REPARTIÇÃO FEDERAL DE COMPETÊNCIAS AMBIENTAIS

BREAKDOWN OF FEDERAL ENVIRONMENTAL RESPONSIBILITIES

MARCELO LAMY *

Recebido para publicação em outubro de 2008.

RESUMO: As questões ambientais estão sob o manto da proteção social e estatal. No âmbito estatal, busca-se desvendar qual é a atuação legislativa e administrativa desenhada pela Constituição brasileira de 1988 para cada uma das esferas federativas – União, Estados-Membros e Municípios. Destaque se dá a atuação municipal, pouco compreendida nos atuais dias.

PALAVRAS-CHAVE: constituição, repartição de competências, direito ambiental, atividade legislativa ambiental, atividade administrativa ambiental, competências municipais.

ABSTRACT: Environmental issues are under the cloak of social protection and state. Within the state, seeks to uncover what is the legislative and administrative action designed by the Brazilian Constitution of 1988 for each of the federal spheres – Union Member States and Municipalities. Emphasis is given to municipal activity, little understood in the present day.

KEY-WORDS: constitution, division of duties, environmental law, environmental legislative activity, environmental management activity, municipal competencies.

Introdução

Impõe-se ao poder público, nos termos do artigo 225 da Constituição Federal de 1988, o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A defesa ambiental realiza-se por dois caminhos tradicionais: pela fixação de parâmetros normativos cogentes e pela atuação administrativa ou de poder de polícia dos entes federativos.

Conhecer, no entanto, qual é exatamente a tarefa atribuída, nesses dois campos, para cada ente federativo (União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios) permitirá compreender se o dever público municipal está sendo compreendido em todas as suas dimensões.

* Advogado. Doutor em Direito Constitucional (PUC-SP). Mestre em Direito Administrativo (PUC-SP). Professor participante do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* (Mestrado e Doutorado) em Direito da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Diretor, Coordenador e Professor da Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Constitucional da Escola Superior de Direito Constitucional (ESDC). Conselheiro internacional e professor convidado do Instituto Jurídico Interdisciplinar - IJI da Faculdade de Direito da Universidade do Porto (Portugal). Professor de Direito Constitucional da FACIPLAC. Diretor da Revista Brasileira de Direito Constitucional - RBDC, dos Cadernos Interdisciplinares Luso-Brasileiros e da Revista Notandum.

1. Noção de Federalismo

O federalismo constitui um dos baluartes da sociedade política moderna. Segundo Daniel Elazar[1], seu ideário vê-se tão alastrado que é concretizado em 80% dos Estados modernos, seja do ponto de vista formal, adotando o paradigma Estado Federal, seja simplesmente em decorrência da incorporação de suas idéias de arranjamento institucional do poder.

Ancorado inicialmente no propósito de ***conter o poder central*** recém-criado nos Estados Unidos, fixando uma estrita repartição de competências, definidora de esferas de independência/autonomia (*federalismo clássico* ou *dual*), funda-se atualmente na ***cooperação intergovernamental***, no re-balanceamento de poderes para uma "atuação política coordenada" em questões econômicas, sociais e culturais (*federalismo cooperativo*).

Sem deixar de lado a divisão de poderes estabelecida pelas esferas de autonomia, reveste-se atualmente de uma nova forma de organização para a realização de projetos comuns, na qual os projetos políticos são desenvolvidos conjunta e articuladamente pelas esferas autônomas de poder federal.

Há uma pluralidade de formas federais, pois, logicamente, o federalismo concreto de cada Estado está condicionado à tão variada realidade de cada sociedade ou comunidade que lhe dá substrato.

Nada obstante, é possível identificar características comuns nos Estados intitulados federativos, bem como é possível identificar algumas de suas características essenciais até mesmo nos Estados não-federativos, pois muitos destes incorporam o que Daniel Elazar intitulou de típicos "arranjos federativos" na organização e administração de governos.

Sob essa tarefa inicial, dedicam-se as próximas linhas.

1.1. Características dos federalismos

O surgimento do federalismo em terras norte-americanas viu-se imbuído de conteúdo fortemente autonomista que estabelecia uma margem restrita de atuação do poder central, do poder político unificado.

1 Daniel Elazar. Federalism and the Way to Peace, Cooperative Federalism and the Future of the Federal System. Apud: Janice Helena Ferreri Morbidelli. Um novo pacto federativo para o Brasil. SP: Celso Bastos Editor, 1999. p. 11 e 12.

Há que se ter em conta que o governo central norte-americano foi constituído pelos Estados e naturalmente esses reservaram lugar significativo, no arranjo federal, para si mesmos. Assim sendo, os poderes transferidos para o novo governo central eram apenas os enumerados. Todos os demais remanesciam nos Estados, preservando-se assim a autonomia antes almejada.

O relacionamento entre as vontades parciais e a central (cerne do Estado federal), no entanto, não permaneceu estático. Diversas foram suas mutações históricas em cada Estado federal.

Após o caso McCulloch *vs.* Maryland, por exemplo, admitiu-se que o poder central possuía poderes implícitos (não enumerados) quando esses fossem necessários para cumprir os poderes expressos (*teoria dos poderes implícitos*).

Apesar dessas peculiaridades, é possível identificar, como fez Michel Temer e Luiz Alberto David Araujo, um quadro de características presentes em todos os modelos federalistas.

Para Michel Temer *três requisitos são necessários para a caracterização* da Federação: (a) a descentralização política com a conseqüente repartição constitucional de competências; (b) a participação das vontades parciais na formação da vontade geral (aqui o Senado torna-se órgão assegurador do equilíbrio dos interesses federativos); (c) a auto-organização legislativa, executiva e judiciária em Constituições próprias.

Por outro lado, indica que *dois são os requisitos para a manutenção* da Federação: (a) a rigidez constitucional (constatada em nossa Constituição pelo confronto dos arts. 60 e 61; dos arts. 60, §2º e 47; ou na leitura do art. 60, §4º, inc. I); (b) a existência de órgão constitucional incumbido do controle da constitucionalidade das leis (em nosso Texto Maior: arts. 102, I, a; 102, III, a, b, c; 102, §2º).

Luiz Alberto David Araujo apresenta *quadro de características* mais completo: (a) pressupõe duas espécies de ordens jurídicas (uma central e outras parciais); (b) a ordem jurídica parcial é autônoma, possui competências próprias e a possibilidade de auto-organização; (c) a Constituição traz a repartição de competências, de forma rígida e escrita, contando com cláusula que protege a forma federativa; (d) o instrumento jurídico da federação é a Constituição e o traço essencial do pacto é sua indissolubilidade (art. 1º da CF 88); (e) as vontades parciais fazem-se representar na elaboração da vontade geral pelo Senado que deve guardar isonomia entre as vontades parciais; (f) deve haver guardião da Constituição,

zelando pelo cumprimento da repartição de competências; (g) a necessidade de evitar desagregação permite e exige a intervenção.

Detenhamo-nos em algumas dessas características.

Autonomia política das unidades federadas

A principal característica da Federação é a autonomia das unidades federadas, decorrente de uma descentralização política (Estado unitário torna-se federal) ou de uma centralização política (Estados independentes e soberanos, tornam-se federados e autônomos).

Na Federação convivem centros autônomos de poder com "capacidade política" que, reunidos, formam uma unidade jurídica. Na unidade formam o Estado, como diz Michel Temer: "O Estado é uma unidade jurídica. Fornece-a a soberania"[2].

Ter *capacidade política autônoma* é o mesmo que ter a *possibilidade de estabelecer comandos normativos* sobre assuntos de sua competência. É ter capacidade legislativa concreta, é ter alguma *capacidade normativa primária*.

Autonomia política é também a possibilidade da unidade federativa se *auto-organizar*, observados alguns princípios do pacto federal.

Dentro de sua esfera de poderes inatingíveis, a unidade federada organizar-se-á como lhe aprouver (respeitas os princípios do pacto[3]), em especial quanto às suas funções executivas, legislativas e judiciárias.

Repartição de competências

Para que a ampla autonomia política esteja presente, sem que se prejudique a convivência das ordens jurídicas, necessária torna-se a repartição de competências, de atribuições normativas e administrativas.

Ligada à repartição de competências e conseqüência desta é a repartição de rendas, de competências para angariar recursos (meios para exercer suas competências primeiras). Por

2 Aut. cit. Elementos de Direito Constitucional. 16ª ed. rev. e ampl. SP: Malheiros, 2000. p. 60.

3 Há de se notar que o ajuste federativo deve ter como base uma Constituição, assim como as unidades federadas têm-se organizado por Constituições.

isso, Manoel Gonçalves Ferreira Filho afirma que não será real a autonomia se os recursos não corresponderem à extensão das atribuições[4].

Pacto federativo seja estável

Para que o pacto seja verdadeiro motor do arranjo institucional de poder, quer-se que a Constituição, documento que o constitui, seja escrita e rígida, pelo menos no atinente ao ajuste federativo.

Para que o pacto federativo de divisão de competências seja mantido, seja sólido e respeitado, diante dos embates concretos de interesses, é preciso que esta divisão de atribuições não possa ser alterada facilmente. Em razão disso, ***deve constar da Constituição***:

> A simples divisão de competências entre várias ordens parciais, feita em nível de lei comum, jamais será elemento caracterizador da Federação, porque aquele que as conferiu poderá retirá-las sem qualquer peço superior[5].

Para Michel Temer, a flexibilidade traria a possibilidade de o Estado federal ser transmudado. Portanto, a rigidez constitucional deve ser tal que torne imutável esta matéria. Observe-se apenas que a exigência apontada, segundo o mote indicado, deveria reduzir-se a necessidade de cláusula pétrea, não propriamente da rigidez.

De qualquer forma, nossa Constituição dá esse passo, torna impossível (inconstitucional) qualquer alteração da Constituição que tenda a abolir a forma federativa (art. 60, §4º, I).

Para nós, ainda há um aspecto a destacar: não bastam que se mantenham estáveis tais divisões de atribuições apenas formalmente. É preciso que a prática institucional de cada ente federativo seja consentânea com o desenho formal.

Indissociabilidade

A federação possui outra característica apontada pelo contraste com a confederação: a indissociabilidade (indissolúvel) de suas unidades federadas, ou, como diz a doutrina, a indissolubilidade da união que os envolve.

---

4 Cf. aut. cit. Curso de Direito Constitucional, 21ª ed. 1994, p. 44.

5 Michel Temer. Elementos de Direito Constitucional. 16ª ed. rev. e ampl. SP: Malheiros, 2000. p. 61.

É compreensível esta doutrina, visto que, como advertia Sampaio Dória[6], os confederados têm soberania para rebelar-se, os federados apenas autonomia.

Nossa Constituição, não satisfeita com esta garantia retórica, quis evitar levantes dos entes autônomos, considerando causa de intervenção federal a manutenção da integridade nacional (art. 34, I).

O Estado federal deve contar com dispositivo de segurança que mantenha o federalismo diante de graves ameaças. Para Michel Temer, a intervenção federal é da essência do sistema federativo. Reforça a autonomia dos Estados, pois é excepcional, embora afaste temporariamente dita autonomia. Mas como o Congresso é quem aprecia a intervenção, vê-se que todos os Estados a autorizam. Não é a União que intervém, é a Federação como um todo.

Formação da vontade geral

Outro relevante característico é a participação das unidades federadas na elaboração das normas gerais, das normas que atingem toda a federação.

Assim se explica a bicameralidade e o papel do Senado, corporação de embaixadores dos Estados[7].

Órgão de resolução dos conflitos de competência

Importa ainda que haja na federação órgão neutro que controle a repartição constitucional de competências, como apontava Bobbio em seu dicionário de Política.

Sem esse órgão independente, o embate concreto pela competência tornar-se-ia jogo de braços ou de barganhas entre as entidades federativas os detentores de poder fático (seja político, econômico...).

1.2. Origem e desenvolvimento da Federação no Brasil

A federação surgiu, no Brasil, pelo Dec. nº 1 de 15/11/1889 que também instituiu a República, consolidando-se na Constituição de 1891. Concretizou-se como um *federalismo dual* sob o comando imperativo do governo central, especialmente em função do uso

6 Cf. aut. cit. Direito Constitucional. 4ª ed. II. SP: Max Limonad, 1958, p. 479.

7 Cf. João Barbalho. Constituição Federal do Brasil – Comentários. RJ: F. Briguiet e Cia, 1924, p. 16.

reiterado da intervenção federal. Não havia, do ponto de vista prático, propriamente autonomia, mas subordinação.

A Constituição de 1934 trouxe o Senado como órgão colaborador da Câmara dos Deputados, com competência para a iniciativa de lei sobre a intervenção federal. No entanto, a competência privativa da União era extremamente larga. Do ponto de vista concreto, centralizado estava o poder.

A Constituição de 1937 a manteve apenas formalmente, pois de 37 a 45 fomos regidos apenas por decretos-lei, os Estados-membros apagaram suas luzes. O regime verdadeiro e cotidiano era o da intervenção. Até mesmo os governadores foram substituídos por interventores nomeados pelo Presidente, bem como os prefeitos e vereadores eram nomeados pelos interventores.

Na Constituição de 1946, a federação foi revivida ou vivida de forma legítima pela primeira vez em nossas terras. No entanto, durou pouco.

Desde março de 1964, com o movimento político-militar, a centralização novamente imperou, atingindo seu ápice em 1968 (AI5). Nessa toada foi redigida a Constituição de 1967.

Em 1978, a EC 11 revogou os atos institucionais, mas a fisionomia centralizadora estava arraigada no Texto Constitucional de 1967.

Somente a Constituição de 1988 fez surgir plenamente a Federação ou, pelo menos, a discussão sobre o federalismo, pois diversos são os doutrinadores, como fazia Celso Bastos, que continuam a criticar o centralismo do Estado brasileiro (realidade incompatível com a própria idéia de Federação).

De qualquer forma, há que se apontar elemento a ser discutido em tópicos seguintes: a Constituição de 1988 apresentou inovação sem precedentes estrangeiros no modelo federativo de organização estatal, apresentou o Município como ente federativo.

1.3. Repartição de Competências

O modo com que se repartem as competências ou atribuições políticas indica que tipo de federalismo é adotado em um país. Se o ente central as concentra estamos diante de um modelo *centralizador*. Se há ampla distribuição em favor dos Estados-membros, estamos diante de um modelo *descentralizador*. Havendo dosagem nessa distribuição ao poder central e aos poderes estaduais, deparamo-nos com o *federalismo de equilíbrio*.

O federalismo clássico norte-americano conferia competências privativas à União e reservava as não especificadas para os Estados-membros, era, portanto, notadamente descentralizador (embora a prática algumas vezes tenha desvirtuado tal proposta, especialmente em função da teoria dos poderes implícitos e em decorrências das discussões sobre a necessidade de um controle nacional do comércio).

O modelo federativo que se consolidou após as grandes guerras, decorrência natural das reivindicações sociais e econômicas do Estado Providência, exigiu a ação conjunta de todas as esferas estatais para enfrentar as crises, o que fez surgir o modelo da competência comum ou concorrente. Ou seja, fez surgir ao lado da divisão de competências, a colaboração.

O modelo brasileiro consolidado na Constituição de 1988 é fruto da junção desses modelos.

Em primeiro plano, poderíamos dizer que: (a) a União tem competências expressas e enumeradas (arts. 21 e 22); (b) o Município tem competências expressas e residuais (art. 30, I e II); (c) o Estado tem competência residual (art. 25, §1º).

Em matéria tributária, os Estados e Municípios têm competências expressas (arts. 155 e 156) e a União expressas (art. 153) e residuais (art. 154, I).

Além dessas, existem competências "executivas comuns" à União, Estados, Municípios e Distrito Federal (art. 23) e competências "legislativas concorrentes" da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 24 e 30, II entre outros).

As competências concorrentes ou comuns são assim nomeadas porque "concorre" a competência de mais de um ente político, é comum a mais de um ente federativo a mesma competência, em determinadas matérias.

Nosso ordenamento constitucional reconhece expressamente duas espécies de competências compartilhadas: a) competência material comum, que é de execução, prevista no artigo 23; b) competência legislativa concorrente, prevista no artigo 24 e no artigo 30, II. São os instrumentos para se efetivar o *federalismo cooperativo*.

Competência material comum

Quer-se que cada Poder Público (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), na concorrência de atuação executiva, coopere com os demais no atingimento dos objetivos enunciados no artigo 23 da CF.

Quer-se que todos colaborem por se tratar de questões de relevância social, de bens de interesse público.

O parágrafo único do artigo 23 (na redação dada pela EC 53/2006) indica que a cooperação executiva entre os entes federados, a ser padronizada pontualmente em leis complementares, levará em conta o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Essa fórmula de relacionamento entre os entes federados almejada pela Constituição de 1988 traduz-se na seguinte afirmação: "(...) os níveis de governo não se chocam pelas suas competências. Ao contrário, unem-se, dentro de suas respectivas atribuições, para resolver os problemas (...)"[8].

Ocorre, no entanto, que muitas competências do artigo 23 dependem da legislação do artigo 24, onde a União tem papel relevante ao dispor as normas gerais. Por exemplo: o artigo 23, XI depende de legislação privativa da União; o artigo 23, VIII depende de legislação geral do artigo 24, V e da legislação federal do artigo 22, VIII e XI.

Ou seja, *o desenho constitucional brasileiro atribui à União relativo comando geral (embora indireto) sobre as competências comuns*. Em outras palavras, estabelece modelo cooperativo vertical, ou, nos dizeres de Paulo Bonavides, um *federalismo de subordinação*.

As leis complementares do parágrafo único do artigo 23 poderão resgatar a cooperação "horizontal". Até o momento não temos notícia, no entanto, da utilização de tal expediente. Somente em legislações específicas, como a do Gerenciamento Costeiro, desenham-se modelos cooperativos.

Competência legislativa concorrente

O artigo 22 prevê que a União, através de lei complementar, poderá discricionariamente autorizar que os Estados legislem sobre competências privativas da União em questões específicas. Trata-se aqui de uma competência concorrente restrita, mas possível.

A Lei complementar n. 103/2000 isto fez. Os governadores, mediante lei, puderam fixar o piso salarial a que se refere o art. 7, V da CF, para os empregados que não tinham piso salarial definido em lei federal, convenção ou acordo coletivo de trabalho.

[8] Janice Helena Ferreri Morbidelli. Um novo pacto federativo para o Brasil. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1999. p. 230.

O artigo 24 prevê a atuação legislativa concorrente da União e dos Estados e Distrito Federal (não insere os Municípios), atribuindo à União a tarefa de estabelecer normas gerais (§1º), e aos Estados a competência suplementar (§2º).

As normas gerais não seriam superiores às suplementares porque emanadas da União (não há superioridade de ente federativo qualquer em relação aos demais), mas por determinação constitucional e em decorrência do *primado do interesse nacional*.

Às competências legislativas concorrentes do artigo 24, acrescentem-se as seguintes do restante da Constituição: artigo 236, §2º; incisos IX, XXI, XXIV e XXVII do artigo 22; incisos XX e XXI do artigo 21 (art. 48, IV faz ver que deverão ser leis), artigo 61, §1º, II, "d" e o artigo 134, parágrafo único.

Estes casos demonstram que, tecnicamente, o espaço legislativo dos Estados foi em muito ampliado. No entanto, a compreensão do limite de atuação normativa da União – elaborar ***normas gerais*** – torna-se o entrave da proposta.

Para Geraldo Ataliba, normas gerais só caberiam quando existissem lacunas constitucionais insuscetíveis de preenchimento por qualquer das ordens parciais isoladamente. Para Pontes de Miranda eram diretrizes. Para Diogo de Moreira Neto são diretrizes nacionais.

O termo é genérico, ainda impreciso, mas não se poderá negar que não será *norma geral* a que atenda a "peculiaridades regionais", nos termos do artigo 24, §3º.

Na seara das considerações apresentadas pelo Min. Carlos Mário da Silva Velloso (ADI 927-3-RS, 4-11-1993), norma geral, como posta pela Constituição, só pode ter o sentido de *diretriz*, *princípio geral*, de *moldura de um quadro* ***amplo*** *a ser pintado pelos Estados.* Não será geral a que integrar minúcias, pormenores.

Assim sendo, se os preceitos de uma norma nacional (reguladora de dispositivos do art. 24 da CF) desdobrarem-se em preceituações particularizantes que "retirem a autonomia das outras entidades federativas", extravasará os seus limites.

Competências suplementares dos estados-membros

Competência complementar é a que acrescenta pormenores, desdobra, detalha o conteúdo de uma regra geral. Competência supletiva (suprir) é a que substitui, faz às vezes de outra.

Nossa Constituição usa a expressão suplementar, que pode ser entendida como gênero de duas espécies: no artigo 24, §2º como complementar, e no artigo 24, §3º como supletiva.

A União não pode invadir a competência específica dos Estados, nem os Estados a competência geral da União.

A reprodução na legislação estadual de normas gerais da legislação nacional não é inconstitucional, mas poderá vir a ser se forem alteradas as normas gerais. Por isso, ao contrário do que afirma Fernanda Dias Menezes de Almeida[9], com a máxima vênia, não parece de boa técnica tal prática nacional de repetição de conteúdos.

O legislador estadual pode complementar, especificando as normas gerais nacionais, e, na ausência destas, supri-las para o seu âmbito territorial.

A superveniência de norma geral suspenderá a eficácia da lei estadual no que lhe for contrário.

Competências suplementares dos municípios

Caberá à lei municipal, em assuntos que digam respeito diretamente ao município, ao interesse local, desempenhar a competência normativa primária (art. 30, I). O Município, por outro lado, pelo que estatui o artigo 30, inciso II, pode suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Complementará ou mesmo suprirá, por exemplo, legislação tributária no tocante aos seus próprios tributos.

No artigo 30, VIII vê-se que suplementará competência privativa da União (art. 21, IX). No artigo 30, IV vê-se que pode suplementar competência privativa do Estado.

Se o Estado editar norma geral (suprindo função da União), seu Município deve respeitá-la.

Por outro lado, se conflito surgir de competência legislativa privativa e concorrente, prevaleça a privativa.

[9] Cf. Ob. Cit. p. 164.

2. O papel peculiar do Município

Para José Afonso da Silva, o Município é um componente da Federação, mas não propriamente uma entidade federativa. Jorge Miranda, por outro lado, alude ao nosso sistema como um "federalismo de duplo grau". Vejamos esta problemática a seguir.

2.1. Conceitos Fundamentais

Estado Federal é aquele estruturado de forma descentralizada, cuja Constituição confere, expressamente (art. 18), autonomia (não independência) aos entes federados que cria como indissociáveis (art. 1º), repartindo, partilhando entre eles atribuições legislativas, administrativas e jurisdicionais.

Todos os entes federativos são "autônomos" nos aspectos político (capacidade legislativa e eletividade direta dos representantes executivos e legislativos), administrativo (capacidade de organizar e exercer suas atribuições, bem como de organizar seus servidores) e financeiro (capacidade de auferir recursos).

Na Federação convivem, portanto, "centros autônomos de poder" com "capacidade política", mas estes reunidos formam uma unidade jurídica, um único Estado. Na unidade formam o Estado: "o Estado é personificação da ordem jurídica nacional, a qual possui unidade interna assentada na Constituição Federal e se acha estruturada, escalonadamente, sob regime de hierarquia" [10].

A ordem jurídica estatal da Federação é una, não é um mero agregado de normas. O conjunto de normas somente adquire *status* de ordem jurídica pela unidade e pela hierarquia.

Hierarquia é a relação havida entre dois elementos de um mesmo conjunto, na qual um adquire superioridade diante do outro[11]. Não é possível pensar em entidade federada se esta estiver desintegrada da unidade e da relação hierárquica, se configurar-se como independente.

É certo que não existe um conceito de Estado federal de precisão geométrica, mas podemos dar-lhe acepção que engloba grande parte dos Estados assim intitulados.

[10] Ubirajara Custódio Filho. As competências do Município na Constituição Federal, p. 24.

[11] Cf. Ubirajara Custódio Filho. As competências do Município na Constituição Federal, p. 23.

Nessa toada, a "autonomia" de qualquer ente federado é aquela que possui um núcleo indevassável, **mas que se configura, de forma indissociável, juntamente com a autonomia dos outros entes federados**:

> a autonomia do Município deve ser entendida como a sua capacidade jurídico-constitucional de governar a comunidade local, legislando e administrando seus respectivos bens e serviços públicos, sem estar obrigado a consultar a vontade dos outros membros da Federação, **desde que observados os limites das demais competências fixadas na Constituição Federal** [12] (sem destaques no original).

Autonomia é a capacidade "limitada" de autodeterminação. As limitações da autonomia dos entes federados advêm somente da lei constitucional e nunca de um ente sobre o outro, pois não há hierarquia entre eles.

A hierarquia de alguma diretiva de algum ente federado sobre outro não advém de uma supremacia de algum dos entes, mas de concreta determinação constitucional que isto estabeleça.

Em outras palavras, os entes federados não apresentam entre si qualquer relação de hierarquia. Suas competências ou atribuições, no entanto, por determinação constitucional, estruturam-se em relação hierárquica. Assim se dá, por exemplo, no que diz respeito à supremacia das competências da União de elaborar normativas gerais (art. 24).

Por outro lado, a doutrina reconhece que as competências constitucionais são um poder-dever, um poder cujo exercício é um dever[13], ou mesmo um dever-poder, pois o poder é a vicissitude de um dever[14]. A própria Constituição, ao estabelecer a inconstitucionalidade por omissão, acaba por reconhecer que as competências, os poderes são, de fato, deveres.

Dessa forma, não há que se entender a autonomia como uma prerrogativa do ente federado. **Qualquer ente federado está obrigado, em verdade, a exercer sua autonomia**. Mais ainda, não pode se sujeitar a invasão de sua esfera de deveres, pois a obrigação de cumprimento de suas atribuições não é transferível, salvo quando haja previsão constitucional nesse sentido (por exemplo, §3º do art. 24).

A doutrina federalista apresenta duas técnicas de repartição de competências. A técnica horizontal, que estabelece campos estanques: poderes enumerados, expressos e poderes

---

12 Ubirajara Custódio Filho. As competências do Município na Constituição Federal, p. 17.

13 Cf. Tércio Sampaio Ferraz Júnior. Competências Tributárias Municipais. RDT n. 53, p. 83.

14 Cf. Celso Antônio Bandeira de Mello. Curso de Direito Administrativo. 10ª ed. rev. atual. e ampl. SP: Malheiros, 1998, p. 86.

remanescentes (própria do federalismo dual norte-americano). E a técnica vertical (própria do federalismo cooperativo – que exige a atuação coordenada dos entes federativos no mesmo campo): que estabelece poderes concorrentes.

No desempenho da atribuição concorrente, o poder central emite normas gerais e o local as normas específicas. Ou então, o central emite a legislação e o local desempenha a atividade executiva (característica da Constituição alemã de Weimar de 1919 e da Austríaca de 1920).

A Constituição da Índia de 1950 conjugava as duas técnicas. A Constituição de 1934 incorporava a técnica vertical (art. 10). A Constituição de 1988 incorpora as duas técnicas.

Em primeiro plano, podemos dizer que: (a) a União tem competências expressas e enumeradas (arts. 21 e 22); (b) o Município tem competências expressas e residuais (o que veremos a seguir); (c) o Estado tem competência residual (art. 25, §1º). Em matéria tributária, inverte-se, os Estados e Municípios tem competências expressas (arts. 155 e 156) e a União expressas (art. 153) e residuais (art. 154, I).

Além dessas, existem competências "executivas comuns" à União, Estados, Municípios e Distrito Federal (art. 23) e competências "legislativas concorrentes" da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 24 e 30, II).

Segundo José Afonso da Silva, a "competência exclusiva" é indelegável, enquanto a "competência privativa" é delegável (art. 23). Cretella Júnior, Celso Bastos, Celso Antônio Bandeira de Mello, Manoel Gonçalves Ferreira Filho não as distinguem, visto que os artigos 51 e 52 da Constituição prevêem literalmente competências privativas indelegáveis, o que contrariaria tal classificação.

2.2. Competências municipais nas Constituições anteriores

Até 1988, o Município sempre esteve presente em nossas Constituições sofrendo contínua dilatação na sua presença.

Nunca havia, no entanto, sido enquadrado como ente federativo, nem em nossas Constituições anteriores nem nas estrangeiras de cunho federativo.

Constituição imperial de 1824 (25.03.1824)

O Brasil era um Estado unitário, organizado em Províncias (art. 2º), que, por sua vez, eram divididas em cidades e vilas (art. 167). As Províncias eram representadas por um Presidente nomeado pelo Imperador (art. 165) e contavam com órgão legislativo próprio, o Conselho Geral da Província, que a partir de 1834 (Ato Adicional, lei n. 16 de 12.08.1834) foram denominadas Assembléias Legislativas Provinciais.

As cidades e vilas possuíam Câmaras com atribuições determinadas pelo diretamente pelo Imperador (art. 167 e 169). A lei 01.10.1828 configurou-as como "corporações meramente administrativas", tendo suas deliberações (posturas) que ser confirmadas pelo legislativo provincial.

O Ato Adicional deu ao legislativo provincial uma série de atribuições referentes às cidades: legislar sobre política e economia municipais (art. 10, §4º), sobre a fixação das despesas municipais (art. 10, §5º), sobre a criação e supressão dos empregos municipais (art. 10, §7º) e a possibilidade de autorizar as Câmaras a contrair empréstimos (art. 11, §3º).

Constituição federal de 1891 (24.02.1891)

A partir de então, o país foi configurado como uma República Federal composta pelos Estados e pela União. Não havia previsão constitucional de outorga de competências municipais.

Apenas um artigo versava sobre o Município: "Art. 68. Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite o seu peculiar interesse."

A autonomia, na prática, era inexistente.

Na primeira República, as Câmaras Municipais continuaram confinadas às atribuições administrativas da lei imperial de 01.10.1828 (Regimento das Câmaras Municipais do Império), visto que editavam posturas de alcance reduzido e sob o controle hierárquico do Estado, que anulava legitimamente quaisquer de suas decisões.

Somente na Constituição do Rio Grande do Sul (arts. 62, §1º e 64) e na de Goiás (art. 12), deu-se autonomia para os Municípios se organizarem (mediante lei orgânica), para criarem um ordenamento jurídico parcial.

A reforma constitucional de 1926 incluiu, no entanto, a autonomia municipal como princípio constitucional da União (art. 6º, II, F) cuja eficácia ficou assegurada pela intervenção federal, consolidando-se como verdadeira limitação da autonomia estadual.

Constituição federal de 1934 (16.07.1934)

Consumado o golpe de 1930, Getúlio Vargas editou o Dec. n. 19.398/30 que institui o governo provisório, com poderes para alterar Constituição e as leis, nomear interventores em todas as esferas, com poderes legislativos e executivos.

Em face deste quadro, surpreende o que a Constituição federal de 1934 trouxe de novidade para o Município (aceita, em realidade, apenas pela pressão sofrida por Vargas).

A Constituição de 1934 iniciou o processo de emancipação do Município da tutela organizatória do Estado-membro. Reconheceu necessária participação na receita pública por parte do Município, o que lhe deu pequena, mas um primeiro passo de autonomia financeira (art. 8º e 10º). Explicitou o "conteúdo material da autonomia" política, financeira e administrativa:

> art. 13. Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e, especialmente:
> I – a eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta;
> II – a decretação dos seus impostos e taxas e aplicação das suas rendas;
> III – a organização dos serviços de sua competência.

Ademais, a Constituição de 1934 manteve a autonomia municipal como princípio constitucional da União, protegendo-a pela intervenção (art. 12, V) e impondo ao Estado sua observação em sua organização constitucional e legislativa (art. 7, I, d).

Constituição federal de 1937 (10.11.1937)

O Estado Novo naturalmente fortaleceu em extremo o poder central. Criou a figura do Decreto-Lei (arts. 12 a 14). Passou o cargo do Prefeito a ser de livre nomeação do Governador e extinguiu o imposto cedular municipal sobre a venda de imóveis rurais.

A Constituição de 1937, de fato, conservou o federalismo apenas nominalmente. No Estado Novo, o decreto-lei 1.202/39 desconstitucionalizou a federação e implantou a estrutura do Estado unitário com órgãos descentralizados nos Estados.

Apesar de meramente simbólica, a Constituição 1937 trouxe a novidade (formal) da possibilidade dos Municípios se agruparem para prestarem serviços públicos (art. 29).

Constituição federal de 1946 (18.09.1946)

Nesse momento histórico, a autonomia municipal ganhou corpo, deixou de ser retórica. Restaurou-se a eletividade dos prefeitos (art. 28, I) exceto dos das capitais, cidades com estâncias hidrominerais e os declarados base ou porto militar (art. 28, §§ 1º e 2º); manteve o caráter eletivo dos vereadores (art. 28, I); assegurou a auto-administração no "peculiar interesse", em especial quanto à decretação e arrecadação de tributos próprios, aplicação de suas rendas e serviços públicos locais (art. 28, II); ampliou os tributos municipais (art. 29) para cinco (a Emenda Constitucional n. 5/1961 aumentou para sete).

A Constituição de 1946 deu ao Município competência tributária e permitiu a participação no produto da receita federal de impostos especiais e de renda. A Emenda Constitucional n. 18/65 criou os Fundos de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no produto da receita federal.

Mais ainda, trouxe a "defesa da autonomia" para a esfera do Supremo Tribunal Federal, prevendo a representação do Procurador Geral da República para argüir a inconstitucionalidade de ato estadual lesivo a autonomia municipal (art. 8, parágrafo único). Com isso, surgiram as primeiras declarações do STF sobre a inconstitucionalidade de dispositivos das Constituições Estaduais, especialmente nas representações n. 295 (arts. 34 e 104 da Const. do Ceará), 314 (art. 104 da Constituição do Rio de Janeiro) e 350 (art. 91 da Constituição de Minas Gerais).

Constituição federal de 1967 (24/01/1967)

Após 64, constatamos tendências contraditórias. Embora sob regime autoritário e centralizador, a Constituição de 1967 alargou nominalmente as competências dos Municípios e restringiu a dos Estados.

A Emenda Constitucional n. 1/69 – apesar de continuar na linha da federalização dos temas municipais, pela retirada dos mesmos das Constituições estaduais, ou dos poderes reservados, e sua conversão em temas da Constituição e da lei federal – alargou os casos de intervenção estadual e tornou constitucional o tema da fiscalização financeira e orçamentária do Município.

A Constituição de 1967 deslocou a competência implícita para estabelecer as regiões metropolitanas dos Estados para a União. Assim, a União assumiu o comando das regiões.

Pela Lei Complementar n. 14/73 organizaram-se as regiões. Pelo Dec. 74.156/74 criou-se a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política urbana, posteriormente transformada em Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (Dec. 83.355/79). Criou-se o Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (Lei 6.256/75). Regulamentou-se os transportes urbanos (Lei 6.261/75).

Enfim, foram devassados os interesses municipais em prol dos interesses metropolitanos.

Sob o controle estadual estava o poder municipal, pois lei estadual podia dividir os Municípios em distritos (art. 15).

Enfraqueceram-se os Municípios menores, pois a Constituição proibiu a remuneração de vereadores de Municípios com menos de 100 mil habitantes (art. 16, §2º).

Em suma, preservou-se a autonomia municipal apenas nominalmente. De fato, restringiu consideravelmente a autonomia política, administrativa e financeira, reduzindo, inclusive, para dois os tributos municipais.

2.3. Competências do Município na Constituição Federal de 1988.

Diversas são as competências constitucionais municipais expressas: arts. 29 caput; 30, I a IX; 39 caput; 144, § 8º; 165; 182 caput; arts. 23; 179 e 180.

Vejamos cada uma delas, pelo menos de forma resumida. Interessa-nos, nesse momento, não propriamente a análise pontual de cada competência. Mas apenas que se fixe em nossas mentes, o amplo quadro de competências e de desafios para a atuação municipal no quadro de nossa Constituição, que elevou efetivamente o seu *status*.

Art. 29 *caput* – elaborar a própria lei orgânica

Embora a Constituição Federal de 1967 não outorgasse aos Estados tal mister, as Constituições estaduais assim o faziam, atribuindo aos Estados a prerrogativa de editar as leis orgânicas dos Municípios (exceção se aponte à Constituição do Rio Grande do Sul, que permitia ao próprio Município desempenhar este mister).

O artigo 29 da Constituição Federal de 1988 inovou, retornando, portanto, a autonomia municipal.

A lei orgânica municipal tem a natureza de lei municipal, não de Constituição, pois não decorre de poder constituinte decorrente. Pois, como aponta Luiz Alberto David Araujo e Vidal Serrano Nunes Júnior:

> a tônica do Poder Constituinte Derivado, do qual o Decorrente é espécie, reside no fato de derivar diretamente dos comandos instaurados pelo Poder Constituinte Originário. Ora, se as leis orgânicas devem obediência simultânea à Constituição Federal e à Constituição do respectivo Estado, não possuem, de evidência, esse predicado[15].

Possui, no entanto, três predicados[16]: (a) dispensa a sanção do Prefeito, pois é promulgada diretamente pela Câmara Municipal; (b) exige trâmite especial, com votação em dois turnos e aprovação por dois terços dos vereadores; (c) é hierarquicamente a norma superior no âmbito da legislação municipal.

Remuneração dos agentes políticos municipais

A Constituição Federal de 1988 previa que a remuneração do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores fosse fixada em cada legislatura para a subseqüente pela Câmara Municipal, tendo como limite máximo a remuneração do Prefeito.

A EC 1/92 incluiu a limitação da remuneração do vereador em 75% da estabelecida para os deputados estaduais (75% do deputado federal), fixando que a despesa com a remuneração dos vereadores não poderia ultrapassar 5% da receita do Município.

A EC 19/98 alterou o sistema. O Prefeito, Vice-Prefeito e os Secretários Municipais receberiam apenas subsídios (montante global da remuneração), fixados em lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o limite máximo o subsídio do Ministro do STF (fixado em lei de iniciativa conjunta do Presidente, da Câmara dos Deputados, do Senado e do STF). O subsídio dos vereadores era fixado por lei de iniciativa da Câmara Municipal para a própria legislatura, observado o limite máximo de 75% do subsídio dos deputados estaduais (art. 27, §2º), que tinha, por sua vez, o limite máximo de 75% do subsídio dos deputados federais (fixado pelo Congresso, com limite máximo no Ministro do STF – art. 49, VII).

15 Aut. Cit. Curso de Direito Constitucional, p. 13-14.

16 Cf. Ubirajara Custódio Filho. As competências do Município na Constituição Federal, p. 69.

A EC 25/2000 alterou novamente o sistema de remuneração dos vereadores, determinando que a fixação se dê para legislatura subseqüente e atribuiu novos limites máximos (29, VI) para cada categoria de Município: Até 10 mil habitantes = 20% da remuneração dos deputados estaduais; Até 50 mil habitantes = 30% da remuneração dos deputados estaduais; Até 100 mil habitantes = 40% da remuneração dos deputados estaduais; Até 300 mil habitantes = 50% da remuneração dos deputados estaduais; Até 500 mil habitantes = 60% da remuneração dos deputados estaduais; Mais de 500 mil habitantes = 75% da remuneração dos deputados estaduais.

Também inclui limites percentuais de despesas do Poder Legislativo (art. 29-A), incluídos os subsídios dos vereadores relativos ao total de receitas tributárias diretas e participadas, nas seguintes escalas: Até 100 mil habitantes = 8%; Até 300 mil habitantes = 7%; Até 500 mil habitantes = 6%; Mais de 500 mil habitantes = 5%.

Processo legislativo municipal

Processo Legislativo Municipal é o "conjunto de atos normativos e respectivos procedimentos e competências, referentes ao exercício da função legiferante pelo Município"[17].

A lei orgânica, por imposição constitucional (art. 29, XI), deve regular as funções legislativas e a iniciativa popular de projetos de lei (art. 29, XIII).

O artigo 13, III e 200, parágrafo único, da Constituição Federal de 1967 determinavam ao Município e ao Estado-membro o respeito ao processo legislativo estabelecido na Constituição Federal e vedavam o uso de Decreto-Lei fora do âmbito federal. Na vigência desta regra, Alfredo Buzaid entendia que a obediência atrelava-se aos princípios, enquanto o Min. Xavier de Albuquerque referia-se às linhas mestras, especialmente quanto aos prazos e quanto ao *quorum* (Repres. 1119-SP, 18.08.1982, Repres. 1010-PR, de 06.09.1979).

A Constituição de 1988 não reproduziu tais comandos. Assim, Manoel Gonçalves e Celso Bastos acham que as regras do processo legislativo federal não são obrigatórias para os Estados e Municípios. Celso Bastos entende que a vinculação aos princípios (art. 29 caput) não atinge ao processo legislativo, pois não se trata de princípio.

[17] Ubirajara Custódio Filho. As competências do Município na Constituição Federal, p. 71.

O artigo 29, XI, ao permitir que a lei orgânica regule as funções legislativas, deu ao Município tal autonomia. Ademais, a autonomia de qualquer ente federado só pode sofrer as restrições da própria Constituição.

Sepúlveda Pertence, na Medida Cautelar da ADI 872, de 03.06.93, aponta que as linhas mestras do modelo legislativo federal são princípios de absorção compulsória pelos ordenamentos locais, na medida em que substantivam o perfil do regime positivo de separação e independência dos poderes.

Assim, Ubirajara aponta que as questões de iniciativa do Executivo devem ser re-produzidas (art. 61, §1º; 11, "a" e 165). No tocante às espécies normativas, aponta que o Município pode livremente dispor quais incorporará[18], inclusive Medidas Provisórias, pois não há mais vedação constitucional de sua utilização (como havia na Constituição de 1967 em relação ao Decreto-Lei).

Art. 30, I – legislar sobre assuntos de interesse local

"Interesse local" substituiu a expressão "peculiar interesse agasalhada nas Constituições anteriores.

Para Hely Lopes Meirelles e Regina Maria Macedo Nery Ferrari o que o caracteriza essa expressão é a predominância do interesse municipal sobre o estadual e federal. Para Celso Bastos, esses são os interesses que atendem diretamente necessidades municipais e indiretamente estaduais e federais. Para Celso Antônio Bandeira de Mello, interesse local é aquele interesse próprio e comum a todo e qualquer Município, independentemente das peculiaridades de cada qual.

Fixa a doutrina, portanto, dois critérios: (a) interesse predominantemente local, (b) interesse próprio e comum a todo e qualquer Município.

Ubirajara, considerando o inciso I no bojo da partilha de competências, chega a outra conclusão, de que se trata de espécie de competência remanescente. Vejamos:

> o constituinte de 1988 trabalhou com duas hipóteses: a) se o assunto for de interesse local (o que somente é possível ser avaliado diante do caso em concreto), competirá ao Município legislar a respeito, residualmente; b) se não se apurar, em concreto, o interesse local, a matéria cairá no campo remanescente de competência estadual (art. 25, §1º). Destarte, para

[18] Cf. Ubirajara Custódio Filho. As competências do Município na Constituição Federal, p. 75 e 76.

> exercer tal competência do art. 30, I, não é suficiente ao Município a invocação de interesse local[19].

Aponta ainda que a competência residual do Município supõe a não inclusão do assunto no rol de competências expressas dos demais entes federados.

Pode o Município, em consequência, identificado um interesse ambiental especial – o local, regular normativamente, sob o auspício dessa competência, a questão ambiental correspondente.

Art. 30, II – competência legislativa suplementar

Compete ao Município suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Tal suplementação terá natureza complementar e raramente supletiva, por isso, não se confunde com a competência concorrente dos Estados e do Distrito Federal do art. 24.

"No que couber", sob um primeiro prisma implica no que não contrariar a própria lei complementada, sob um segundo prisma implica nos assuntos que não sejam de competência privativa dos outros entes federados.

É aceita, assim, nos assuntos dos artigos 23 e 24 e nos decorrentes de outras situações identificadas no texto constitucional, desde que não representem competência privativa e outro ente federativo.

Sob esse dístico, rotineiramente o Município legisla em questões ambientais.

Art. 30, III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência

Instituir é criar por lei municipal (art. 150, I) a regra matriz de incidência tributária, constituída por hipótese de incidência e mandamento (norma tributária em sentido estrito).

Arrecadar é atividade executivo-administrativa, atrelada ao princípio da legalidade (art. 37), de coleta dos valores devido tributariamente.

De sua competência são: IPTU (art. 156, I), Transmissão inter vivos (art. 156, II), ISS (art. 156, III), Taxas (art. 145, II), Contribuições de melhoria (art. 145, III) e a contribuição de seguridade social dos servidores municipais (art. 149, parágrafo único).

A EC 3/93 suprimiu tributo sobre vendas a varejo de combustível líquido e gasoso.

[19] Ubirajara Custódio Filho. As competências do Município na Constituição Federal, p. 84.

De qualquer forma, sob essa competência é que o Município pode e deve instituir as taxas de licenciamento ambiental.

Art. 30, III – aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei

Rendas são toda e qualquer receita ou quantia em dinheiro recebido.

Trata-se da autonomia financeira municipal, pela qual decide, por conta própria, a destinação de suas rendas, sem a ingerência dos outros entes federados, respeitados apenas os restritivos constitucionais, a saber: art. 212 (25% no ensino – destes 25%, até EC 14/96, 50% no ensino fundamental, depois da EC 14/96 até 2006, 60%); art. 29, VII (limite para remuneração dos vereadores EC 1/92); art. 29-A (limite para gastos com legislativo, EC 25/00).

Quanto à prestação de contas e à publicação de balancete, deve-se observar o art. 31. Assim, o prazo fixado em lei pode ser estabelecido em lei municipal ou em lei estadual, visto estar atrelado a controle do tribunal de contas municipal ou estadual respectivamente.

O controle ou fiscalização financeira e orçamentária realiza-se externa ou internamente. Externa pelo Tribunal de Contas que emite parecer, podendo a Câmara Municipal aprovar ou rejeitá-lo. Interna, nos parâmetros da Lei n. 4.320/64 que estabelece as normas gerais de direito financeiro e os princípios da legalidade, fidelidade (conduta funcional) e execução (cumprimento do programa de obras e serviços), dos arts. 75 a 81.

Sob esses parâmetros, o Município fixa, com toda autonomia, o destino das verbas arrecadadas em razão de taxas administrativas (como a do licenciamento ambiental) e multas do poder de polícia ambiental.

Art. 30, IV – criar, organizar e suprimir distritos

Nesse tocante, cabe-nos destacar apenas que a legislação estadual, em nosso ver, só pode indicar critérios, princípios gerais, sob pena de desnaturar a autonomia municipal.

Art. 30, V – organizar e prestar serviços públicos de interesse local

Para Ubirajara[20], organizar os serviços corresponde a especificar que atividades serão realizadas em favor da comunidade, de que forma e sob quais condições (preço, horário de

[20] CF. Ubirajara Custódio Filho. As competências do Município na Constituição Federal, p. 93.

funcionamento, responsáveis). A organização dá-se por lei e por atos administrativos. A prestação por atividade executiva.

Nesse ponto, cabe-nos indagar: O que são serviços públicos? De interesse local?

A Constituição expressamente aponta alguns: para a União – art. 21, X, XI e XII, para os Estados – art. 25,§ 2º, para os Municípios – art. 30, V – Transporte coletivo.

Mas a própria dicção do art. 30, V revela que não são os únicos, usa-se a expressão "incluído". O conjunto é maior (pelo menos saúde e educação estão no próprio art. 30).

De interesse local seriam os que não são de competência da União ou dos Estados. Estaria no Município assim, a possibilidade de prestar todos os demais serviços públicos. Ressalve-se ainda que a lei 9.074/95 fala do saneamento básico e limpeza urbana como atribuições municipais.

Consequência dessa lógica amplificativa, aberta, o Município tem de organizar e prestar os serviços públicos relativos à proteção de seus bens e interesses ambientais.

Art. 30, VI – educação escolar

O art. 22, XXIV dá a União competência para editar a lei de diretrizes educacionais. O art. 24, IX dá competência concorrente à União e Estados para legislar sobre a educação. O art. 23, V e o art. 211 indicam cooperação executiva entre todos os entes federados.

Cabe, no entanto, apontar uma distinção:

> Educação e ensino são conceitos que não se confundem. O primeiro se refere ao processo amplo de desenvolvimento dos indivíduos em geral, desde o seu nascimento, compreendendo aspectos morais, intelectuais, religiosos, físicos e sociais. O segundo é parte do primeiro e diz respeito á relação interpessoal na qual alguém (o professor, por exemplo) com mais conhecimentos e experiência influencia o desenvolvimento intelectual de outrem (o aluno), a partir da transmissão desses conhecimentos (ciência, técnica, arte ou habilidade). Assim, a educação é dever do Estado e da família (art. 205), enquanto o ensino, típico da educação escolar, é dever do Estado (arts. 208, 211 e 212) [21].

O papel do Município, na Constituição de 1988 (art. 211, §2º), é prioritário (não exclusivo) no ensino fundamental e na educação infantil (antes da EC 14/96, era na educação pré-escolar).

[21] Ubirajara Custódio Filho. As competências do Município na Constituição Federal, p. 98, nota 152.

De qualquer forma, por imposição constitucional do inciso VI do artigo 225, o Município, no ensino fundamental e na educação infantil, tem a obrigação de promover a educação ambiental. Ademais, tem de promover, das mais diversas formas, a conscientização pública para a preservação do meio ambiente.

Art. 30, VII – saúde

O art. 23, II atribui competência comum. O art. 24, XII, competência concorrente. O papel do Município, portanto, é comum no campo administrativo e suplementar na via legislativa (art. 30, II).

A lei Federal n. 8.142 de 28.12.1990 criou os Conselhos Municipais de Saúde. A Lei Federal n. 8.080 de 19.09.1990 regulamenta o SUS, atribuindo ao Município (art. 18, XII) competência para normatizar complementarmente as ações e serviços públicos de saúde no seu âmbito local.

Art. 30, VIII; 182 – ordenamento territorial, desenvolvimento urbano

Ordenar o solo urbano é efetuar o zoneamento, a delimitação de áreas urbanas atreladas às categorias de utilização de propriedade imobiliária. A lei municipal costuma dar diretrizes do zoneamento e decreto individualiza as zonas indicadas por lei.

Ocupação do solo diz respeito ao modo de povoamento, a densidade populacional e de edificação.

Parcelamento é o processo de alteração das dimensões ou confrontações de imóveis por meio de loteamento ou desmembramento. Loteamento implica em novas áreas públicas, desmembramento, aproveita as existentes.

O Município desempenha o controle, de cunho executivo, e o planejamento, de cunho legislativo.

Para a União prevêem-se o seguinte: art. 21, IX e XX; art. 24, I e § 1º. Para os Estados: art. 24, I e § 2º e 3º; art. 25, §3º.

A zona rural, em matéria urbanística, será regida pelas leis federais 5404/64 (estatuto da terra) e 4771/65 (código florestal). A lei federal 6766/79 regulamenta os loteamentos urbanos. A lei federal 5172/76 (CTN) no art. 32, §1º define zona urbana para fins de IPTU (zona urbana / zona de expansão urbana / zona rural).

Os art. 182 e 183 da Constituição tratam da política de desenvolvimento urbano, regulamentada pela lei 10.257 de 10.07.2001 (estatuto da cidade) e que é complementada pelo plano diretor (art. 182 §1º).

O ordenamento territorial e o desenvolvimento urbano estão permeados de questões ambientais.

Art. 30, IX – proteção do patrimônio histórico-cultural

O art. 23, III e IV, elenca tal atribuição como de competência comum. Ademais, o art. 24, VII, estabelece, nessa matéria, competência legislativa concorrente. Os parâmetros, ademais, encontram-se no artigo 216 que apresenta definição de patrimônio cultural e no seu §1º que indicam quais são os meios de proteção.

O artigo 30, por sua vez, atribui ao Município essa função expressa, proteger o meio ambiente cultural.

Art. 39 – organizar a administração pública municipal.

Compete ao Município organizar a Administração Pública Municipal, dispor sobre o regime jurídico de seus servidores (EC 19/88 extinguiu o regime jurídico).

Art. 144, §8º - guardas municipais

Não integram os quadros da segurança pública do art. 144. Assim, diz José Afonso da Silva, não tem competência para fazer policiamento ostensivo nem judiciário, nem a apuração de infrações penais.

Sob esse manto, de qualquer forma, o Município pode e deve criar as guardas ambientais.

Art. 165 – leis orçamentárias

O art. 166 estabelece o processo legislativo especial para elaborar o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei de orçamento anual.

Tendo em vista todas as competências ambientais anteriormente destacadas, é curial que o orçamento público municipal dê o suporte financeiro necessário para o bom desempenho de suas tarefas constitucionais.

Conclusão

Impõe-se ao poder público, nos termos do artigo 225 da Constituição Federal de 1988, o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Essa defesa tem de ser realizada pelo Município seja pela fixação de parâmetros normativos, seja pela atuação administrativa ou de poder de polícia. Somente conspurcando todos os dispositivos constitucionais de maneira sistemática é possível desenhar realmente o dever público municipal ambiental em todas as suas dimensões e possibilidades.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. SP: Atlas, 1991. (p. 139-172).

ARAUJO, Luiz Alberto David. Características comuns do federalismo. *Por uma nova federação*. Coord. Celso Seixas Ribeiro Bastos. SP: RT, 1995. (p. 39-52).

MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo; Saraiva, 2007. (p. 753-778)

MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. *Um novo pacto federativo para o Brasil*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1999. (p. 23-64 e175-240)

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008. (p. 977-1008 e 1035-1044).

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 16ª ed. rev. e ampl. SP: Malheiros, 2000. (p. 57-83).

CUSTÓDIO FILHO, Ubirajara. As competências do Município na Constituição Federal. SP: Celso Bastos: IBDC, 2000.