



15/01/1999

A POSIÇÃO DO MUNICÍPIO NO SISTEMA CONSTITUCIONAL DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

GUSTAVO FERREIRA SANTOS. Procurador Judicial do Município do Recife. Mestre em Direito pela UFSC.

I

No Estado Federal convivem diferentes ordenamentos que se aplicam aos mesmos indivíduos, devendo ser evitado o conflito entre as partes componentes do Estado . 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” .

Divide-se, em regra, a competência pela predominância do interesse . 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 Estado Federais; b) Enumerar os poderes dos Estados Federados, deixando à União a competência remanescente, adotado, por exemplo, pelo Canadá . Alguns autores distinguem três espécies de técnicas de repartição de competências , 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. 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, 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). Acharmos 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.

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 ente da Federação. 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. 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.

BIBLIOGRAFIA

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;

Fonte: https://conjur.jumps.com.br/1999-jan-15/artigo_posicao_municipio_sistema_constitucional/