

**ESTUDO SOBRE O ALCANCE DAS COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS PARA
ORDENAÇÃO AGRO-AMBIENTAL DO SOLO COMO INSTRUMENTO DE
EFETIVAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO DEMOCRÁTICO:
PARADOXOS DO FEDERALISMO CENTRALIZADOR NA PERSPECTIVA DO
PENSAMENTO JURÍDICO CONTEMPORÂNEO**

Study on the extent of power for ordination municipal agro-environmental land as a tool for
effective democratic human development: the paradoxes of centralized federalism

Saulo de Oliveira Pinto Coelho¹

Rafaela Pereira Morais²

RESUMO	ABSTRACT
<p>O artigo tem o fim de traçar linhas metodológicas de investigações para a verificação, avaliação e delimitação da competência municipal prevista na Constituição Federal, quanto à ordenação sustentável do solo agro-ambiental. O temário proposto é testado a partir da investigação do papel dado ao poder público municipal na efetivação de direitos humano-fundamentais tidos como de terceira geração. O artigo apresenta resultados alguns resultados da reflexão desenvolvida a este respeito, com o objetivo metodológico principal de comunicar à comunidade acadêmica qual é a problemática e a perspectiva de abordagem teórico-discursiva que a equipe vem construindo para reconfigurar da relação entre o poder municipal e a ordenação da atividade agrária sócio-ambientalmente sustentável, com o intuito de possibilitar o diálogo científico entre os interessados no temário, gerando um aprofundamento do debate. Como hipótese, busca-se demonstrar que uma interpretação literal da Constituição sobre a exclusividade da União para legislar sobre Direito Agrário, representa equívoco a ser evitado, para efetivação do princípio constitucional do desenvolvimento sustentável. Os referenciais teóricos da pesquisa foram testados frente aos dados acerca da experiência jurídica concreta que se vem observando acerca da participação municipal da ordenação das espacialidades rurais, tendo em vista a necessidade de normatizar o uso racional dos recursos utilizados nas</p>	<p>The article has to draw lines of methodological investigations for verification, assessment and delimitation of municipal competence provided for in the Federal Constitution, to sustainable soil sorting AE. The agenda proposed is to research the role given to the municipal public power identifiable human fundamental rights-regarded as the third generation. The article presents partial results of the reflection in this regard, with the main methodological goal of communicating to the academic community which is the problem and the prospect of theoretical-discursive approach that the team has built to approach the relationship between municipal authorities and the ordering activity's socio-environmentally sustainable agrarian, with the aim of enabling the scientific dialogue between stakeholders in exhibitors generating a deepening debate. The theoretical reference search have been tested against the data about the practical legal experience that has been observing about municipal participation of rural ordering spacialities, in view of the need to regulate the rational use of resources used in economic activities can be developed there, with a specific focus on AE activity.</p>

¹ Professor Efetivo da Faculdade de Direito da UFG; Chefe do Departamento de Formação Jurídica Básica e Complementar; autor de livros e artigos, atua junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito da UFG. saulo Coelho@direito.ufg.br

² Mestranda em Direito Agrário junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito da UFG. rafaelamoraisadv@hotmail.com

atividades econômicas passíveis de serem ali desenvolvidas, com enfoque específico na atividade agro-ambiental.	
Palavras-chave: Direito Agrário. Desenvolvimento Sustentável. Poder Municipal. Repartição de competências. Princípio da dignidade da pessoa humana.	Key-words: Land and Agrarian Law. Sustainable Development . Municipality. Division of powers. Principle of human dignity.

1. INTRODUÇÃO

Com a Constituição Federal de 1988 o federalismo brasileiro passou a estar englobado dentro da idéia de democracia contemporânea, participativa e dialogal (Pereira: 2011; 173-5). Nesse sentido, a Constituição inovou, não só ao acrescentar os Municípios como entes federativos, mas, sobretudo, por dotá-los de efetivos deveres-poderes de regulação de importantes campos da complexa sociedade brasileira atual, mesmo que essa atribuição, na maior parte dos assuntos, tenha ocorrido de forma compartilhada com os demais entes federativos (Magalhães: 1997; 40). De origem centrípeta, a nossa federação foi criada da divisão de um poder central em outros entes autônomos que exteriorizam essa autonomia na repartição de competências. Mesmo tendo sido criada há mais de um século, a Federação brasileira permaneceu estruturada, até muito recentemente, sob a ótica de uma postura centralizadora em relação ao exercício do poder constitucionalmente posto, situação que somente começou efetivamente a se inverter a partir da Constituição de 1988.

O constituinte de 1988 deu ao município legitimidade para legislar sobre assuntos de interesse local, de efetivar planos diretores como forma de cumprimento da função social da propriedade pública e privada, bem como para suplementar a legislação estadual e nacional no que tange a vários assuntos relacionados à organização racional de atividades socioeconômicas, que repercussão *glo-cal*.

A problemática proposta na presente investigação gira no entorno da constatação de que a história efetual recente³ da compreensão do alcance constitucional do poder regulador

³ Remetemo-nos, aqui, diretamente a um importante conceito da hermenêutica filosófica pautada nas matrizes heideggerianas e gadamerianas. Trata-se do “princípio da história efetual”, muito bem apresentado por Gadamer, em *Verdade e Método*. (Cf. Gadamer: 2007; 397-405). Em linhas bastante gerais, por história efetual [*Wirkungsgeschichte*] “entende-se, desde o século dezanove, nas ciências literárias, o estudo das interpretações produzidas por uma época, ou a história de suas recepções”. (Cf. Grondin: 1999; 190). O princípio da história efetual, no pensamento de Heidegger e Gadamer, afirma, em suma, que uma obra possui uma história de sucessivas interpretações que lhe vão fixando o sentido em determinada direção. Essa “história ontológica do ser interpretado” é a ponte para sua compreensão em um momento atual, implicando, ao mesmo tempo, certo condicionamento dos sentidos atribuíveis à obra, pois que efetivados no “horizonte de pré-compreensão” daquele texto. Se pensarmos em interpretações ou juízos sobre uma obra que meramente reproduzem o que sobre ela foi legado pela tradição, podemos denominá-las de *hermenêuticas adstritas ao resultado da história efetual* de um texto. Trata-se de uma interpretação que meramente reproduz a cadeia de interpretações historicamente efetivadas acerca de uma obra e que, como

municipal ainda situa-se aquém das possibilidades dadas pela Constituição aos Municípios. Lança-se, a partir daí, a hipótese de que, no campo da regulação das espacialidades e do uso do solo frente às atividades desenvolvidas em âmbito rural, é justamente a má-compreensão ou in-compreensão do atual modelo federativo brasileiro e do atual modelo constitucional de gestão pública, com seus respectivos instrumentos, que faz com que, tanto no campo da doutrina específica dessa matéria, em regra situada na órbita dos direitos agrário, econômico e administrativo, quanto no campo da jurisdição acerca do assunto, haja verdadeiro atrofamento do alcance reconhecido aos poderes municipais para colaborar na regulação da importante tarefa de racionalizar, do ponto de vista sócio-econômico e ambiental, tais atividades.

A disciplina das espacialidades implica diversas atividades reguladoras, que incidem sob diferentes bens. A tradição jurisprudencial brasileira, firmada na interpretação imediata do texto constitucional, tem reconhecido à União a competência para ordenação do solo agrário, vez que atribui a ela competência exclusiva para legislar sobre “Direito Agrário”. Daí, desdobra-se uma série de *mal-entendidos*, que findam por retirar dos poderes locais a capacidade de regular variadas implicações transversais da atividade agrária no plano da proteção do meio ambiente equilibrado, da ordenação racional das Cidades, com qualidade de vida, e da defesa da saúde e bem estar da população local, todos deveres atribuídos aos municípios, dos quais desdobram constitucionalmente poderes normativos reguladores⁴.

Como testagem metodológica das considerações hipotéticas acima apresentadas acerca do problema identificado, o presente trabalho, que consiste em um relatório parcial da pesquisa, discorre criticamente sobre o atual estado da arte da compreensão doutrinária brasileira acerca do papel dos municípios no chamado federalismo contemporâneo, procedendo à desconstrução deste discurso, via reflexão, ou seja, tomando esse próprio discurso como base para sua superação⁵. Discute-se, por exemplo, que as competências materiais comuns, atribuídas também aos municípios no art. 23 da Constituição, não podem

tal, fixaram (efetivaram) certo sentido junto ao rol de sentidos possíveis à obra como ‘projeto de ser’. Uma *hermenêutica meramente efetual* é aquela que se prende a esse sentido já arraigado, *trivial*, sem o submeter à crítica.

⁴ A título de exemplo, podemos constatar que, mesmo autores atuais e consagrados na área do direito agrário, como Benedito Ferreira Marques, abordam de modo imediatista a questão das competências constitucionais para a matéria agrária. Ao abordar a questão, no tópico sobre as fontes do Direito Agrário, em sua mais recente obra, o autor não faz qualquer menção sobre a possibilidade de lei municipal ou estadual regularem, mesmo que de forma indireta, questões com implicação na atividade agrária. (Marques: 2011; 19-20).

⁵ A expressão superação é aqui tomada no sentido de *Aufhebung*, ou *suprassunção*, tal como condiz à dialética especulativa.

ser entendidas apenas como atribuição de competência para o exercício de ato administrativo em sentido estrito, mas como atribuição de verdadeiro poder de governo sobre tais assuntos, do qual decorre a capacidade de instituir políticas públicas e programas públicos, que são regulados por meio de lei⁶. Logo, da leitura do art. 23 em conformação sistemática com o art. 30 do texto constitucional, numa ótica atual, deveria decorrer a inferência de que os Municípios podem legislar, no âmbito local, sobre todos os assuntos atribuídos a ele como competência material. Em geral, porém, não é esse o entendimento comumente apresentado pelos estudiosos da regulação jurídica das atividades agrárias.

A Constituição Federal deixa clara a importância dada aos Municípios. O federalismo contemporâneo brasileiro é plurilateral e nele o poder local é o poder com maior capilaridade e presença social. Essa nova visão de federalismo justifica-se, principalmente, na nova concepção de Estado Democrático que se anuncia como participativo e dialogal (Pereira: 2011; 175), no qual o centro é o ser humano, em sua dignidade, detentor de interesses que deverão ser defendidos em prol do princípio da dignidade da pessoa humana.

Pretendeu-se, portanto apresentar o que se constatou serem as insuficiências da leitura tradicional, positivista-legalista, acerca das competências federativas em matéria de regulação da atividade agrária em suas diversas implicações sócio-ambientais; visão calcada na idéia, tida como errônea, de que a “ordenação do solo agrário” seria apenas assunto do “Direito Agrário”⁷ e que, portanto, tal ordenação teria sua positivação deixada sob a responsabilidade apenas da União. Essa leitura, apesar de óbvia frente à literalidade do texto constitucional, não está de acordo com uma leitura sistemático-finalística da Constituição (Canaris: 2002; 149-96), muito menos com a idéia de uma ordenação jurídica como complexo unitário, porém plurilateral, cujo núcleo fundamental são dos direitos constitucionais possibilitadores da dignidade da pessoa humana. O projeto da Constituição de 1988 é certamente o de estruturar vários e diversificados instrumentos de eficácia dos direitos

⁶ A visão da função administrativa, como atividade consentânea às funções de governo, em que o ato administrativo guarda seu sentido no contexto de atividades administrativas inseridas em programas e planos de governo, chama a atenção para o fato de que a gestão pública contemporânea é constitucionalmente estruturada por meio da atividade de proposição e regulação legal de tais competências materiais. Essa leitura marca a visão contemporânea do regime jurídico administrativo em autores como Marçal Justen Filho (2008; 209-210).

⁷ Essa leitura está implícita em obras de Direito Agrário que, ademais, normalmente o identificam como mero desdobramento do direito civil, notadamente de sua parte especial relativa aos direitos reais. Tal visão está confirmada em obras, como a de Oleskovicz (2011; 5-16).

fundamentais e da democracia participativa, dentre eles encontra-se a busca pelo fortalecimento do Poder Municipal, como lugar de realização da cidadania.

Trata-se, portanto, de analisar as competências constitucionais municipais para ordenação das espacialidades, para compreender as possibilidades e os limites dessas competências para regulação sustentável do uso dos espaços rural e agrário, levando em consideração a compreensão sistêmica e dinâmica da ordem constitucional e seus desdobramentos. É notório na recente dogmática jurídica brasileira, o reconhecimento da capacidade municipal para legislar sobre a ordenação dos espaços urbanos e de expansão urbana, mas quando se fala dos espaços rural e agrário, a competência municipal é esvaziada por uma jurisprudência preza à visão centrípeta do federalismo brasileiro⁸.

O Poder Público municipal é o poder mais próximo do cidadão. Delimitar sua competência, considerando a ordem constitucional agrária e ambiental é fundamental para a percepção do papel que a Constituição Brasileira atribui aos municípios na busca por efetivação da realidade de justiça social e equilíbrio sócio-ambiental que ela projeta como a meta legítima para as políticas públicas; estas, porém, na prática dos municípios brasileiros, acabam nem sempre sendo condizentes com o projeto constitucional.

No atual estágio das investigações sobre a regulação do uso do solo municipal, abrangendo o solo rural, agrário e a expansão urbana do município, pode-se inferir que a questão da ordenação dos espaços urbanos não pode ser tratada de modo isolado da questão da ordenação do uso dos espaços e solo rural e agrário, sobretudo em cidades em que as atividades e agropecuária e agroindústrias exercem papel central na vida local, pois ambas as questões se implicam na problemática geral do uso racional e sustentável do solo em razão do mandamento constitucional de busca por garantia das condições de qualidade de vida.

Nas regiões em que a expansão da fronteira agrária brasileira já se consolidou há algumas décadas, existe agora um conseqüente processo de expansão urbana, que se soma a um processo de modernização, diversificação e industrialização das práticas agrárias, gerando alta demanda por planejamento sustentável do uso das especialidades dessas áreas, em termos de zoneamento e de adoção de limitações administrativas racionalizadoras das atividades

⁸ Raros são os autores que, tal como faz acertadamente Paulo de Bessa Antunes, reconhecem que os municípios possuem o dever-poder de regular, inclusive por meio de seus planos diretores, o zoneamento territorial, visando indicar as regiões voltadas para cada atividade agrícola e as posturas a serem observadas a esse respeito. (Antunes:2005; 159).

sócio-econômicas desenvolvidas. Dentre os mecanismos normativos constitucionalmente estabelecidos para a concretização de um planejamento sustentável e inclusivo do desenvolvimento, a competência constitucional dada aos municípios e às regiões metropolitanas para estabelecimento de Planos Diretores ganha destaque e merece ser relida aos olhos de uma visão pós-positivista, principiológica e efetivadora da Constituição⁹. Mas esse não é o único recurso normativo municipal deixado pela Constituição à disposição para o cumprimento do objetivo constitucional de promoção inclusiva da qualidade de vida. Outros, tais como os zoneamentos econômico-ecológicos e a estruturação de leis de posturas, devem ser pensados em conjunto quanto aos respectivos alcances no que tange à atividade agrária.

Este artigo apresenta os resultados parciais da investigação em andamento e tem o objetivo principal de apresentar os problemas que gravitam entorno do tema, bem como a perspectiva de abordagem e as soluções interpretativas provisórias que até o momento foram vislumbradas, no intuito de fomento do debate acerca dessa importante questão, para falseamento científico (Popper: 1975; 307) das posições comumente adotadas.

2. UMA BREVE EXPOSIÇÃO GERAL RENOVADA ACERCA DO PAPEL DO MUNICÍPIO NO FEDERALISMO CONTEMPORÂNEO

O Direito Constitucional trata do federalismo enquanto o *modus* compreensivo da forma de Estado denominada Federação ou Estado Federal que é caracterizado pela união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional, denominada autonomia federativa. Apesar de traçarmos esta idéia de federação, deve-se ressaltar que a doutrina brasileira não é unânime quanto ao conceito e as características da autonomia federativa.

Apesar de Silva (1996; 100-01) não reconhecer o Município como ente federativo autônomo, o art. 18 da Constituição Federal (que praticamente repete o disposto no art. 1º da CF – união indissolúvel da União, Estados e Municípios) dispõe que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos.

⁹ Sobre a leitura pós-positivista do constitucionalismo democrático contemporâneo, parcialmente identificada com a idéia de neoconstitucionalismo, (Barroso: 2010; 247-250).

Baracho (1986; 47), em sua Teoria Geral do Federalismo afirma que os conceitos de soberania e descentralização são essenciais para a compreensão do federalismo e, citando Benoit Jeanneau, conceitua o Estado Federal “*como um agrupamento de coletividades políticas que abandonam, sob uma base igualitária, parte de suas competências em benefício da comunidade (...)*”.

Nessa perspectiva, os entes federados são todos autônomos (nunca soberanos), nos termos estabelecidos pela Constituição Federal, inexistindo subordinação entre eles. Não há precedência de um ente federado sobre outro, mas sim distribuição de competências. No exercício de suas atribuições fixadas constitucionalmente, o município é tão autônomo quanto, por exemplo, a União; e dentre os desdobramentos dessa autonomia federativa, destacam-se o auto-governo, a auto-administração, a auto-tributação e a auto-legislação, dentre outras esferas de autonomia federativa (Magalhães: 1997; 108).

Segundo Almeida (2010; 14) a grande inovação do federalismo está na previsão de dois níveis de poder – o nível do poder central e o dos poderes periféricos – que devem funcionar autônoma e concomitantemente. A delimitação de competências é essencial para que os poderes (central e periféricos) atuem simultaneamente.

A federação brasileira não é um Estado federado comum, porque nas federações clássicas só há o poder político central (União) e os centros regionais de poder (estados). A República Federativa do Brasil é composta de quatro espécies de entes federados dotados de autonomia, dois deles entes federados típicos (União e estados) e outros dois federados atípicos ou anômalos (Distrito Federal e municípios)¹⁰.

Comentando a disposição constitucional, Bonavides (2010; 344) afirma que “*as prescrições do novo estatuto fundamental de 1988 a respeito da autonomia municipal configuram indubitavelmente o mais considerável avanço de proteção e abrangência já recebido por esse instituto em todas as épocas constitucionais de nossa história*”.

Para este autor (2010; 344-47), bem como para Costa (2010; 77) o “novo” federalismo brasileiro introduzido pela Carta de 1988 possui uma dimensão trilateral que alarga o raio de autonomia municipal no quadro da organização política do País.

¹⁰ Quanto a este assunto: Costa (2010, 77); Meirelles (1998; 42-3).

Baracho (1996; 19) em obra mais recente, denominada “*O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução*” afirma:

Nas preocupações federativas o governo local assumindo grandes projeções, desde sua efetivação, estrutura quadros políticos, administrativos e econômicos que se projetam na globalidade dos entes da Federação. (...) O melhor clima das relações entre cidadãos e autoridades deve iniciar-se nos municípios, tendo em vista o conhecimento recíproco, facilitando o diagnóstico dos problemas sociais e a participação motivada e responsável dos grupos sociais na solução dos problemas, gerando confiança e credibilidade.

Assim, podemos afirmar que o Município, como ente federativo autônomo dotado de poderes e mais próximo do cidadão, tem maior capacidade de percepção das necessidades locais e de suprimento dessas necessidades, atingindo os fins federativos propostos pela Carta de 1988. Também nesse sentido, podemos citar Meirelles (1998; 104):

(...) não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira. O que define e caracteriza o “interesse local”, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.

Para Baracho (1996; 20) existe uma nova conscientização com referências ao conceito político do federalismo. O federalismo passou a ser uma forma de distribuição de atribuições (descentralização de poder) entre entes do mesmo Estado soberano no qual o governo local ganha grande importância por ser o mais próximo das necessidades sociais e, assim, o melhor gestor de políticas públicas.

Nessa nova perspectiva do federalismo as constituições ganham importância. O texto constitucional passa a ser supremo e o centro do sistema jurídico, bem como do sistema federativo. A dogmática constitucional deixa de se preocupar com o Estado e sua organização e passaram a se preocupar com a sociedade e seus direitos (Bonavides: 2010; 29). Essa nova perspectiva levou ao que Bonavides (2010; 23) denomina de “Estado de Direito contemporâneo” que seria um “Estado principialista”, ou seja, um Estado no qual há o reconhecimento teórico da positividade dos princípios. Passaram a ganhar destaque, então, os princípios do reconhecimento do interesse local, princípio da autonomia federativa municipal, o princípio da prevalência dos direitos fundamentais e o princípio da subsidiariedade do poder regulador local, este último, merecendo melhores esclarecimentos, que serão ofertados.

3. O PODER MUNICIPAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Bennoit Jenneau (*apud* Baracho: 1986; 47-8), ao definir Estado federal como um “*agrupamento de coletividades políticas que abandonam, sob uma base igualitária, parte de suas competências em benefício da comunidade*”, cita características fundamentais que todo Estado federado deve conter: a) Uma repartição das competências estatais entre duas espécies de órgãos superpostos em que uns situam-se em nível de Estados membros e os outros a nível da Federação; b) a participação das coletividades integrantes nas decisões tomadas pelos órgãos comuns efetivam-se por meio de uma Câmara que representa especialmente os Estados; c) há igualdade entre as coletividades que participam dessa união, consagrada na maioria dos Estados federais pela regra de que, em cada Estado membro, qualquer que seja a sua população ou a extensão de seu território, terá um número igual de representantes na Câmara dos Estados.

Para Meirelles (1998; 39) a Constituição consagrou a tese daqueles que sustentavam que o Município brasileiro é “*entidade de terceiro grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo*”. Considerando a Constituição Federal de 1988 e a inclusão dos Municípios como entes federados, Bonavides (2010; 344) afirma:

As prescrições do novo estatuto fundamental de 1988 a respeito da autonomia municipal configuram indubitavelmente o mais considerável avanço de proteção e abrangência já recebido por esse instituto em todas as épocas constitucionais de nossa história.

Entretanto, este “avanço” constitucional não é entendimento de todos. Autores como José Afonso da Silva (2006; 101) entendem ser um equívoco do constituinte originário a inclusão dos municípios como componentes da federação. Para esta parcela da doutrina, o Município é mera divisão política do Estado-membro devendo a atual Constituição ser interpretada no sentido de considerar o Município como componente da federação, mas não como entidade federativa.

Apesar do respeitável entendimento de parte da doutrina que não conclama o Município como ente federativo, a atual Carta Política é expressa quanto ao seu enquadramento como tal. Os arts. 18, 29 e 30 da Constituição Federal delimitam a autonomia municipal e deixam claro a sua capacidade de autogoverno (eleição do Prefeito e Vereadores),

auto-legislação (Lei Orgânica Municipal e leis municipais de interesse local) e auto-administração (autonomia de gestão dos serviços e competências).

Enquadrando o Município como ente federativo, o Supremo Tribunal fixou entendimento. Na ADIN 3549-5, rel. Ministra Cármen Lúcia (DJ 31/10/2007) foi fixado entendimento de que a República Federativa do Brasil possui como forma de Estado o federalismo há mais de um século e que, com a Constituição da República de 1988, foi estabelecida nova relação entre os entes federados, passando-se a considerar o Município componente da estrutura federativa e, nessa condição, dotando-o de competências que traçam o âmbito de sua autonomia política.

A sistemática constitucional atual, Município assume grande importância na federação brasileira por ser o poder mais próximo do cidadão, o que permite ao Município dar otimizar a efetividade de mandamentos constitucionais diretamente relacionados com a dignidade da pessoa humana, fundamento do Estado brasileiro.

4. AS COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS NA REPARTIÇÃO FEDERATIVA DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A repartição de competências é o ponto central de um Estado do tipo federal. Horta (2006: 477) afirma que existe uma dificuldade em distinguir as competências da União, dos Estados e, no caso do Brasil, dos Municípios, propugnando que limites constitucionais dessa repartição de competências dependem, não apenas do texto constitucional, mas também do seu contexto, da natureza e do tipo histórico de federação, tendo em vista que há uma significativa abertura semântica na interpretação do texto constitucional acerca desse assunto.

Nos dizeres de Petrónio Braz (2001; 90), a Constituição Federal de 1988 prezou pelo federalismo cooperativo, ou seja, por um federalismo sem a rigidez do federalismo clássico, estabelecendo formas de relacionamento entre os entes federativos. Assim, podemos afirmar que os níveis de competência se entrelaçam visando o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (art. 23, parágrafo único da CRFB/88).

Almeida (2010;14) afirma que é a repartição de competências que dá substância à descentralização da federação em unidades autônomas:

Com efeito, a autonomia, no seu aspecto primordial, que a etimologia do termo naturalmente indica – autonomia, do grego *autos* (próprio) + *nomos* (norma), significa edição de normas próprias -, corresponde, no caso dos Estados-membros, à capacidade de se darem as respectivas Constituições e leis. Ora, destituído de significado prático seria reconhecer essa capacidade de auto-organização e autolegislação, sem que houvesse uma definição do objeto passível de normatização pelos Estados.

Celso Bastos (2008; 263) ao diferenciar soberania de autonomia, traça uma direta relação da repartição de competências com a autonomia ressaltando a importância do texto constitucional como fruto da vontade soberana da nação numa federação:

Autonomia, por outro lado, é a margem de discricção de que uma pessoa goza para decidir sobre os seus negócios, mas sempre delimitada essa margem pelo próprio direito. (...) autonomia, pois, não é um amplitude incondicionada ou ilimitada de atuação na ordem jurídica, mas, tão-somente, a disponibilidade sobre certas matérias, respeitados, sempre, os princípios fixados na Constituição. (...) Fica claro, pois, que os Estados-membros não são soberanos, como, de resto, não o é a própria União. (...) Tanto o primeiro quanto os segundos haurem sua esfera de competência do próprio texto constitucional, fruto da vontade soberana da Nação.

Baracho (1986; 51) afirma que considerar a repartição de competências como ponto fundamental para a doutrina jurídica do federalismo enquanto estruturação de uma relação sinérgica entre entes políticos autônomos é dizer que, no Brasil, a repartição de competências, prevista no texto constitucional, consubstancia uma importante garantia, em virtude da rigidez da Constituição da República. O autor, porém, entende que o modelo delineado pelo legislador constituinte não possui hiper rigidez, pois não integra o núcleo inabolível da Constituição, ou seja, não está protegido pelo manto da cláusula pétrea. O modelo de repartição de competências estabelecido pelo poder constituinte originário pode ser modificado por meio de emenda à Constituição. Essa ótica merece, no entanto, pequeno reparo, pois quanto se supera o conceito de “cláusula pétrea” pelo de “limite constitucional material ao poder de reforma”, entende-se que a descentralização federativa já alcançada no texto originário não pode ser alterada de forma prejudicial, por emenda. Somente para ampliar o grau de descentralização federativa pode ser introduzida modificação no sistema constitucional de divisão de competências.

Segundo Almeida (2010; 58), o sistema de repartição de competências adotado na Constituição Federal de 1988 é um sistema complexo em que convivem competências privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente. Em verdade, devemos observar, no intuito de aprofundar esse entendimento,

que o grau de complexidade de nosso sistema constitucional é ainda mais denso. A primeira estruturação base da divisão esta na relação entre competências materiais e competências legislativas. As primeiras normalmente são compreendidas como competências administrativas, vinculadas à função administrativa em sentido estrito. Essa leitura pode gerar o mal-entendido de se achar que toda a matéria disposta nesse tipo de competência não envolve o poder de legislar e regulamentar. Se, ao contrário, entende-se, dentro de uma ótica contemporânea acerca que como se estrutura a dinâmica da Administração Pública, que as competências matérias significam a atribuição de deveres-poderes de implementação de políticas públicas e programas de gestão para a devida implementação dos bens constitucionais ali dispostos, a atividade de legislar passa a ser considerada como uma função instrumental necessária à efetivação desses deveres-poderes.

Quanto à outra divisão básica do sistema constitucional de competências, a divisão de competências legislativas em sentido estrito, sua estruturação precisa também ser pensada em termos de uma linguagem jurídica contemporânea. A divisão apresentada, entre competências legislativas exclusivas, privativas, concorrentes, suplementares e residual, guarda em si o problema da transversalidade de vários dos temas tratados pela Constituição. Questões como saúde, meio ambiente, desenvolvimento econômico, planejamento e zoneamento, promoção da qualidade de vida, dentre outros, por sua natureza integral e sistêmica, acabam por invadir temas e campos mais bem delimitados, tais como “Direito Civil”, “Direito Penal”, “Direito Comercial”, “Direito Trabalhista”. No sistema constitucional de competências, divisões tradicionais do Direito convivem com temas jurídico-sociais ontologicamente interdisciplinares e transversais. Logo, as competências municipais, que podem parecer limitadas e diminutas numa ótica tradicional do Direito, já numa ótica constitucionalista contemporânea, se apresentarão fartas de possibilidades e ampla em alcance, posto que, em nível local, poderão, ao regular tais temas transversais, implicar direta em indiretamente em aspectos específicos desses campos tradicionais.

Para Silva (2006; 478), o princípio geral que norteia a repartição de competências entre as entidades componentes do Estado federal brasileiro é o da predominância do interesse, segundo o qual “à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de

predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local". Porém, como em temas como os ambientais e sociais, as questões, frente à macro-complexidade contemporânea, possuem repercussão sempre *glo-cal*, ou seja, ao mesmo tempo global, regional e local, sem que seja possível identificar de forma unilateral qual é o interesse preponderante, fica difícil mensurar, por esse critério, qual é o ente federativo prioritário para regular questões que possuem, por força constitucional, implicações nesses três âmbitos.

O sistema de repartição de competências adotado no Brasil, ainda segundo Silva (2006; 479), é complexo, buscando realizar o equilíbrio federativo por meio de uma repartição de competências que se fundamenta na “*técnica da enumeração dos poderes da União (arts. 21 e 22), com poderes remanescentes para os Estados (art. 25, § 1º) e poderes definidos indicativamente para os Municípios (art. 30)*” prevendo, ainda, tal como observamos, a possibilidade de delegações em plano infra-constitucional, bem como definição de áreas de competências constitucionais comuns e áreas concorrentes¹¹. Porém, quanto a este último aspecto, pouco se construiu na literatura jurídica brasileira acerca dos critérios de distinção entre o que são as regras gerais (que ficariam a cargo da união) e as regras específicas (a cargo dos estados e municípios). Trata-se de conceitos dotados de significativa abertura hermenêutica e difícil delimitação semântica, gerando imprecisão que, geralmente, é resolvida por meio de uma postura conservadora e centralizadora, tendente a deixar a cargo da União praticamente toda a matéria definida como de competência concorrente, transformando aquilo que deveria ser tido como norma geral e em norma tida como hierarquicamente superior, numa verdadeira confusão dos critérios de espacialidade e hierarquia, cujo resultado prático é a anulação da autonomia municipal.

Apesar de os Municípios não estarem contemplados expressamente no art. 24 da Constituição Federal como detentores de competências concorrentes, nos dizeres de Almeida (2010; 56) “*não ficaram eles dela alijados*” vez que no art. 30, II da Constituição Federal consta a competência suplementar dos Municípios, que é um dos aspectos da competência concorrente¹².

¹¹ Assim, além das competências privativas e exclusivas da União, ainda podemos citar as competências comuns (art. 23 da Constituição Federal) designadas a União, Estados, Municípios e Distrito Federal, além das competências concorrentes (art. 24 da Constituição Federal) sobre as quais União, Estados e Distrito Federal podem legislar.

¹² O outro aspecto é a competência supletiva, ou seja, o poder de legislar de forma plena sobre o assunto, na ausência de lei geral federal.

A Carta Constitucional de 1988 prezando por uma federação de dimensão trilateral, segundo Bonavides (2010; 344), alargou o raio da autonomia municipal. Porém, devemos reconhecer que o que se observa na prática é muitas vezes o contrário: a postura concentradora e federativamente autoritária das estâncias federativas mais amplas (estados e união) soma-se à omissão ou subserviência de boa parte dos municípios, tornando inócua a colaboração destes na efetivação destes bens e, portanto, manco o projeto pensado na Constituição para a efetivação, por colaboração federativa dialogal, dos bens constitucionais ali previstos.

Nessa esteia, é importante compreender que o devido peso das normas estaduais e notadamente das municipais em cada um daqueles assuntos transversais não se mensura apenas por meio do problemático e impreciso critério da preponderância do interesse, já exposto. O princípio da subsidiaridade e o princípio da primazia da máxima eficácia dos direitos fundamentais revelam uma outra estrutura de concorrência entre normas federais, estaduais e municipais em que tende a ter primazia aquela de melhor realiza a proteção e efetivação dos bens constitucionais em jogo.

5. COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS MUNICIPAIS SOB A ÓTICA DO CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO CONTEMPORÂNEO

Conceituando competência municipal, Braz (1998; 90) afirma que “*entende-se como competência do Município, o somatório das atribuições que lhe são delegadas para o conseguimento de seus fins, como limite de sua atuação*”. Tal conceito peca por transmitir um mal-entendido, no sentido de que os poderes municipais dependeriam de “delegação”, quando em verdade derivam, inclusive originariamente, da Constituição. Não são delegados por ela, mas atribuídos por ela. Conceitos como esse, quando aplicado às competências constitucionais concorrentes, projetam uma idéia de que o que é competência municipal depende do que estabelecerá a União em sua regulação geral de cada matéria, daí desdobrando toda uma distorção do papel municipal no sistema constitucional de competências. Esse tipo de incompreensão do próprio conceito do que seja competência municipal soma-se aos demais fatores acima narrados para explicar os problemas que possui a

história efetual do papel atribuído ao Município na sistemática constitucional acerca de algumas das competências caras à ordenação sustentável da atividades agrárias.

Para Almeida (2010; 97) a Constituição de 1988 não se limitou a demarcar a área das competências municipais circunscrevendo-as à categoria genérica dos assuntos concernentes ao peculiar interesse do Município. A mesma autora afirma que o legislador constituinte optou por traçar competências privativas não enumeradas ou competências implícitas, cuja identificação será o vetor “*interesse local*” (art. 30, I da Constituição Federal), e competências municipais exclusivas, previstas em alguns incisos do art. 30 e em outros dispositivos constitucionais. Mais uma vez, são conceitos imprecisos, tais como o de “competências implícitas” e “interesse local” que são utilizados para precisar o maior peso dado ao Município na atual Constituição brasileira. Apesar de buscarem reconhecer um mais amplo papel municipal, uma linguagem juspublicística ainda apegada ao tradicionalismo jurídico impede muitas vezes esses juristas de precisarem por critérios mais eficientes as competências municipais.

Finalmente, vale ressaltar que o Município não foi contemplado expressamente no rol das competências concorrentes dispostas no art. 24 da Constituição Federal. Este fato constitui uma das válvulas de escape discursivas de que se utilizam aqueles que preferem defender um papel menos amplo e autônomo ao poder regulador dos Municípios. Entretanto, os Municípios possuem sim uma competência “para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II da Constituição Federal). E esse competência deve ser lida, o que é raro, somada à competência “implícita” no artigo 23 da Constituição, para legislar instrumentalmente na estruturação das políticas e ações públicas de promoção dos bens constitucionais lá previstos. No plano das competências concorrentes, o entendimento é do de que, caso exista lei federal e/ou lei estadual que regulamente matéria sujeita à competência concorrente, o Município apenas irá complementá-las. Deve-se perguntar onde está nessa leitura a autonomia federativa municipal. Criar leis específicas, de âmbito local, não pode significar não poder inovar o modelo comportamental, ou seja, as relações de direitos e deveres, dispostas em lei federal.

Resta dizer que a suspensão das normas municipais colidentes com as estaduais ou federais, deveriam incidir apenas sobre as disposições que possam ser consideradas normas gerais no ponto de vista federativo, conceito de difícil delimitação semântica.

Assim, podemos afirmar que os Municípios possuem competências cuja delimitação de alcance carece de uma linguagem jurídica que foge ao modelo de tradicional do Estado Social de Direito, desenvolvidos, no Direito Público brasileiro, na segunda quadra do séc. XX. Somente uma explicação das competências municipais estruturada na linguagem juspublicística pós-positivista e dialogal do Estado Democrático de Direito pode precisar o alcance constitucionalmente adequado das competências municipais no campo da regulação sócio-ambientalmente racional das atividades desenvolvidas nas espacialidades agrárias.

6. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE DAS NORMAS MUNICIPAIS E PRINCÍPIO DA MÁXIMA EFETIVIDADE DA PROTEÇÃO DOS DIREITOS CONSTITUCIONAIS FUNDAMENTAIS

A palavra princípio vem causando um grande transtorno (se não uma grande discussão) dentre os estudiosos do direito.

Independentemente da concepção etimológica da palavra princípio, o pós-positivismo reconhece o princípio, sobretudo enquanto princípio-constitucional, também como espécie de norma, de modo que a distinção entre regras e princípios constitui uma distinção entre duas espécies normativas. Na busca por atualização da linguagem constitucional brasileira, em diálogo com autores como Alexy e Dworkin, assistimos, nos últimos anos, a consolidação da força normativa dos princípios:

As normas são preceitos que tutelam situações subjetivas de vantagem ou de vínculo, ou seja, reconhecem, por um lado, a pessoas ou a entidades a faculdade de realizar certos interesses por ato próprio ou exigindo ação ou abstenção de outrem, e, por outro lado, vinculam pessoas ou entidades à obrigação de submeter-se às exigências de realizar uma prestação, ação ou abstenção em favor de outrem.

Os *princípios* são ordenações que se irradiam e imantam os sistemas de normas, são [como observam Gomes Canotilho e Vital Moreira] ‘núcleos de condensações’ nos quais confluem *valores e bens* constitucionais. Mas, como disseram os mesmos autores, “os princípios, que começam por ser a base de *normas jurídicas*, podem estar positivamente incorporados, transformando-se em normas-princípios e constituindo preceitos básicos da organização constitucional” (SILVA: 2006, p. 92).

Alexy afirma que a distinção entre regras e princípios não é nova, entretanto, imperam a falta de clareza e grandes polêmicas em torno de tais conceitos. Para o Alexy (2008; 87) “tanto regras quanto princípios são normas, porque ambos dizem o que deve ser”. Alexy (2008; 90-1) traça um ponto decisivo na distinção entre regras e princípios afirmando que estes são “mandamentos de otimização”:

O ponto decisivo na distinção entre regras e princípios é que princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são, por conseguinte, *mandamentos de otimização*, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. (...) Já as regras são normas que são sempre ou satisfeitas ou não satisfeitas.

Após tais ponderações Alexy (2008; 106-07) conclui que regras e princípios são razões de natureza distintas “Princípios são sempre razões *prima facie* e regras são, se não houver o estabelecimento de alguma exceção, razões definitivas”. Regras e princípios são razões para normas.

Segundo Bonavides (2010; 258) os princípios do ordenamento jurídico realizaram o dever de princípios gerais a princípios constitucionais, sendo que, “uma vez constitucionalizados, se fazem a chave de todo o sistema normativo”. Estes princípios constitucionais, segundo Barroso (2009; 329) podem ser explícitos ou não, sendo a síntese dos valores abrigados no ordenamento jurídico, portanto, reconhecidos politicamente numa constituição posta e transfigurados para a linguagem do Direito.

Para Baracho (1996; 78-80) as constituições contêm uma série de princípios fundamentais que estruturam a ordem jurídico-positiva, entretanto, há normas principiológicas que não estão expressamente dispostas na Constituição, mas evidentemente contidas nela, por inferência sistêmica, formando o que ele denomina de “bloco de constitucionalidade”. O bloco de constitucionalidade seria constituído por um conjunto de normas que não necessariamente foram citadas expressamente na Constituição, mas estão ali contidas.

Vale ressaltar que o princípio da unidade da Constituição convive com o princípio da hierarquia normativa, ou seja, a aplicação imediata dos princípios e regras constitucionais é um mandamento ao legislador ordinário (Baracho: 1996; 78-80) que deverá adequar todo o

ordenamento aos princípios constitucionais. Disso decorre que os princípios constitucionais, por sua vez, possuem uma conformidade sistêmica inerente ao seu sentido. Assim, a densidade semântica de cada princípio constitucional somente se infere da ponderabilidade e da inter-relação que estabelecem reciprocamente, nas concorrências que estabelecem para a configuração dos modelos jurídico-comportamentais e jurídico-organizativos de cada contexto social complexo sobre o qual incide as normas constitucionais.

Esta construção jurídico-doutrinária de princípios e regras criada pelo pós-positivismo é o fundamento da nova concepção de federalismo. O federalismo, após a superação do Estado Liberal e do *Welfare State*, se consolidou nas necessidades do ser humano com a adoção e preocupação de efetivação dos denominados direitos fundamentais. Nessa perspectiva que o constitucionalismo e os princípios ganharam grande importância na nova concepção de federalismo.

Considerando a atual realidade do Estado contemporâneo e das relações internacionais com cada um destes Estados, Baracho (1996; 30) discorre sobre o princípio da subsidiariedade que pode ser aplicável nas relações entre órgãos centrais e locais, verificando-se, também, o grau de descentralização, restando aí o “*domínio predileto da aplicação de subsidiariedade, sendo que a doutrina menciona as relações possíveis entre o centro e a periferia*”.

O federalismo, segundo Baracho (1986; 47-53) possui como característica essencial a soberania e a descentralização política e funcional, sendo esta a forma de repartição de competências traçadas pela Constituição de cada Estado. Assim, para o autor (1986; 54) “*tecnicamente, o federalismo é uma divisão constitucional de poderes*”.

Segundo Barroso (2010; 88), a idéia de Estado Democrático de Direito é a síntese histórica de dois conceitos que são próximos, mas não se confundem: os de constitucionalismo e de democracia. O constitucionalismo sendo a limitação do poder e supremacia da lei enquanto que a democracia, por sua vez, traduzir-se-ia em soberania popular, participação social e governo da maioria com respeito à minoria.

A Carta de 1988, além de ter a virtude de simbolizar a travessia democrática brasileira (Barroso: 2010; 361), constitucionalizou o direito brasileiro. Isso não significa que normas de direito infraconstitucional passaram a ser tratadas pela Constituição, mas que

houve uma constitucionalização das fontes do Direito em cada matéria jurídica. Nessa perspectiva a Constituição passou a ser o centro do sistema jurídico, além de ser dotada de supremacia formal, também passou a ser dotada de supremacia material “*potencializada pela abertura do sistema jurídico e pela normatividade de seus princípios*” (Barroso, 2010, p. 363). Nesse sentido, Baracho (2010; 364) conclui:

(...) a constitucionalização do direito infraconstitucional não tem como sua principal marca a inclusão na Lei Maior de normas próprias de outros domínios, mas, sobretudo, a reinterpretação de seus institutos sob uma ótica constitucional.

(...)

Em suma: a Constituição figura hoje no centro do sistema jurídico, de onde irradia sua força normativa, dotada de supremacia formal e material. Funciona, assim, não apenas como parâmetro de validade para a ordem infraconstitucional, mas também como vetor de interpretação de todas as normas do sistema.

Antes mesmo da Constituição Federal de 1988, Baracho, em sua *Teoria Geral do Federalismo*, já afirmava que o federalismo está diretamente relacionado com a Teoria da Constituição (1986; 50). O federalismo como forma de estado é totalmente dependente de uma Constituição Federal.

O princípio da subsidiariedade está contido no conjunto de inferências normativas referentes ao bloco de constitucionalidade decorrente da sistemática da Constituição vigente.

Apesar de não estar expresso na nossa atual Carta Magna, Baracho (1996; 46), afirma que “*o federalismo, de fato, é a aplicação do princípio da subsidiariedade*”.

Para Almeida (2002; 90):

O princípio da subsidiariedade contribui ao sistema da repartição de competências, pois o redefine permanentemente e estabelece uma nova perspectiva de divisão de tarefas entre Estado e sociedade, entre público e privado. Disso deflui que são titulares também da subsidiariedade, então, os cidadãos e os indivíduos, as associações, os Estados, os Municípios, as ONG's, a federação, etc.

Almeida (2002; 89) sustenta que o princípio da subsidiariedade deve constituir o *leitmotiv* de toda a reflexão sobre a competência dos Municípios vez que isso, além de aprofundar o processo democrático, dota de maior eficácia o exercício das funções públicas.

A subsidiariedade das normas locais, idéia tida como antiga na tradição jurídica, mas adquire novas delimitações, mais específicas e atinentes à configuração sócio política do Estado contemporâneo sobretudo em fins do século XIX e início do século XX (Júnior; Campelho: 2006, p. 667), possui ampla repercussão no âmbito das competências federativas ambientais.

Desdobra-se de suas primeiras exposições no plano do pensamento jurídico cristão medieval a idéia de que, se o Direito visa à regulação das condições de convívio capazes de promover e respeitar a perfeição da pessoa humana enquanto realização de sua dignidade, em cada contexto local, esses princípios gerais de comportamento atinentes à dignidade merecem uma delimitação deontológica específica, capaz de preservar o princípio e ao mesmo tempo adequá-lo ao contexto local (Torres: 2001; 23-4).

Atualmente, segundo Chaves *apud* Baracho (2001; 1-2), o princípio da subsidiariedade pode ser entendido segundo duas interpretações: na primeira interpretação, ela é pensada como o raciocínio que trata da qualidade do que é secundário; na segunda interpretação, ela se refere à idéia de supletividade, absorvendo dois significados: complementariedade e suplementariedade. Baracho (1996; 24) afirma que a primeira interpretação aponta dificuldades por ser a “*idéia de secundário*” um termo impreciso e tendente a interpretações pejorativas acerca do alcance do poder local. No que tange a complementariedade e a suplementariedade o autor afirma (1996; 24):

A complementariedade e a suplementariedade não são sempre dissociáveis. A suplementariedade é o que se acrescenta, entende-se que ela representa a questão subsidiária, destinada suplementariamente a desempatar os concorrentes. Em certas ocasiões, a questão subsidiária não é de todo secundária, desde que permite designar os vencedores, sendo que na questão subsidiária ocorre a idéia de decidir. A subsidiariedade implica, nesse aspecto, em conservar a repartição entre duas categorias de atribuições, meios, órgãos que se distinguem uns dos outros por suas relações entre si. A idéia de complementariedade explica, de maneira ampla, a utilização feita em direito, da noção de subsidiariedade. As organizações são fruto dos compromissos de exigências diferentes, desde que a pluralidade de direitos aplicáveis são resultados de reivindicações opostas. (...)

Com o fim de explicar o princípio da subsidiariedade e sua relação com o federalismo brasileiro, Baracho (1996; 1-23) afirma que o processo constituinte democrático opera-se por meio do consenso de interesses e não pelo consenso ideológico. O princípio e o centro de todas as instituições humanas é a pessoa, a quem deve-se ressaltar a dignidade. Nessa perspectiva ganha importância o governo local vez que refletirá com capilaridade na globalidade do tratamento das questões às quais se atribuiu competência comum ou concorrente entre os membros da Federação, permanecendo a necessidade de coordenação de ações pela União, mas não por meio de uma lógica de submissão legal, vez que o mote do federalismo é o diálogo constitucional. Nesse sentido afirma (Baracho: 1996; 19):

O melhor clima das relações entre cidadãos e autoridades deve iniciar-se nos municípios, tendo em vista o conhecimento recíproco, facilitando o diagnóstico dos problemas sociais e a participação motivada e responsável dos grupos sociais na solução dos problemas gerando confiança e credibilidade.

O princípio da subsidiariedade implica na ponderação da descentralização entre os órgãos do governo central e local. A descentralização é um problema de poderes bem como de competências. O princípio de subsidiariedade explica e justifica a política de descentralização¹³.

Os mecanismos de separação horizontal de poderes e de separação vertical propiciam decisões ou técnicas de atuação que permitem um processo mais transparente, balanceado e com maior capacidade de controle democrático (Baracho: 1996; 44). Pensando sobre a subsidiariedade no âmbito da compreensão do poder regulador do Município, Baracho afirma:

(...) O Município é tido como a forma de integração intermediária entre o indivíduo e o Estado. A subsidiariedade concretiza-se no Município, desde que o indivíduo não é um ser abstrato, mas concreto, onde aparece como cidadão, usuário, vizinho, contribuinte, consorciado e participante direto na condução e fiscalização das atividades do corpo político, administrativo e prestacional. O princípio de subsidiariedade, invocado por numerosos textos pontifícios, resume-se em uma idéia simples: as sociedades são subsidiárias em relação à pessoa, ao passo que a esfera pública é subsidiária em relação à esfera privada. Como corolário, **não se deve transferir a uma sociedade maior aquilo que pode ser realizado por uma sociedade menor.** (Baracho: 1996; 51)

Federalismo, constitucionalismo e princípio da subsidiariedade são conceitos que se unem para expor a nova visão do Estado Federal, participativo e dialogal, por muitos denominado de “federalismo contemporâneo”. Esta nova visão contribui para o fortalecimento dos governos locais e, conseqüentemente, para a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana.

Como questão de fundo, o que se observa é que, frente ao princípio hermenêutico constitucional contemporâneo da máxima efetivação dos direitos constitucionais fundamentais, desde que haja atribuição da competência legiferante a mais de uma esfera federativa, o principal critério para determinação da norma que deve prevalecer, em caso de conflito, deve ser a verificação daquela que melhor protege e efetiva dos direitos fundamentais incidentes sobre a questão.

¹³ Vale ressaltar que para José Alfredo de Oliveira Baracho, “A subsidiariedade não é apenas um simples princípio de repartição de competências entre órgãos ou coletividades estatais. Ela fixa o próprio princípio de competências, daí decorre que a subsidiariedade possa ser um princípio de Direito Constitucional. A busca do princípio da subsidiariedade, com princípio de Direito Constitucional, aparece na organização administrativa do Estado, sendo que o debate não é apenas o da descentralização, mas da desconcentração.” (Baracho: 1996; 94).

7. PODER MUNICIPAL E ORDENAÇÃO SÓCIO-AMBIENTALMENTE SUSTENTÁVEL DAS ESPACIALIDADES

O poder público municipal, os termos do art. 182 da Constituição Federal, deverá promover a ordenação do solo através de uma política de desenvolvimento urbano conforme diretrizes gerais a serem fixadas em lei, com o objetivo de desenvolver as funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Considerando não apenas a cidade, mas a municipalidade (englobada pela área urbana e a área rural), Costa (2010; 238) entende que a ordenação do solo é matéria de interesse local do Município que, “através de seu poder de polícia, exerce este controle com medidas prescritas, quando prevê determinadas situações, propondo medidas para orientá-los, evitando distorções que tragam prejuízos à coletividade”.

Analisando a expressão “*interesse local*” Meirelles (1998; 110) afirma:

Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se exigisse essa exclusividade, essa privacidade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira. O que define e caracteriza o ‘interesse local’, inscrito como dogma constitucional é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.

Também Costa (2010; 62) comenta a expressão “*assuntos de interesse local*” no seguinte sentido:

A competência *expressa* do Município é voltada para os assuntos de interesse local, devendo prevalecer sobre as competências federais e estaduais. O critério básico de distinção é do *interesse predominante*, isto é, frente aos interesses da União e dos Estados, em determinadas matérias, o interesse municipal deve ter um grau maior (...)

Como vimos, é importante ir além dessa leitura, para entender que a definição das competências e das preferências para a regulação dos espaços deve ser pensada integrando ao princípio do predominância do interesse os princípios da subsidiaridade federativa e da predominância da norma que realiza a máxima proteção aos direitos fundamentais.

A ordenação das espacialidades está diretamente relacionada com a garantia de um meio ambiente saudável e, assim, com a garantia do bem-estar dos cidadãos dando efetividade ao cumprimento do princípio da função social.

8. RELAÇÕES INTRÍNSECA ENTRE A RACIONALIZAÇÃO DA ATIVIDADE AGRÍCOLA E A PROMOÇÃO DOS DIREITOS AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO COMO MOTE PARA A DEFINIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS PARA ORDENAÇÃO DO USO SUSTENTÁVEL DAS ESPACIALIDADES RURAIS

Nos termos do art. 23, VI da Constituição Federal, é competência comum dos entes federativos “*proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas*”.

O art. 225 da Constituição Federal defende que todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, devendo o Poder Público e à coletividade defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Analisando a Constituição Federal de forma sistemática, podemos afirmar que o município, através de diversos instrumentos regulatórios, dentre eles o plano diretor, as leis de posturas, as leis de uso e ocupação do solo e as leis de zoneamento econômico-ecológico, deverá proteger o meio ambiente como componente essencial à garantia da qualidade de vida das gerações presentes e futuras de sua população, o que implica em conformar uma série de atividades sócio-econômicas aos padrões de sustentabilidade sócio-ambiental, para que estas cumpram sua função social e, assim, possam ser desenvolvidas sem ferir aos direitos da municipalidade à proteção da qualidade de vida, da saúde, do bem-estar e do meio ambiente equilibrado. O Poder Municipal foi um dos instrumentos traçados como meio de efetivação dos direitos humanos, dentre eles, o direito ao desenvolvimento sustentável.

O desenvolvimento sócio-ambientalmente sustentável é um direito fundamental de terceira geração que, nos moldes traçados por Bonavides (2010; 569) são:

Dotados de altíssimo teor de humanidade e universalidade (...) Tem primeiro por destinatário o gênero humano (...) Emergiram eles da reflexão sobre temas referentes ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade.

Assim, desenvolvimento e meio ambiente devem ser almejados de forma sustentável para que as pessoas possam viver de forma digna com melhoria da qualidade de vida. Bonavides, (2010; 569) assim comenta:

Desenvolvimento sustentável não significa somente a conservação dos nossos recursos naturais, mas, sobretudo um planejamento territorial, das áreas urbanas e rurais, um gerenciamento dos recursos naturais, um controle e estímulo às práticas culturais, à saúde, alimentação e, sobretudo a qualidade de vida, com distribuição justa de renda *per capita*.

O Município, como ente federado dotado de autonomia nos moldes do art. 18 da Constituição Federal tem um relevante papel no cumprimento do direito fundamental ao desenvolvimento sustentável e, assim, à cidade sócio-ambientalmente sustentável. O art. 30, I da CF dá ao município o poder de legislar sobre assuntos de interesse local e o inciso II dá o poder de complementar a legislação estadual e federal no que couber.

Considerando que toda a legislação nacional deve ser lida a partir da Constituição Federal (princípio da supremacia constitucional), o município tem poder para legislar sobre um amplo espectro de temas, desde que não lhe esteja vedado pela Constituição, ou não vá de encontro com a legislação estadual ou federal no que elas dispuserem legitimamente como regra geral, sendo fundamental a compreensão do que seja uma regra geral legítima, para delimitar as possibilidades da legislação municipal. Para tal, deve-se observar a composição dos princípios da prevalência do interesse, da subsidiaridade federativa e da prevalência da máxima proteção ao meio ambiente.

O poder público municipal é o poder mais próximo do cidadão. É o município quem conhece a necessidade da população local. Sua habilidade deve ser a de entender com precisão os contextos e as demais locais e adequá-las com coerência sistêmica ao projeto geral da complexa sociedade brasileira, que não está desenhado prevalentemente nas normas legais federais os estaduais, mas na principiologia constitucional.

9. COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA ZONEAMENTO AGROAMBIENTAL: ALCANCE DO DEVER PODER MUNICIPAL DE IMPOSIÇÕES ADMINISTRATIVAS PARA O ZONEAMENTO DE ATIVIDADES AGROAMBIENTAIS

Nos momentos iniciais da discussão sobre meio ambiente de desenvolvimento sustentável, o legislador brasileiro atuou de forma fragmentária traçando normas que, no plano ético, se operava pelo utilitarismo e, no terreno formal, pelo reducionismo (Benjamin:

2003; 16). Uma (re)orientação radical de rumo, aparece com a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (1981), dando início à uma fase holística de compreensão dos deveres-poderes de proteção ambiental, em que o ambiente passa a ser protegido de maneira integral, como sistema ecológico integrado, incluindo dentro de si a questão da compatibilização com o desenvolvimento, com a qualidade de vida e com a dignidade humana como fundamento final da proteção ambiental (Benjamin: 2003; 17).

Quando o texto constitucional afirma, em seu artigo 225, que “*todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (...) impondo-se ao Poder Público o dever de defendê-lo e preservá-lo*”, entende-se que tanto o Poder Público (Estado) quanto a coletividade, conforme Benjamin (2003; 22), cada um dos seres humanos, individual e socialmente considerados, são destinatários dos deveres associados a esse direito (Benjamin: 2003; 21). Ademais, o sentido de Poder Público previsto no texto revela ser este um dever de todos os entes da federação, incluindo aí o município. Nos parágrafos deste dispositivo constitucional, a regulação para o uso racional dos recursos naturais aparece como um dos instrumentos constitucionais de proteção do meio ambiente equilibrado e de promoção do desenvolvimento equilibrado, atribuído ao Poder Público, portanto também aos municípios.

Para o exercício dos deveres-poderes consentâneos ao art. 225, a Constituição Federal, como vimos, traça e distribui uma série de competências nos artigos pertinentes a esta matéria. Ao estabelecer a repartição de competências ambientais, o fez em todas as entidades federativas – União, Estados, Distrito Federal e Municípios, somente em raras exceções atribuindo a questões ambientais muito específicas competências privativas ou exclusivas à União (Mascarenhas: 2008; 99).

Foi atribuído à União a competência privativa para elaborar e executar planos nacionais e regionais e de desenvolvimento econômico e social (art. 21, IX). Porém, diversos outros dispositivos da constituição permitem inferir que os municípios podem elaborar ordenamentos territoriais locais acerca do desenvolvimento sócio-ambientalmente sustentável. Não bastasse, as duas leis que são relevantes para a questão do zoneamento econômico-ambiental da atividade agrícola, a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente e a Lei da Política Nacional Agrícola. Esta última, Lei 8.171/91, reconhece em seu art. 19 que a compatibilização da política agrícola com a proteção ambiental se fará pelo Poder Público, em

cooperação entre União, Estados e Municípios, inclusive mediante realização de zoneamento agroecológico (inc. II). Tal zoneamento deve ser entendido em consonância com o artigo 3º, inc. VI da Lei, que estabelece que caberá aos municípios, notadamente por meio de leis específicas, adequar os diversos instrumentos da política agrícola, dentre elas o zoneamento agroecológico, às suas respectivas necessidades e realidades.

Essa postura do constituinte de regulamentar competências ambientais para todos os entes federativos e, segundo o entendimento de alguns, inclusive para a população é denominada de superposição legislativa (Antunes: 2005; 73). Antunes (2005; 73) afirma que o sistema federativo adotado no nosso País cria situações que não são juridicamente muito claras e que *“faz com que se fixem padrões ambientais extremamente divergentes e que, além disso, não se tenha uma norma uniforme de conduta administrativa”*. Vemos, porém, muitos méritos na lógica constitucional, que ao *plurilateralizar* a regulação das matérias ambientais, possibilitou maior eficácia de sua proteção. A confusão legislativa somente se dá quando se ignora o princípio da máxima proteção ambiental.

No que tange a matéria urbanística, ganha relevância o papel do município na federação brasileira. Segundo as diretrizes fixadas pela Constituição Federal e também por leis federais, serão desenvolvidas diretamente pelo município a promoção do adequado ordenamento territorial. Nos moldes do art. 182, *caput*, da Constituição Federal, o poder público municipal atuará em atividades de planejamento a serem desenvolvidas em conformidade com o Plano Diretor. O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano (Viegas: 2004; 304), obrigatório aos municípios com mais de 20 mil habitantes.

Para Viegas, sendo o Plano Diretor lei de caráter geral há disposições que demandam normação ulterior, mediante leis ou planos especiais. Tal ocorre, para o autor quanto às normas de zoneamento ambiental das áreas rurais, objeto de normatização específica (Viegas: 2004; 308). Entendemos que o zoneamento agroambiental de um Município pode tanto estar contido em seu Plano Diretor, quanto estar disposto em lei específica, apartada dele.

Após a Constituição Federal de 1988, o direito brasileiro ultrapassou o conceito puramente urbanístico de zoneamento (Viegas: 2004; 158). Segundo Antunes (2005; 158) *“De fato, para o Direito brasileiro, o Zoneamento pode ser extremamente variado, por*

exemplo, zoneamento urbano, econômico-ecológico, agrícola, costeiro.” Assim, o zoneamento é um instrumento muito importante vez que instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente conforme legislação infraconstitucional, inciso II, art. 9º da Lei 6.938/81, e constitucional por ser instrumento de ampliação da relação urbano-ambiental.

Os Municípios são os entes da federação aos quais estão reservadas importantes tarefas em matéria de zoneamento. Eles devem organizar seus planos diretores como instrumentos da política de desenvolvimento e expansão urbana e, posteriormente, através destes, planejaram o seu desenvolvimento e fixaram critérios jurídico-urbanísticos definidos para a ideal ocupação do territorial. Antunes (2005; 159) afirma que *“no setor agrário a atividade municipal é, igualmente, importante, pois os planos diretores é que irão fixar as regiões voltadas para a atividade agrícola, etc. delimitando a utilização do solo municipal.”*

Interessante comentar a posição de Antunes (2005; 167-8) quanto ao que denomina de “Zoneamento Agrícola”. Para o Autor, atualmente, podemos dizer que o Zoneamento agrário é distinto do Zoneamento urbano, diferenciação que se iniciou com a Lei 4.504/1964 (Estatuto da Terra) que conferiu ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA competência para regulamentar o Zoneamento acerca da reforma agrária. Entretanto, apesar de concordar com o separação dos Zoneamentos agrário e urbano, não se pode afirmar que ao INCRA restou esta competência, mas sim a competência para identificação de áreas prioritárias para fim de reforma agrária.

A legislação infraconstitucional, além de afirmar ser o zoneamento ambiental instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (inciso II, art. 9º, da Lei 6.938/81) na Lei 8.171/1991, que trata da Política Agrícola, afirma, como dissemos, em seu art. 19, inciso III que é atribuição do Poder Público *“realizar Zoneamentos agroecológicos que permitam estabelecer critérios para o disciplinamento e o ordenamento da ocupação espacial pelas diversas atividades produtivas, bem como para a instalação de nova hidrelétricas”*. Além disso, o Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001) estabelece o zoneamento ambiental faz parte do planejamento municipal.

Nestes termos, podemos afirmar que compete ao Município a regularização de aspectos das atividades agrícolas com repercussão ambiental através do Plano Diretor e, de forma específica, através de lei de Zoneamento dos espaços urbano e rural do município, que

pode ser estruturada em conserto com as leis estaduais e federais sobre o assunto, que podem ser editadas, sempre voltado para o cumprimento do direito à efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida da população municipal.

10. EVIDENCIANDO A IMPORTÂNCIA DO DEBATE: A POSSIBILIDADE DA LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA ESPACIAL DO PLANTIO DE CANA DE AÇÚCAR PARA IMPOSIÇÃO DE REGRAS DE POSTURA PARA O MANEJO DESSA CULTURA E A DIFICULDADE DE COMPREENSÃO DE TAL COMPETÊNCIA MUNICIPAL PELA JURISPRUDÊNCIA.

O temário a que se propõe a pesquisa que ora demonstra seus resultados iniciais de estudo ganha importância quando pensamos no reflexo que, por exemplo, a monocultura da cana de açúcar traz ao Município cujos proprietários de terra passam a destinar suas áreas à exploração apenas deste tipo de cultura.

Observamos que nos municípios em que há a exploração da cultura da cana de açúcar no meio rural, considerando o meio agrário, temos duas situações: os municípios nos quais antes da exploração da cana de açúcar não havia a exploração da agricultura e os municípios nos quais já havia a exploração da agricultura e, posteriormente, iniciou-se a exploração da cana de açúcar. Para o presente trabalho relevante é a análise deste segundo caso.

No Brasil (muito relevante no Centro-Oeste) tornou-se comum que Municípios que tinham a tradição histórica de agricultura com variedades de espécies passaram para um novo ciclo de monocultura da cana de açúcar, vinculada à agro-indústria.

Tal fator traz graves consequências ambientais e sociais para estes Municípios que com a implementação da monocultura da cana de açúcar passaram a ser cidades com índice de desenvolvimento humano (IDH) potencialmente mais baixo, apesar da riqueza, não distribuída, gerada por tal atividade. A monocultura da cana de açúcar se não for devidamente regulada de forma específica e com observâncias das peculiaridades locais, além ser prejudicial ao ambiente, com suas queimadas e com o empobrecimento do solo e desequilíbrio eco-sistêmico, pode trazer transtornos para a população local, além de não

necessariamente trazer renda para o Município e oferecer apenas trabalho de baixa proteção social e mal remunerado para população local, ou mesmo para pessoas que não são daquela localidade, podendo, com isso estimular processos migratórios de baixa qualidade, aumentando potencialmente a demanda prestacional e os problemas sociais, com pouca capacidade de incrementar os recursos públicos locais para fazer frente a tais questões.

Apesar de o art. 22 inciso I da Constituição Federal dizer expressamente que é competência da União legislar sobre Direito Agrário, o art. 23 inciso VI também do texto Constitucional defende ser de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a proteção do meio ambiente o combate à poluição em qualquer de suas formas, bem como estabelece a competência suplementar do município para legislar acerca de assuntos atinentes à qualidade de vida, saúde e bem estar da população, por meio do disposto nos artigos 24, 30 e 225.

Complementando o art. 23, a Constituição Federal traz o art. 30 inciso I e II que dispõem ser competência do Município legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

Fazendo uma interpretação sistemática da Constituição Federal considerando o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana como dogma máximo do nosso sistema, tomando como um dos principais critérios de aferição da qualidade de vida do cidadão sua qualidade de vida sócio-ambiental, podemos chegar à conclusão de que o Município possui competência para regulamentar a ordenação do solo para o plantio de certas culturas, tais como a cana de açúcar, desde de o faça com respeito à livre iniciativa, ou seja, de forma razoável e proporcional, racionalizando as práticas referentes a tal atividade, sem impedir por completo a mesma. É possível, por isso, que lei municipal crie limites ao plantio, por exemplo estabelecendo, com proporcionalidade, a área máxima de cada propriedade que pode ser utilizada para o cultivo de cana de açúcar.

Apesar dessa constatação, os municípios que produziram normas desta natureza tiveram, em regra, tais leis judicialmente questionadas quanto à sua constitucionalidade, nos últimos anos. Em levantamento feito no Estado de Goiás, percebe-se porém, que o principal critério de argumentação desses questionamentos judiciais não é a eventual desproporcionalidade as leis, frente a outros bens constitucionais em cheque, mas a rasa

compreensão de que, por se tratar de questão agrária, somente caberia à União legislar a tal respeito.

A jurisprudência dos tribunais ainda é dividida quanto esta questão (se é competência exclusiva da União por tratar-se de tema agrário ou se, através da interpretação sistemática da Constituição caberia ao Município regular o plantio da cana de açúcar). No Tribunal de Justiça do Estado de Goiás houve julgamento da ADIN 200702914562 proposta pelo Sindicato da Indústria de Fabricação de Álcool do Estado de Goiás – SIFAEAG em face do Município de Rio Verde que está, atualmente, em Recurso Extraordinário a ser julgado pelo Supremo Tribunal Federal.

Nesta ADIN, apesar de o Relator ter votado a favor da Lei Municipal que limitava o plantio da cana de açúcar em cada propriedade rural do Município, foi voto vencido, ganhando por maioria a leitura pela inconstitucionalidade da Lei Municipal. Apesar desta decisão no Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, aguarda-se a decisão do Supremo Tribunal Federal.

Deste estudo de caso, o que se revela como paradoxal é que a análise da lei municipal apresenta possível inconstitucionalidade por inconformidade material com a constituição, posto ser, em princípio, desproporcional em sentido estrito a limitação imposta do plantio de cana de açúcar a apenas dez por cento de cada propriedade rural. Mas as posições acerca da inconstitucionalidade da lei não estão construídas com base nessa desproporcionalidade, mas na desatualizada leitura de que Município não seria competente para impor limitação administrativa legal a uma atividade agrícola, posto caber a lei federal tão tarefa. O paradoxo se deu juntamente não inserção da discussão numa linguagem juspublicística consentânea com o modelo contemporâneo do Estado Democrático de Direito.

11. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O constituinte originário de 1988 regulamentou a República Federativa do Brasil num modelo trilateral de federação constituída pela união indissolúvel da União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal todos autônomos entre si. Toda a autonomia dos entes componentes da federação brasileira está regulamentada no corpo da Constituição

Federal através de um complexo sistema de repartição de competências. O fato de a distribuição das competências dos entes federativos estarem no corpo da Constituição Federal é uma das garantias do federalismo cooperativo brasileiro.

Com a Constituição Federal de 1988 o federalismo brasileiro passou a estar englobado dentro da idéia de “federalismo contemporâneo” ao acrescentar os Municípios como entes federativos e colocá-los como centro do poder estatal. De origem centrípeta, a nossa federação foi criada da divisão de um poder central em outros entes autônomos que exteriorizam esta autonomia na repartição de competências.

A inclusão dos Municípios como entes federativos dotados de autonomia fez com que a nossa federação fosse considerada atípica, vez que, regra geral, as federações são compostas de um poder central (União) e poderes regionais (estados-membros). Apesar de entendimentos divergentes, tal característica é considerada um avanço; pensar no Município como um ente local dotado de autonomia facilita a aplicação efetiva de direitos humanos fundamentais garantidores da dignidade da pessoa humana refletida, no desenvolvimento sustentável.

Na atual sistemática constitucional, o Município possui competências administrativas e legislativas, sob a técnica horizontal e vertical, denominadas pela Constituição Federal de 1988 como competências comuns, competências concorrente e supletivas.

O núcleo da competência municipal está no art. 30 e incisos da Constituição Federal. Este artigo, por meio de seu inciso I, concede ao município competência constitucional suplementar de regulamentar (até mesmo de forma plena) matérias de interesse local. A partir desta premissa, a interpretação sistemática da constituição dá ao Poder Público Municipal ampla legitimidade de atuação. Soma-se a essa característica o princípio da subsidiariedade das competências municipais ambientais, que estabelece quando há concorrência de normas sobre a mesma matéria, editadas por diferentes entes federativos, valerá, notadamente no caso de assuntos de repercussão relevante para o Direito Ambiental, a norma que mais protege os bens ambientais em jogo, podendo, assim, a norma municipal prevalecer sobre a estadual ou federal nesses casos.

No caso das cidades, utilizando a interpretação sistemática dos arts. 23, VI, 182 *caput* e § 2º, 225 e 30, I todos da Constituição Federal, chega-se à conclusão de que o

Município tem legitimidade para regulamentar assuntos sobre o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável das espacialidades, mesmo que isso tenha repercussão na atividade empresarial ou agrária, garantindo de forma efetiva à população municipal qualidade de vida e, assim, o direito humano à cidade sócio-ambientalmente sustentável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, PAULO, Marcelo e Vicente. *Direito Constitucional Descomplicado*. 3ª ed. rev e atual. São Paulo: Método, 2008.

ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva da 5. ed Alemã. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Competências na Constituição de 1988*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 8 ed. rev. ampl. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. P. 159

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BARACHO, José Alfredo. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BARROSO, Luís Roberto. *Direito constitucional contemporâneo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Cosntituição*. 7. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2009.

BARROSO, Luís Roberto . *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. Os conceitos fundamentais e a constituição do novo modelo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas - Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

BENJAMIN, Antônio Herman V. *Introdução ao Direito Ambiental Brasileiro*. In: JUNIOR, Jarbas Soares, GALVÃO, Fernando (org.). *Direito Ambiental. Na visão da Magistratura e do Ministério Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 25 ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 25ª ed atual. São Paulo: Malheiros, 2010.
- BRAZ, Petrônio. *Direito Municipal na Constituição*. 4 ed. São Paulo: Editora de Direito, 2001.
- CANARIS, Claus-Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do Direito*. Tradução de Menezes Cordeiro. 3. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2002.
- COSTA, Nelson Nery. *Direito Municipal Brasileiro*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo; JUNIOR, Nelson Nery; MEDAUAR, Odete. *Políticas Públicas Ambientais. Estudos em homenagem ao Professor Michel Prieur*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.
- FERNANDES, Jeferson Nogueira. *O direito fundamental ao desenvolvimento sustentável*. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, RDA 50, abr.-jun./2008.
- GADAMER, Hans-Georg. *Verdade e Método I: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica*. Trad. Flávio Paulo Meurer. Petrópolis: Vozes, 2007.
- GRAZIERA, Maria Luiza Machado. *Meio Ambiente Urbano e Sustentabilidade*. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, RDA 48, out.-dez. 2007.
- GRONDIN, Jean. *Introdução à hermenêutica filosófica*. São Leopoldo: Unisinos, 1999.
- JUNIOR, Vítor de Azevedo Almeida; CAMPELHO, Livia Gaigher Bósio. *O princípio da subsidiariedade e a efetividade jurídica das normas ambientais: repercussões e convergências no Estado brasileiro*. Anais do XV Congresso Nacional do CONPEDI. ISBN nº 978-85-87995-80-3. Manaus, 2006.
- LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 13ª ed. rev, atual, ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.
- MAGALHAES, José Luiz Quadros de. *Poder Municipal. Paradigmas para o Estado Constitucional Brasileiro*. Belo Horizonte: Livraria Del Rey, 1997.
- MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito Agrário Brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2011.
- MASCARENHAS, Luciane Martins de Araújo. *Desenvolvimento Sustentável. Estudo de Impacto Ambiental e Estudo de Impacto de Vizinhança*. Curitiba: Paraná, 2008.

- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- MUKAI, Toshio. *Direito Urbano e Ambiental*. 4. ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Editora Forum, 2010.
- OLESKOVICZ, Carlos Henrique. *Direito Agrário*. 2. ed. Brasília: Fortium, 2011.
- PEREIRA, Rodolfo Viana. Estado Democrático de Direito. In: GOMES, Alexandre Travessoni (org.). *Dicionário de Teoria e Filosofia do Direito*. São Paulo: LTR, 2011.
- POPPER, Karl Raymund. *A lógica da pesquisa científica*. São Paulo: Cultrix, 1975.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27ª ed rev e atual São Paulo: Malheiros, 2006.
- SILVEIRA, Patricia Azevedo da. *Competência Ambiental*. Curitiba: Juruá, 2002.
- TORRES, Silvia Faber. *O princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- VIEGAS, Thaís Emília de Sousa. *Zoneamento Ambiental e Colisão de Direitos no Espaço Urbano de São Luís*. In: LEITE, José Rubens Morato; FILHO, Ney de Barros Bello (org.). *Direito Ambiental Contemporâneo*. Barueri/SP: Manole, 2004.

Artigo recebido em 05 de setembro de 2011 e aceito em 10 de novembro de 2011.