensinamento do eminente doutrinador Hely Lopes Meireles, segundo o qual ‘se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância.’ (Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. p. 121.) 6. Função precípua do município, que é atender diretamente o cidadão. Destarte, não é permitida uma interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, na qual não se reconheça o interesse do município em fazer com que sua população goze de um meio ambiente equilibrado. 7. Entretanto, impossível identificar interesse local que fundamente a permanência da vigência da lei municipal, pois ambos os diplomas legislativos têm o fito de resolver a mesma necessidade social, que é a manutenção de um meio ambiente equilibrado no que tange especificamente a queima da cana-de-açúcar” (STF, RE 586.224-SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, 05-03-2015, m.v., DJe 08-05-2015).

³⁵ STF, AgR-RE 799.690-SP, 1ª Turma, Rel. Min. Rosa Weber, 10-12-2013, v.u., DJe 03-02-2014.



sempre as disposições de natureza mais restritiva”. Segundo Maria Luiza Machado Granziera (2014, p. 610)

essa regra explicita o princípio que vigora em matéria de competência legislativa ambiental, de se adotar a norma que melhor proteja o meio ambiente, que é a finalidade precípua. No caso da Lei nº 7.661/88, a própria norma estabelece esse entendimento, de que a regra mais restritiva é a que melhor protege o ambiente, configurando essa, no caso específico, uma presunção legal.

É possível se argumentar que um dos princípios do Direito Ambiental é o da proteção integral e efetiva dos bens jurídicos tutelados e, portanto, conviria a esse contexto sufragar interpretação que abonasse o § 2º do art. 5º da Lei n. 7.661/88. Porém, competência normativa é temática de natureza constitucional, não podendo norma infraconstitucional tratar do assunto à exceção do quanto se contém no parágrafo único do art. 22 da Constituição de 1988, que consente à lei complementar autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias constantes da competência normativa privativa da União. Ocorre que meio ambiente é objeto da competência normativa concorrente não cumulativa, partilhada entre a União, os Estados e o Distrito Federal (art. 24, VI a VIII, Constituição de 1988), não incidindo a ressalva acima indicada. E, de regra, competência é indelegável e irrenunciável. Tampouco socorre invocar o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal – que autoriza lei complementar para fixação de normas de cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional – porque ela se refere à competência material (ou executiva) comum.

A questão que se coloca é a compatibilidade da prevalência da norma mais restritiva (ou mais protetiva) como critério de solução de conflito normativo espacial ou federativo, em face da repartição de competências prevista na Constituição de 1988, que lhe é superveniente, porque esse parâmetro não foi agasalhado no art. 24 desta. Evidentemente, não pode prosperar a interpretação de primazia de lei estadual ou municipal que contenha matéria da alçada das normas gerais reservadas à União ou de lei municipal que extravase o âmbito suplementar delimitado pelo interesse local. Nesses casos, e sendo um problema de direito intertemporal, a legislação dissonante do art. 24, §§ 2º e 3º, da Constituição de



1988, não foi recepcionada, ou, no mínimo, teve eficácia suspensa por lei federal ou estadual (art. 24, § 4º, Constituição Federal).

Ao apreciar a competência legislativa concorrente, Maria Luiza Machado Granziera disserta que Estados e Municípios podem estabelecer normas ambientais mais restritivas que as normas gerais da União porque “a norma geral, pela própria denominação, não pode entrar em detalhes, já que deve aplicar-se igualmente a todo o território nacional” e “o conteúdo das leis estaduais e municipais sobre meio ambiente, pois, deve considerar a situação e as características locais”, podendo “ser mais restritivas em relação à norma geral, desde que as restrições fixadas tenham um liame lógico com a necessidade da proteção local”.(GRANZIERA, 2014, p. 95)

O que esse critério espelha é a complementação, própria à repartição vertical que orienta a competência normativa concorrente não cumulativa, e que assiste a Estados e Municípios na edição de normas ambientais. Se logicamente não se admite norma estadual e municipal mais permissiva é certo que não se autoriza à legislação estadual e municipal contrariar totalmente o sentido da lei geral federal – por exemplo, proibindo aquilo que ela consente. A norma estadual ou municipal mais restritiva, de qualquer modo, só terá valia constitucional se atuar no espaço regional ou local respectivamente, a título complementar para ajustar situações a partir da diretriz contida na norma federal geral.

Em se tratando de competência privativa, não há que se cogitar da incidência de norma mais restritiva porque não há concurso de competências, senão unicidade de titular. Por exemplo, constituindo bens públicos federais os rios limítrofes a outra nação ou que banhem mais de um Estado federado (art. 20, III, Constituição Federal), falece competência normativa estadual e municipal para proteção desse recurso ambiental.

9. Conclusões.

É possível se afirmar em balanço sobre a competência do Município sobre meio ambiente que o ente local tradicionalmente a desenvolve, nos aspectos material e normativo, no feixe de ações e normas atinentes à regulação da vida urbana como projeção da polícia administrativa municipal, já que vetores de preocupação ambiental (como salubridade, higiene, bem-estar, sossego, tranquilidade, segurança) iluminam as posturas municipais, o zoneamento, e a



disciplina do uso e ocupação do solo urbano, expoentes da dimensão da típica competência municipal para promoção do adequado ordenamento territorial e da política de desenvolvimento urbano.

E decerto o Município constitua a entidade federada melhor habilitada para tanto no círculo das questões exclusivamente locais e particulares, dada a proximidade com as questões mais agudas da convivência, embora o exponha mais a influência de grupos de pressão.

Entretanto, sua competência normativa é objetivamente limitada pela preponderância do interesse local, razão pela qual se lhe assiste competência privativa nesse domínio também é esse o parâmetro para mensuração de sua competência concorrente (não cumulativa) que não pode invadir nem contrariar o campo da legislação federal e estadual. Essa competência concorrente é restrita a peculiaridades tipicamente locais a partir dos marcos da legislação federal e estadual, não alcançadas proficientemente por estas.

Portanto, aos Municípios assiste competência normativa para disciplina do meio ambiente a título concorrente em nível complementar ou supletivo na medida da predominância do interesse local para atuação de sua competência material comum, assim como a título privativo em assunto de preponderante interesse local.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**, São Paulo: Atlas, 2000, 2ª ed.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**, São Paulo: Malheiros, 2010, 25ª ed.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm > Acesso em: 17 maio.2016

_____. **Código Civil de 2002**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm > Acesso em: 17 maio.2016

BRAZ, Petrônio. **Direito Municipal na Constituição**, Leme: J. H. Mizuno, 2010, 7ª ed.

CALMON, Pedro. **Curso de Direito Constitucional Brasileiro**, Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1954, 3ª ed.



- CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**, Belo Horizonte: Del Rey, 2001, 5ª ed.
- COSTA, Nelson Nery. **Curso de Direito Municipal Brasileiro**, Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**, São Paulo: Globo-Publifolha, 2000, vol. I.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira**, São Paulo: Saraiva, 1983, 3ª ed.
- _____. **Curso de Direito Constitucional**, São Paulo: Saraiva, 2013, 39ª ed.
- FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito Administrativo e meio ambiente**, Curitiba: Juruá, 2001, 3ª ed.
- GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**, São Paulo: Atlas, 2014, 3ª ed.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**, São Paulo: Companhia das Letras, 1995, 26ª ed.
- LEAL, Víctor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o Município e o regime representativo no Brasil**, São Paulo: Companhia das Letras, 2012, 7ª ed.
- MEIRELLES, Hely Lopes Meirelles. **Direito Municipal Brasileiro**, São Paulo: Malheiros, 2014, 17ª ed.
- MELLO FILHO, José Celso de. **Constituição Federal Anotada**, São Paulo: Saraiva, 1986, 2ª ed.
- OLIVEIRA, Yves de. **Curso de Direito Municipal**, Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1958, 2ª ed.
- SANTANA, Jair Eduardo. **Competências legislativas municipais**, Belo Horizonte: Del Rey, 1993.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**, São Paulo: Malheiros, 2010, 33ª ed.
- _____. **O Município na Constituição de 1988**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.
- _____. **Comentário contextual à Constituição**, São Paulo: Malheiros, 2012, 8ª ed.
- TEIXEIRA, J. H. Meirelles. **Curso de Direito Constitucional**, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.