

# COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA E LEGISLATIVA DOS MUNICÍPIOS EM MATÉRIA AMBIENTAL

**REGINA LUCIA BENDLIN**

---

Graduada em Letras Anglo-Portuguesas e Direito pela UEM - Universidade Estadual de Maringá-PR, Especialista em Direito do Estado (Direito Constitucional) pela UEL - Universidade Estadual de Londrina-PR, Mestre em Direito pela UEM - Universidade Estadual de Maringá (Direito Administrativo); Professora de Direito Constitucional do CESUMAR - Centro Universitário de Maringá

\*Orientador: Prof. Dr. José Miguel  
Garcia Medina.

**RESUMO:** A Constituição Federal de 1988 elevou o Município à categoria de ente da federação, especialmente, pelas disposições dos artigos 29 e 30. O Município passou a ter autonomia político-administrativa, ou seja, poder de auto-organização, eletividade, administração própria, organização dos serviços públicos, ordenação do seu território, assim como, poder de definir tributos e aplicação de rendas. Na questão do meio ambiente, passou a ter poder de prevenção e preservação. A complexidade do tema encontra-se em se estabelecer os limites de competência, tanto administrativa quanto legislativa. A competência do Município é limitada ao interesse local, o que tem gerado controvérsias na interpretação, considerando-se os preceitos constitucionais, tanto em relação à Constituição Federal, como às constituições estaduais e leis orgânicas dos municípios, assim como se devem considerar

as diferenças regionais existentes no País. Os poderes constituídos ainda não se conscientizaram da amplitude de atribuições que são conferidas pela Constituição Federal ao Município.

**RESUMEN:** La Constitución Federal de 1988 otorgó a los Municipios la categoría de ente de la Federación, especialmente de acuerdo con sus artículos 29 y 30. El Municipio tiene autonomía político-administrativa, es decir, poder de autoorganización, efectividad, administración propia, organización de los servicios públicos, ordenación de su territorio, así como poder de definir tributos y aplicación de las rentas. En el campo del medio ambiente, tienen poder de prevención y preservación. La complejidad del tema está en establecer los límites de la competencia, tanto administrativa como legislativa. La competencia del Municipio se limita al

interesse local, lo que ha generado controversias en su interpretación, considerándose los preceptos constitucionales, tanto respecto de la Constitución Federal, como las constituciones estaduais y leyes orgánicas

de los municipios, además de considerarse las diferencias regionales existentes en el País. Los poderes constituidos aún no se han dado cuenta de la amplitud de las atribuciones que han sido conferidas por la Constitución Federal a los Municipios.

**PALAVRAS-CHAVE:** Estado Federal, entes federativos, Município, autonomia, competência, interesse local.

**PALAVRAS-CLAVE:** Estado Federal, entes federativos, Município, autonomia, competência, interés local.

**SUMÁRIO:** 1 Introdução. 2 A Federação Brasileira. 2.1 Características gerais do Estado Federal Brasileiro; 2.2 Estrutura Federativa do Estado Brasileiro na CF de 1988. 3 O Município na organização federativa; 3.1 Autonomia política e administrativa dos municípios. 4 Competência legislativa municipal em matéria ambiental; 4.1 Definição de interesse local; 4.2 A Lei Orgânica do Município. 5 Considerações finais.

## 1 INTRODUÇÃO

A autonomia político-administrativa dos entes federados se concretiza pela distribuição de competências estabelecida na Constituição Federal, o que acaba se tornando o ponto nevrálgico da questão, pois foi definida de forma bastante complexa, em especial, no que tange ao Município, objeto deste estudo.

A Constituição Federal do Brasil, em seus primeiros artigos deixa clara a forma de estado e a forma de governo adotadas. O Brasil é uma República Federativa cuja organização político-administrativa congrega entes autônomos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, uma união de coletividades políticas autônomas.

Dentre as características definidoras do pacto federativo estão a existência dos entes federados dotados de autonomia, cujo poder é exercido através da distribuição de competências.

Discutiu-se, por muitas décadas, se o Município era ou não ente federado, mas devido às disposições da atual Carta Magna, as dúvidas foram dissipadas, pois, a partir de 1988, o Município foi equiparado, formalmente, aos Estados e

à União, sendo elevado à categoria de ente federal, especialmente, pelas disposições dos arts. 29 e 30 da Constituição.

Os Municípios passaram a ter autonomia política e administrativa, ou seja, têm poder de auto-organização, eletividade, administração própria, organização dos serviços públicos, ordenação do seu território e podem definir tributos e aplicação das rendas.

O grande problema, principalmente, em matéria ambiental, objeto deste estudo, é estabelecer os limites de competência, pois o que delimita a competência é o *interesse*. Estabelecer, então, o que é interesse geral (competência da União); interesse regional (competência dos Estados) e interesse local (competência dos Municípios) é o ponto de divergências e conflitos, mas a definição dos limites de competência de cada ente da federação, especialmente, do interesse local deve ser feito através de critérios contextuais de cada município ou região, principalmente em nosso país, onde as diferenças regionais são evidentes.

O processo interpretativo é complexo, pois envolve preceitos constitucionais, tanto no âmbito geral da Constituição Federal, como das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas dos Municípios, ao estabelecerem as normas definidoras da competência.

## 2 A FEDERAÇÃO BRASILEIRA

A forma de governo do Estado brasileiro é proclamada no art. 1º da Constituição Federal de 1988, assim definida como "A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados Membros e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito...", tendo como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

O federalismo ou Estado federal adotado pelo Brasil é uma união de coletividades políticas autônomas, com competências específicas definidas pela constituição. A autonomia federativa, como afirma José Afonso da Silva<sup>1</sup>, "assenta-se em dois elementos básicos: *existência de órgãos governamentais próprios e posse de competências exclusivas*. A Constituição reconhece esses elementos às entidades federativas brasileiras: União, Estados, Municípios e Distrito Federal."

Esse ideal federativo tem sua origem no Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, quando a República foi formalizada. Implantou-se, portanto, a Federação

---

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 1997, p.45.

e a República. As províncias do Império transformaram-se em Estados da República, ganhando autonomia. Dessa forma, o poder não fica concentrado em uma única pessoa jurídica de direito público, mas há repartição de competência entre todos os entes que compõem a federação<sup>2</sup>, cujas características são comuns a todas as federações, como pondera Luiz Alberto D. Araújo.

A Constituição Federal, em seu 18, define quais são os entes da Federação: “A organização política administrativa da República federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

“A União é a entidade formada de um conjunto das coletividades públicas, sendo uma pessoa jurídica de direito público interno, autônoma em relação aos outros entes que compõem o Estado Federal, cabendo a ela exercer a soberania da Federação, ou seja, enquanto o Estado Federal como um todo é dotado de soberania, os entes parciais que o compõem só têm autonomia. Dessa forma, os Estados Membros, também pessoas de direito público interno, são dotados de autonomia, o que equivale dizer que, dentro da competência determinada pela Constituição, têm capacidade de auto-organização, auto-governo, auto-legislação e auto-administração.”<sup>3</sup>

## 2.1 CARACTERÍSTICAS GERAIS DO ESTADO FEDERAL BRASILEIRO

Algumas características gerais do Estado Federal brasileiro definem o pacto federativo. A primeira delas é a soberania. O Estado Federal é dotado de uma

---

<sup>2</sup> “Cada Estado Federal apresenta características próprias, especialmente na forma de repartir suas competências, assim como o grau de federalismo adotado. Conseguimos, no entanto, elencar alguns característicos comuns a todas as federações, que podem ser assim anunciado: a) o Estado Federal pressupõe, no mínimo, duas ordens jurídicas, uma central e outra parcial; b) as ordens jurídicas parciais são dotadas de autonomia, que se revela por competências próprias, possibilidade de auto-organização e de escolha de seus governantes e dos membros do Poder Legislativo, que terão competência para legislar sobre as matérias fixadas na Constituição Federal; c) a Constituição Federal, que trará a repartição constitucional de competências, deve ser rígida e escrita, trazendo cláusula que proteja a forma federativa de pretensões de alteração desse sistema; d) o Estado Federal tem como instrumento jurídico uma constituição e tem na indissolubilidade do pacto federativo traço essencial; e) as vontades parciais se fazem representar na elaboração da vontade geral através do Senado Federal, que deve guardar a isonomia dentre as vontades parciais; f) deve haver guardião da Constituição, zelando pelo cumprimento da repartição das competências; g) em casos extremos, a União Federal decretará a intervenção federal, agindo em nome de todas as vontades parciais onde inexistir motivo ensejador da medida, situação que se fundamenta na necessidade de se evitar a desagregação da Federação. ARAÚJO, Luiz Alberto David. Característicos comuns do Federalismo. In: BASTOS, Celso (Coord.). *Por uma nova Federação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 50.

<sup>3</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Elementos de Direito Municipal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 26.

única soberania. Afirma Celso Bastos<sup>4</sup> que “ a soberania é um atributo que se confere ao poder do Estado, em virtude de ser juridicamente ilimitado. Um Estado não deve obediência a nenhum outro Estado. Isto o coloca, pois numa posição de coordenação com os demais integrantes da cena internacional e de superioridade dentro do seu próprio território, daí ser possível dizer da soberania que é um poder que não se encontra nenhum acima na arena internacional e nenhum outro que lhe esteja nem mesmo em igual nível na ordem interna.”

Não se pode, no entanto, confundir autonomia com soberania. Por autonomia deve-se entender a possibilidade de decidir sobre determinadas matérias, respeitados, sempre, os princípios fixados pela Constituição. Quando se fala em autonomia dos entes da federação, quer-se dizer que há repartição de competências que não podem ser alteradas pelos próprios entes, mas somente há a possibilidade de alteração através de mudança na própria Constituição Federal. Todos são autônomos dentro das suas competências. Por exemplo, “o ordenamento jurídico da União é geral, apenas no sentido de que se estende por todo o território nacional, mas limitado no que diz respeito à sua competência definida constitucionalmente”, como afirma Ferrari<sup>5</sup>. Assim, o Estado brasileiro é dotado de soberania, os entes da federação são detentores da autonomia.

Os entes federados são, portanto, dotados de autonomia, ou seja, têm capacidade de gerir seus negócios, elaborar sua própria legislação, inclusive, sua própria Constituição, os Municípios suas Leis Orgânicas, sempre dentro dos limites da Constituição Federal.

A indissolubilidade da federação também é uma característica marcante. É um Estado único, embora apresente dois aspectos: um aspecto unitário e outro societário, resultando, como salienta José Afonso da Silva<sup>6</sup> em uma “estrutura estatal complexa, que apresenta a um tempo aspectos unitário e federativo. É unitário enquanto possui um território que embora dividido entre os Estados Membros, está subordinado ao poder da União no exercício de sua competência federal, e ainda uma só população, formando um só corpo nacional, enquanto regida pela legislação federal. É federativo (associativo), enquanto cabe aos Estados Membros participar da formação da vontade dos órgãos federais (especialmente o Senado, que se compõe de representantes dos Estados) e enquanto lhe é conferida competência

---

<sup>4</sup> BASTOS, Celso. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 98.

<sup>5</sup> FERRARI, Regina M. Nery, op. cit., p. 27.

<sup>6</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 58.

<sup>7</sup> SILVA, José Afonso da, op. cit., p.58.

para disporem sobre matérias que lhe reserva a Constituição Federal com incidência nos respectivos territórios e população.”

Caracteriza-se, também pela criação de um ente que congregue a vontade das unidades federadas (União). “A União é a entidade federada formada pela reunião das partes componentes, constituindo pessoa jurídica de direito público interno, autônoma em relação aos Estados e a quem cabe exercer as prerrogativas da soberania, afirma José Afonso<sup>7</sup>”. As unidades federadas, portanto, participam da vontade da União.

Uma das características mais controvertidas e complexas é a distribuição de competências dos entes federados no exercício do seu poder. Essa repartição está definida na Constituição de forma bastante complexa, o que causa, muitas vezes, sérios conflitos, pois o que proporciona “a repartição da competência é a predominância do interesse, cabendo à União as matérias de interesse nacional ou geral, aos Estados as matérias de interesse regional e ao Município as de interesse local”, como esclarece Regina Maria M. Nery Ferrari<sup>8</sup>.

A grande controvérsia encontra-se, segundo os doutrinadores, na definição exata do que seja interesse nacional, regional ou local. Assim os Estados modernos têm se valido de outros princípios na repartição de competências, reservando à União a legislação geral e aos Estados e Municípios a legislação supletiva, complementar, o que, na prática, sobra muito pouco para a competência dos demais entes federados, em especial aos Municípios.

A existência de um Poder Judiciário com atribuições de julgar conflitos de competências também é uma característica do Estado federal. “No plano interno essa unidade se manifesta antes de mais nada pela existência de um ordenamento jurídico (constitucional ou não) próprio do todo, com uma organização completa, competente em todo território e sobre todos os habitantes desse território”.

Essa unidade interna implica a existência de um tribunal federal habilitado a resolver os conflitos de competência (que, entre nós, é o STF, cf. art. 122, I, f, da CF de 1988). O estabelecimento de limites à organização dos Estados Membros. A possibilidade de intervenção federal para salvaguarda dessa própria unidade [...]”, como esclarece Ferreira Filho<sup>9</sup>.

A garantia dessa caracterização federal depende de uma Constituição com rigidez. “É necessário ressaltar que tal estrutura precisa estar assegurada por uma Constituição do tipo rígido, ou seja, aquela que prevê para sua alteração

---

<sup>8</sup> FERRARI, Regina Maria M. Nery. *Controle de Constitucionalidade das leis municipais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 35.

<sup>9</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 49.

um processo mais difícil que o previsto para a elaboração de leis ordinárias, como forma de impedir que seja subvertida por uma norma oriunda do processo legislativo ordinário”, como reforça Regina Maria M.N. Ferrari<sup>10</sup>, uma das características da Constituição Federal do Brasil, a rigidez.

“A estabilidade das Constituições não deve ser admitida em sentido absoluto, significando imutabilidade, já que a realidade social é cambiante. O que deve ser assegurado é uma certa estabilidade constitucional, sem prejuízo da perfeita adaptação das constituições às exigências do progresso, da evolução e do bem-estar social<sup>11</sup>”.

## 2.2 ESTRUTURA FEDERATIVA DO ESTADO BRASILEIRO NA CF DE 1988

Ao tratar da organização do Estado brasileiro, a Constituição Federal, em seu art. 18, estabelece que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.” Assim, não há somente a descentralização do poder, mas, estabelece a Constituição de 1988, o municipalismo, ficando definida uma tríplice estrutura do Estado brasileiro. Há, portanto, três entes: a União, de ordem geral; os Estados com ordens regionais e os Municípios com ordens locais.

Dessa forma, a União reconhece tanto os Estados como os Municípios, dando-lhes competências e rendas. “Ganham os Municípios o poder de auto-organização, sujeitos, entretanto aos princípios da Constituição Federal, aos da Constituição do respectivo Estado, além de estarem obrigados ao respeito a uma série de preceitos expressos, conforme o disposto no art. 29 da Constituição Federal<sup>12</sup>”, como reforça muito bem Ferreira Filho.

## 3 O MUNICÍPIO NA ORGANIZAÇÃO FEDERATIVA

O Município é pessoa jurídica de direito público interno, considerado pelo Direito Constitucional brasileiro um ente político, de existência estritamente necessária, cuja autonomia e competência estão estabelecidas no texto constitucional.

O Município aparece, no art. 1º da Magna Carta, como entidade federativa e, no art. 18, como ente participativo da organização político-

---

<sup>10</sup> FERRARI, Regina Maria M. Nery, op. cit. p. 28.

<sup>11</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 45.

<sup>12</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, op. cit., p. 48.

administrativa da República Federativa do Brasil. O art. 30, I lhe confere competência legislativa; e no art. 30, III, lhe atribui competência para instituir impostos, rendas.

Durante décadas, questionou-se, se o Município é ou não um ente federativo; se participa ou não do pacto federativo, se tem as mesmas prerrogativas que os demais entes. Diante dessa polêmica, “os autores mais expressivos do Direito Municipal brasileiro vieram exigir a elevação dos municípios para serem autênticos membros da Federação, instituídos com direitos iguais em relação aos estados e à União. Para eles, o levantamento oficial dos entes locais significa apenas o reconhecimento jurídico-formal de uma situação fática existente há muito tempo. A partir do início dos anos 80, ganhou força a reclamação por um município mais potente e eficiente em função da consolidação do renascido regime democrático<sup>13</sup>”.

Conseqüentemente, o art. 18 da Constituição Federal de 1988 foi um marco histórico, ao elevar os municípios como entes da União, embora alguns autores<sup>14</sup>, apesar do que dispõe o art. 1º da Magna Carta, insistem em negar que o município seja realmente um ente federativo por não integrar o pacto federativo.

Segundo Ferreira Filho<sup>15</sup>, com as disposições da Constituição de 1988, “encerra-se a polêmica doutrinária sobre a natureza do Município, que alguns entendiam não ser entidade federativa por ter sido omitido no texto do art. 1º da EC nº 1/69. A competência que lhe é concedida pela Constituição, o é, aliás nos mesmos termos que a da União. Esta e o Município têm os poderes enumerados: os Estados-Membros, os poderes remanescentes. Sua competência, pois, impõe-se, ainda que implícita, aos poderes estaduais remanescentes e até aos poderes da própria União.”

Trata-se, portanto, o Município de uma unidade da federação, dotado de competência, sobre matéria de interesse local, de autonomia limitada de auto-governo e auto-organização, cujos pontos fundamentais são definidos, respeitados, logicamente, os preceitos constitucionais, pela Lei Orgânica do Município, como prevê o art. 29.

---

<sup>13</sup> KRELL, Andréas J. *A Aplicação do Direito Ambiental no Estado Federativo*. São Paulo: Lúmen Júris, 2005, p. 170.

<sup>14</sup> José Afonso da Silva é, talvez, o único que afirma que os Municípios não são entes federados, por não poderem integrar o pacto federativo. Entes federados são somente os Estados-Membros. Os Municípios não se vinculam ao Estado e à União, e a intervenção no Município é feita pelo Estado.

<sup>15</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, op. cit., p. 60.

### 3.1 AUTONOMIA POLÍTICA E ADMINISTRATIVA DOS MUNICÍPIOS

Ao lado da União e dos Estados Membros, os Municípios brasileiros, dentro dos seus territórios, são detentores de legítimo *poder estatal*, dotados de autonomia de natureza administrativa e política. No aspecto formal, são entidades territoriais locais, investidas de autonomia que atuam em igualdade de condições com as outras esferas governamentais, embora como os parâmetros e limites sejam definidos na Carta Federal, sobra muito pouco para os Municípios.

Seus atos independem de prévia autorização ou ratificação de outra entidade estatal. Possuem espaço próprio de soberania, desenvolvido nos limites de sua competência constitucional, sempre em relação ao peculiar interesse local.

Os Municípios dentro da competência definida pela Constituição têm capacidade de auto-organização, autogoverno, autolegislação e auto-administração, isto quer dizer, que podem gerir seus negócios, dentro dos limites estabelecidos pelo texto constitucional.

De conformidade com o art. 29, *caput*, da Constituição, os Municípios serão regidos por lei orgânica, elaborada pelas Câmaras Municipais. É a Constituição Municipal, assim como também existem as constituições estaduais. A lei orgânica organiza a vida do Município, observados os ditames da Constituição Federal e da Estadual, especialmente, os preceitos do art. 29 que trata da matéria.

Além disso, a autonomia dos Municípios se manifesta na eletividade da administração local, tanto do poder Legislativo como do Executivo; assim como do poder para decretação de tributos e aplicação de rendas.

Segundo Andréas Krell<sup>16</sup> “a equiparação formal dos municípios brasileiros com os estados e a União mediante a sua elevação para a terceira esfera estatal da Federação foi fortalecida pelos dispositivos dos arts. 29 e 30 da CF. A Constituição brasileira concede, no seu art. 30, aos entes locais áreas *específicas* de competência”. O art. 30, I concede aos Municípios uma competência legislativa *exclusiva* nas áreas onde predomina o interesse local. A competência legislativa concreta de um município no âmbito da proteção ambiental está fundada na *comprovação da existência de interesse local*.

A expressão *interesse local* que determina a atuação municipal substituiu a antiga expressão *peculiar interesse*. Ambas, se bem analisadas, têm sentido muito vago e impreciso, há necessidade de uma análise mais apurada.

Um questionamento trazido à discussão é a situação das regiões metropolitanas, onde pode haver conflitos de interesse: interesse local ou regional ?

---

<sup>16</sup> KRELL, Andréas, op. cit., p. 187.

A competência para a criação das regiões metropolitanas, antes, era da União, agora dos Estados, o que será feito através de lei complementar. São entidades administrativas compostas de vários Municípios que voluntariamente aderem a um convênio ou consórcio, a fim de se integrarem numa organização, planejamento e execução de atividades de interesse comum, embora os Municípios tenham autonomia, o que não obriga as suas decisões.

Foi ampliado o rol das tarefas municipais, como o zoneamento, o parcelamento do solo, a limpeza urbana, o escoamento sanitário, o planejamento do trânsito e das áreas de lazer, atraindo novos desafios no campo dos resíduos sólidos, da degradação do solo, dos ruídos, da proteção da natureza e das paisagens, tratados em decisões da política municipal, na organização e preservação do ambiente.

A competência dos Municípios se impõe aos poderes estaduais e aos da própria União. Pode, também, o Município exercer uma atuação administrativa na aplicação de leis superiores.

#### 4 COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL EM MATÉRIA AMBIENTAL

O município brasileiro, no aspecto formal, é a entidade territorial local investida da mais ampla autonomia no mundo inteiro, como afirma com muita propriedade Andréas J. Krell. No âmbito de suas atribuições, ele atua em igualdade de condições aos demais entes da federação, considerando-se que os atos municipais independem de autorização ou ratificação de qualquer outra entidade governamental. Além do mais não há hierarquia de leis entre os entes federados, cada um exerce a sua soberania, dentro dos limites estabelecidos na Constituição Federal, podendo, inclusive, derogar normas de entes superiores que contrariem a sua competência<sup>17</sup>.

A elevação do Município com ente federado foi, sobremaneira, fortalecida pelos arts. 29 e 30 da Constituição, ao conceder aos municípios áreas específicas de competência.

---

<sup>17</sup> “A repartição de competências entre União e os Estados-Membros, os Municípios e o Distrito Federal constitui o fulcro de nosso Estado Federal, dando origem a uma estrutura estatal completa, em que se manifestam diversas esferas governamentais sobre a mesma população e o mesmo território: a esfera da União, a de cada Estado ou Distrito Federal e a de cada Município. A teoria do federalismo costuma dizer que a repartição de *poderes autônomos* constitui o núcleo do conceito do Estado Federal. ‘Poderes’, aí significa a porção de matéria que a Constituição distribui entre as entidades autônomas e que passa a compor seu campo de atuação governamental, sua área de competência. *Competência*, assim, são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções, suas tarefas, prestar serviços.” (SILVA, José Afonso da, op. cit., p. 45).

A “definição dos limites da competência de cada ente federativo e, especialmente, do interesse local, deve ser efetuada mediante o uso de critérios contextuais da realidade de cada município (geográficos, demográficos, culturais, ecológicos, socioeconômicos, administrativos, financeiros, etc.), dentro de um processo interpretativo complexo, que envolve também as diferentes normas sobre competências das respectivas leis orgânicas municipais e constituições estaduais<sup>18</sup>”.

A Constituição, no seu art. 23, estabelece a competência comum da União, Estados e Municípios sobre matérias especificadas nos seus incisos e dispõe que lei complementar deverá fixar normas para a cooperação entre os entes federados, tendo em vista o equilíbrio de desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Em matéria ambiental, prevê, no inciso III, a proteção de documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais e os sítios arqueológicos; no inciso VI a proteção do meio ambiente e combate à poluição em todas as suas formas; e no inciso VII a competência comum, para a preservação das florestas, fauna e flora.

Essa competência comum é bem restrita para os municípios, basicamente, trata-se da competência para ações materiais; competência mais no âmbito da execução de leis protetivas do que no de legislar sobre o assunto.

É no art. 30 da Constituição que se encontra a competência do Município para legislar em matéria ambiental, desde que se trate de assunto de interesse local, como deixa claro, no seu inciso I. “O conceito do ‘interesse local’ ocupa uma posição central para a definição do conteúdo da autonomia municipal no Brasil. A predominância, e não a exclusividade, continua sendo a justa interpretação desse novo conceito [...] toda a legislação ambiental dos municípios brasileiros está sendo definida e regulamentada exclusivamente pelo conceito de ‘interesse local’<sup>19</sup>”.

Compete, também, ao Município, de acordo com o inciso II do art. 30, suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Logicamente, deve-se entender a expressão “no que couber” como sendo matéria de “interesse local”, e para que exerça essa competência há necessidade de que haja uma lacuna na norma superior a ser suprida por outra que atenda o interesse local. Dessa forma, o município pode suprir omissões da legislação superior, mas, muitas vezes na tentativa de solucionar de modo mais rápido problemas locais, há conflito de competência.

---

<sup>18</sup> KRELL, Andréas, op. cit., p. 170.

<sup>19</sup> Id. Ibid., p. 172

Promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, também, é da competência do Município, prevista no inciso VIII do art. 30, sempre tendo em vista o interesse local, o que muitos municípios fazem ao criarem os seus códigos de obras e posturas, ao estabelecerem áreas de preservação ambiental, etc.

Em se tratando de matéria ambiental, o inciso IX, do mesmo artigo, prevê a competência para promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, desde que, observada, a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

O art. 182 também deve ser destacado por prever importante disposição a respeito da competência do município, principalmente, levando-se em conta a restrição do interesse local. Ao tratar da política de desenvolvimento urbano, a Constituição destaca a participação, a atuação do Município na organização dos centros urbanos. A política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, através da criação do plano diretor, a propriedade urbana passa a cumprir a sua função social, um dos princípios da constituição, bem como, se cumprem dessa maneira, outros princípios, especialmente, o princípio da dignidade humana.

Esse artigo foi regulamentado, em boa hora, pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que instituiu o Estatuto da Cidade, importante dispositivo dada a relevância do tema, que merece destaque no texto Constitucional.

Finalmente, convém destacar o que dispõe a Lei nº 6.938/81 que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente que, em seu art. 2º prevê a participação dos Municípios, através de sua competência em matéria ambiental. O art. 2º estabelece que “Os Municípios, observadas as normas e padrões federais e estaduais, poderão elaborar normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente”.

Regina Maria M. N. Ferrari<sup>20</sup>, ao tratar do controle de constitucionalidade das leis municipais, observa com muita propriedade a questão da competência local e afirma: “É no Município que todos vivemos e é da satisfação de suas necessidades básicas que deflui o nosso bem-estar. Porém a comunidade local está inserida num contexto maior da comunidade estadual e federal. Assim, as carências locais se projetam também nesse contexto mais amplo, o que faz com que também haja interesse estadual e federal no bom andamento e desenvolvimento das entidades locais. Portanto essas carências ou

---

<sup>20</sup> FERRARI, Regina Maria M. Nery, op. cit., p. 43.

deficiências locais devem ser supridas pelos órgãos dos governos estadual e federal, porque, em última análise, a receita federal e a estadual se constituem a partir de bases municipais.”

#### 4.1 DEFINIÇÃO DE INTERESSE LOCAL

A expressão *interesse local*, inserida no inciso I do art. 30, substitui o termo tradicional “peculiar interesse”, trazido na Constituição de 1891. Esse é um conceito que nunca foi esclarecido de maneira satisfatória, tanto pela doutrina como pela jurisprudência.

Dentro do complexo sistema de competências estabelecido pela Constituição Federal, em especial quando se trata das competências privativas e concorrentes da União e dos estados, surgem divergências, conflitos por ser uma matéria de caráter muito subjetivo e a subjetividade leva à interpretação.

Para a maioria dos doutrinadores, o termo interesse local tem um sentido de predominante não de exclusivo, o que concretamente não quer dizer absolutamente nada e não resolve a situação de prováveis conflitos..

Para Ferrari<sup>21</sup>, “por interesse local deve-se entender aquele ligado de forma direta e imediata à sociedade municipal e cujo entendimento não pode ficar na dependência de autoridades distantes do grupo que não vivem os problemas locais. A técnica utilizada para determinar a área de competência municipal por nosso legislador constituinte revela sabedoria, pois é praticamente impossível o levantamento de todas as funções passíveis de serem desempenhadas por um grupo comunitário em proveito de seus membros, assim como é impossível levantar todas as atribuições cabíveis a um grupo comunitário municipal[...]”. Não se pode enumerar a competência municipal, dada a sua amplitude e a diversidade de realidades dos municípios brasileiros.

No entendimento de Andréas Krell<sup>22</sup>, para tratar do interesse local ambiental, por exemplo, devem ser empregados critérios reais na concretização da autonomia municipal, considerando-se que “os municípios representam, em geral, a esfera da administração pública na qual as pessoas são mais confrontadas com as necessidades diárias de proteção ao seu meio ambiente e também onde esses problemas se apresentam de maneira mais nítida. É no município que se manifestam os chamados *conflitos de alvo*: a proteção ambiental local normalmente entra em concorrência com as áreas tradicionais da política

<sup>21</sup> FERRARI, Regina Maria M. Nery, op. cit., p. 39.

<sup>22</sup> KRELL, Andréas J., op. cit., p. 180.

econômica, habitacional e de transporte.” São decisões políticas municipais que determinam medidas e organizam o meio ambiente natural e social, visando à qualidade de vida da população.

Dessa forma, os Municípios, hoje, regulamentam a proteção ao meio ambiente, através, por exemplo, dos seus próprios Códigos Municipais do Meio Ambiente, criação dos Conselhos Municipais do Meio Ambiente, com base, justamente, na competência legislativa, estabelecida no inciso I do art. 30.

Embora ainda não tenha o trato devido, tanto por doutrinadores, como por aqueles que estão proferindo decisões sobre a matéria, a visão sobre o Município deve mudar, considerando-se que o rol de suas atribuições foi sensivelmente ampliado.

O Município pode tratar de licenciamento e estudos de impacto ambiental, áreas de conservação, parcelamento do solo, zoneamento ecológico, proteção da vegetação, da fauna, tratamento de resíduos sólidos, limpeza urbana, escoamento sanitário, planejamento do trânsito e das áreas de lazer, poluição sonora e visual nas cidades, degradação do solo, proteção da natureza e das paisagens, etc.

Assim o Direito Ambiental no âmbito municipal está sendo definido e regulamentado sob o princípio do interesse local, sendo tratado em decisões da política municipal, na organização e preservação do ambiente local.

#### 4.2 A LEI ORGÂNICA DOS MUNICÍPIOS

As leis orgânicas, em sua grande maioria, reiteram disposições utilizadas na constituição estadual ou federal, ressaltando a responsabilidade do município pela defesa do ambiente local e qualidade de vida sadia da comunidade.

São instrumentos legais de grande importância para a identificação dos interesses e problemas da comunidade local, principalmente nos grande municípios.

As Leis Orgânicas dos Municípios também vêm se preocupando com a matéria ambiental. Ao tratarem das questões ambientais cumprem várias funções: A primeira é a função normativo-jurídica, através de dispositivos coercitivos, estabelecendo proibições expressas ou exigindo determinadas medidas por parte do executivo;. A segunda é a função política, a qual consiste na valorização do meio ambiente na política local ; e, por último, a simbólica, demonstrada por meio da legitimação do poder público face às expectativas da comunidade.

Por outro lado, definem as matérias de competência municipal (interesse local), embora isso seja feito de forma concorrente (União e estados). “As leis

municipais devem tratar de assunto de interesse local. Dizem respeito às matérias que não são de competência da União e nem dos Estados-membros, mas que também não tenham qualquer reflexo fora das fronteiras do Município, quer interessem direta ou indiretamente à generalidade dos cidadãos e à administração, criando, alterando ou extinguindo direitos, tributos, obrigações, cargos, funções, serviços ou atividades gerais do Poder Público ou da coletividade administrativa<sup>23</sup>, como afirma Wolgran Junqueira Freire, ao comentar a Constituição.

Os Municípios, por meio de suas leis orgânicas, podem elaborar regulamentos sobre a proteção do meio ambiente, criar seus Códigos Municipais do Meio Ambiente, com base na competência legislativa exclusiva, ou suplementar.

Realmente, cabe aos Municípios criarem mecanismos para que em uma ação de cooperação com o Estado e a União, promovam a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente, mas principalmente deve haver a preocupação como criar seus códigos de obras e de posturas, definir as zonas de preservação ambiental, estabelecer normas de uso e parcelamento do solo, tratamento do lixo, etc. Em matéria ambiental cabe, principalmente, a criação de programas de educação ambiental.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Município, com fundamento nos arts. 29 e 30 da Constituição Federal, adquiriu status de ente federado, uma das mais importantes conquistas da atual Constituição que concede a esta unidade da federação a sua área específica de atuação: o interesse local.

Foi atribuída a este ente da federação a prerrogativa de se auto-organizar, auto-governar-se, eleger seus representante (Legislativo e Executivo), gerir os serviços públicos, decretar tributos e aplicar suas rendas, através da Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição Estadual.

Assim o Município, uma entidade de Direito Público Interno, com autonomia política e administrativa, tem poder de gestão pública, tendo atuação em igualdade de condições com as outras esferas governamentais, União e os Estados Membros.

A área de atuação do Município, de acordo com o art. 30, I, é de competência exclusiva para alguns doutrinadores. Para a maioria, posição

---

<sup>23</sup> FERREIRA, Wolgran Junqueira. *Comentários à Constituição de 1988*. Campinas: Julex, 1989. v. 1, p. 429.

preponderante, portanto, é determinada pelo “interesse local”, o que reforça o conceito de distribuição de competência. O que delimita a competência na Constituição Federal é, justamente, o interesse: interesse geral (União); interesse regional (Estados) e interesse local (Município). E é, justamente, aí que se encontra a complexidade da questão, e onde ocorrem os conflitos.

Deve-se ressaltar que o Município é uma entidade autônoma, embora seja uma unidade territorial do Estado Membro e, portanto, sujeito às normas tanto estaduais como federais, muito embora não haja hierarquia entre as normas de competência exclusiva do Município e a lei estadual e a lei federal. Exerce, também, uma atuação administrativa na aplicação de leis superiores, através do Poder de Polícia.

O Município, hoje, tem papel relevante, considerando-se que é no âmbito local que acontecem os problemas mais evidentes, e é na solução dos mesmos e na satisfação das necessidades da população que resulta o bem-estar, a qualidade de vida da população.

Ao adquirir status de ente federado, o Município assumiu o importante papel, principalmente, no sentido de organizar o seu território, e na área ambiental, fazer o trabalho de prevenção e preservação do meio ambiente, atendendo as exigências locais. Talvez os poderes constituídos, tanto o Legislativo quanto o Executivo, não tenham se dado conta da amplitude de atribuições que lhes são conferidas pela Constituição Federal, em decorrência do total despreparo para os cargos que ocupam.