



O MUNICÍPIO NA FEDERAÇÃO

GUSTAVO FERREIRA SANTOS. Procurador Judicial do Município do Recife. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina.

I

No Estado Federal convivem diferentes ordenamentos que se aplicam aos mesmos indivíduos, devendo ser evitado o conflito entre as partes componentes do Estado (1). Assim, é estabelecido na Constituição um sistema de repartição de competências.

Como se sabe, a autonomia pode ser concebida como autonomia administrativa ou política. Autonomia administrativa é a que provém da delegação de competências de um órgão central para outro, que passa a executar atividades que caberiam ao órgão central, bem como a produzir normas individuais (atos administrativos). Já a autonomia política trata da capacidade de estas entidades se auto-organizarem. A presença de mais de um órgão com poderes políticos exige que a Constituição Política estabeleça regras para a atuação dos entes componentes da Federação, visando evitar que se verifique a sobreposição de atribuições.

José Afonso da Silva define competência como “a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões” (2).

Divide-se, em regra, a competência pela predominância do interesse (3). Assim, as matérias pertinentes ao interesse nacional serão atribuídas ao órgão central, enquanto aos entes descentralizados serão deixadas as matérias relacionadas aos interesses regionais ou locais.

A utilização do critério da predominância do interesse não é pacífica, pois tal conceito contém, ainda, problemas, sob o ponto de vista prático. Há temas que, a despeito de sua extensão nacional, refletem-se de forma acentuada em uma ou outra parcela do território do país, exigindo tratamento diferenciado, a ser estabelecido pelo órgão regional. Por outro lado, há assuntos que não são de interesse geral, mas pedem tratamento nacional, pois interessam a mais de um ente descentralizado.

Nas federações, dois têm sido os caminhos trilhados para se realizar a repartição de competências: a) Prever os poderes da União, deixando os poderes remanescentes aos Entes Federais, sistema adotado pela maioria dos Estados Federais; b) Enumerar os poderes dos Estados Federados, deixando à União a competência remanescente, adotado, por exemplo, pelo Canadá (4). Alguns autores distinguem três espécies de técnicas de repartição de competências (5), acrescentando, além das que citamos, a que enumera exaustivamente as competências das entidades federativas, mas, achamos mais didática a classificação que reconhece apenas dois métodos, pois, mesmo que sejam enumeradas as matérias que cabem a cada entidade, sempre haverá a previsão de uma delas que ficará com a competência residual.

A competência se divide em legislativa e administrativa. A competência legislativa se expressa no poder de estabelecer a entidade normas gerais, leis em sentido estrito. Já a competência administrativa, ou material, cuida da atuação concreta do ente, que tem o poder de editar normas individuais, ou seja, atos



administrativos.

A Constituição brasileira de 1988, na esteira do aperfeiçoamento de nossa organização política, estabeleceu um complexo sistema de repartição de competências. A competência legislativa, em nossa Constituição, aparece de três formas distintas, a saber: a) competência privativa; b) competência concorrente; c) competência suplementar. A competência administrativa, por sua vez, apresenta-se apenas como competência privativa ou como competência comum.

A competência legislativa privativa é a que cabe exclusivamente a um órgão componente do Estado Federal. Estão nesta categoria as competências da União estabelecidas no art. 22 da Carta Magna, a competência remanescente dos Estados, a competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local, as competências de cada ente para estabelecer tributos e para definir a organização administrativa. Quanto aos tributos, a Constituição traz um conjunto específico de princípios e regras que definem, à parte, um sistema de repartição de competência tributárias. No tocante à organização administrativa, os entes componentes do Estado Federal têm autonomia para estabelecer o regramento de suas próprias organizações, desde que respeitada a Constituição Federal e as normas de caráter geral que transcendem a especificidade do interesse do órgão central e se incluem nas providências necessárias a todo o Estado.

A competência legislativa concorrente é a que cabe a mais de uma categoria de entes componentes da Federação. Cuida-se do rol apresentado no artigo 24 da Carta Política. A Constituição Federal divide a competência para estabelecer normas gerais, que cabe à União, e a competência para editar normas suplementares, específicas, que cabe aos Estados. Apresentam-se dois campos bem definidos, não podendo a União produzir normas que não sejam gerais. Por outro lado, os Estados podem legislar plenamente sobre estas matérias, prevendo normas gerais e normas específicas, desde que não tenha a União exercido o seu poder. Contudo, se for editada pela União lei com as normas gerais, a legislação estadual terá sua eficácia suspensa, naquilo que conflitar com a nova Lei.

A competência legislativa suplementar é a que dá a determinado ente o poder de suplementar a legislação produzida por outro. O poder, aqui, é mais restrito e se submete aos limites traçados pelo ente que tem originariamente a competência. Além da competência dos Estados no âmbito da legitimação concorrente, está aqui incluída a previsão de o Município suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (art. 30, II).

A chamada competência material, ou administrativa, como já referido, se apresenta como privativa ou comum. Privativas são as competências que o art. 21 deixa à União, as que são entregues aos Estados pelos §§ 2º e 3º de art. 25 e as que cabem ao Município de acordo com os incisos III a IX do art. 30, todos da Constituição Federal. Comuns são aquelas competências estabelecidas pelo art. 23 da Carta Magna.

II

O Município não é um fenômeno exclusivo do Estado Federal. A organização local existe nas diversas



formas de Estado. Varia, conforme a experiência concreta de Estado, a natureza jurídica de cada entidade. Mas na Federação brasileira o Município ocupa hoje uma posição de destaque.

É no âmbito da administração municipal que se apresentam os problemas mais recorrentes no cotidiano das pessoas. Por ser o ente estatal mais próximo dos destinatários de suas ações, o Município conhece uma fiscalização mais direta da sociedade. São diversas, pois, as virtudes da organização municipal, que justificam a ampliação de seu âmbito de atuação.

É complexa a posição do Município dentro da nossa Federação. Com a Constituição Federal de 1988 o Município atingiu um grau de importância impensável nos sistemas constitucionais anteriores. Não há dúvida de que ao Município foi atribuída uma ampla competência legislativa.

A forma de definição da competência do Município foi diversa da utilizada para prever as competências dos Estados e da União. Enquanto para Estados e União foram definidas as matérias a serem objeto de legislação, para os Municípios foi prevista uma competência genérica para “legislar sobre assuntos de interesse local” e “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”.

Interesse local é um conceito problemático, que só pode ser definido tendo em vista a situação concreta, pois para cada local se terá um rol diferente de assuntos assim classificados. O assunto de interesse local não é aquele que interessa exclusivamente ao Município, mas aquele que predominantemente afeta à população do lugar (6). Conforme já tratado no início deste texto, há assuntos que interessam a todo o país, mas que possuem aspectos que exigem uma regulamentação própria para determinados locais.

Assim, a competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local existirá sempre que, em determinada matéria, apresentarem-se aspectos que precisem de uma norma específica para a localidade.

Não concordamos com a definição de interesse local dada por Carlos Ari Sundfeld (7), retirando de tal conceito um conjunto de matérias. Para o autor, não podem ser tomadas como de interesse local os temas entregues à competência da União e dos Estados (privativa ou concorrentemente). Achamos que mais coerente é a posição de Hely Lopes Meirelles, para quem o conceito de interesse local é amplo, existindo matérias que se sujeitam à competência legislativa das três entidades federais (8).

O interesse local não se verifica em determinadas matérias, mas em determinadas situações. Aspectos da mesma matéria podem, conforme já afirmamos, exigir tratamentos diferenciados pela União, pelos Estados e pelos Municípios. O essencial é que não se perca a noção de sistema, verificando-se a compatibilidade entre os diversos diplomas legais e a Constituição.

Não se pode, ao nosso ver, excluir matérias do rol dos temas a serem legislados pelo Município. A fórmula à qual recorreu o Constituinte revela que sempre que prevalecer um interesse do local o Município poderá editar sua própria lei, independentemente da matéria ter sido atribuída à competência legislativa de outro entre da Federação (9). Deve, é evidente, ser a norma municipal compatível com as normas já adotadas pela União e pelo Estado, se a estas entidades tiver sido atribuída a competência a respeito da matéria.



Se não for possível que a norma municipal trate de matéria definida na Constituição como de competência da União ou dos Estados, praticamente se estará anulando a autonomia municipal. Ocorre que, além de um extenso rol de matérias de competência privativa da União e de outro não menos extenso rol de matérias sujeitas à atuação concorrente da União e dos Estados, a Constituição estabeleceu que a competência remanescente cabe aos Estados. Assim, não podendo a norma local tratar destas matérias, estaria o Município restrito às competências para instituir seus tributos, para organizar sua administração e para poucas outras matérias constantes no art. 30 da Carta Magna e no capítulo da política urbana.

Insistimos, pois, que deve-se dar importância para o fato de haver substancial diferença entre a forma de a Constituição tratar da competência legislativa de Estados e União (definindo as matérias) e aquela usada para definir a competência do Município (genérica).

Quanto à competência para suplementar a legislação federal e a estadual, acreditamos que o critério a definir quais as matérias a serem objeto de legislação municipal é a existência ou não de competência administrativa para o Município (10). A competência para suplementar a legislação das outras unidades existe quando há o dever constitucional de agir em determinada matéria. A atuação do Município necessita, por vezes, de regras específicas, tendo em vista a realidade própria da cidade.

Na ausência de legislação federal ou estadual sobre determinado tema, o Município poderá, ao nosso ver, tratar exaustivamente da matéria, com o objetivo de viabilizar a sua competência material. Se a União e o Estado, no âmbito de suas competências, editarem normas sobre temas já regulamentados pelo Município, dever-se-á verificar a compatibilidade ou não da norma municipal com o novo regramento. Não poderia o Município ficar atado, no cumprimento do seu dever constitucional de agir, por ter a União ou o Estado se omitido de legislar sobre determinada matéria.

NOTAS:

(1). Cfr. Raul Machado HORTA, Repartição de competências na Constituição Federal de 1988, p. 5;

(2). Curso de direito constitucional positivo, p. 413;

(3). Cfr. José Afonso da SILVA, ob. cit., p. 412;

(4). J.H. Meireles TEIXEIRA, ob. cit., p.632.;

(5). Cfr. Pinto FERREIRA, Curso de Direito Constitucional, p. 290 e José Afonso da SILVA, ob. cit., p. 412;



(6). “(...) o assunto de interesse local se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o Município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância.” Hely Lopes MEIRELLES, *Direito municipal brasileiro*, p.122

(7). Carlos Ari SUNDFELD, *Sistema constitucional das competências*, p. 272;

(8). “Exemplos típicos dessa categoria são o trânsito e a saúde pública, sobre os quais dispõem União (regras gerais: Código Nacional de Trânsito, Código Nacional de Saúde Pública), os Estados (regulamentação: Regulamento Geral de Trânsito, Código Sanitário Estadual) e o Município (serviços locais: estacionamento, circulação, sinalização etc; regulamentos sanitários municipais)” Hely Lopes MEIRELLES, *ob. cit.*, p. 122;

(9). Cf. José Nilo de Castro, *Direito municipal positivo*, p. 145;

(10). “Não obstante, os Municípios dispõem do poder de suplementar as normas (gerais) nacionais e as (suplementares) estaduais, toda vez que estas se refiram a atividade administrativa municipal” Carlos Ari SUNDFELD, *ob. cit.*, p. 277;

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA:

ACKEL FILHO, Diomar. *Município e prática municipal*. São Paulo: RT, 1992;

CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1991;

FERREIRA, Pinto. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 1995;

HORTA, Raul Machado. *Repartição de competências na Constituição Federal de 1988*. *Revista trimestral de direito público*. São Paulo, nº 2, 1993, p. 5-20;

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1996;

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 6. ed. São Paulo: RT, 1990;

SUNDFELD, Carlos Ari. *Sistema constitucional das competências*. *Revista trimestral de direito público*. São Paulo, nº 1, 1993, p. 272-281;

TEIXEIRA, J. H. Meireles. *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991;

Date Created

14/02/1999