

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS  
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS

DÉBORA MUNIZ GUERRA

**MUNICÍPIOS NO FEDERALISMO BRASILEIRO: O ALCANCE DA  
COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR**

Maceió/AL

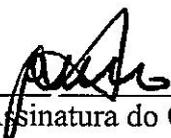
2022

DÉBORA MUNIZ GUERRA

**MUNICÍPIOS NO FEDERALISMO BRASILEIRO: O ALCANCE DA  
COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR**

Monografia de conclusão de curso, apresentada ao Programa de Graduação em Direito da Universidade Federal de Alagoas (FDA/UFAL) como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Gabriel Ivo

  
\_\_\_\_\_  
Assinatura do Orientador

Maceió/AL

2022

**Catálogo na Fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Central**  
**Divisão de Tratamento Técnico**

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 – 1767

G934m Guerra, Débora Muniz.  
Municípios no federalismo brasileiro : o alcance da competência suplementar /  
Débora Muniz Guerra. – 2022.  
60 f.

Orientador: Gabriel Ivo.  
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) – Universidade  
Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Maceió, 2022.

Bibliografia: f. 58-60.

1. Brasil. Constituição (1988). 2. Município. 3. Federalismo. 4. Competência  
suplementar complementar . 5. Competência complementar supletiva. 6. Efetivação.  
I. Título.

CDU: 342(81)

DÉBORA MUNIZ GUERRA

**MUNICÍPIOS NO FEDERALISMO BRASILEIRO: O ALCANCE DA  
COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR**

Monografia de conclusão de curso, apresentada ao Programa de Graduação em Direito da Universidade Federal de Alagoas (FDA/UFAL) como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Banca Examinadora:

HELDER GONCALVES  
LIMA

Assinado de forma digital por HELDER GONCALVES LIMA  
DN: c=BR, o=CP-Brasil, ou=AC, ou=1203196000109,  
ou=Certificado Digital, ou=Assinatura Tipo A1,  
ou=ADVOGADO, ou=HELDER GONCALVES LIMA  
Dados: 2022.02.15 14:27:16 -03'00'

---

Presidente: Prof.

TACITO YURI DE MELO  
BARROS:25918435468

Assinado de forma digital por TACITO YURI DE  
MELO BARROS:25918435468  
Dados: 2022.03.03 23:22:38 -03'00'

---

Membro: Prof.

---

Coordenador (a) do NPE

Maceió/AL

2022

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por me dar as graças necessárias para a conclusão deste trabalho, e aos Céus, por toda a intercessão em meu favor, sobretudo de Nossa Senhora.

À minha mãe, Graça, pelos cuidados e amor diários que possibilitaram a tranquilidade necessária para a elaboração desta monografia.

Às minhas tias-avós, Cleide e Maria Zélia, grandes responsáveis por minha educação e grandes intercessoras das minhas vitórias.

À minha irmã, Tereza, pelo companheirismo, compreensão e amor, que mesmo a quilômetros de distância me deu forças para sempre continuar apesar das dificuldades.

Aos meus amigos Maylton, Humberto e Olliver, por estarem comigo durante toda a graduação, por serem meus fiéis companheiros de estudos, trabalhos e provas, dos momentos bons e difíceis da vida e por terem sido os primeiros revisores dos escritos deste trabalho.

À Universidade Federal de Alagoas, por me dar o privilégio de ter uma educação de qualidade e por me dar a oportunidade de conhecer pessoas e viver experiências que levarei sempre comigo.

À Margarida e ao Roberto, por terem sido os maiores incentivadores para a iniciação da presente monografia e pelos encaminhamentos e encorajamentos dados durante todo o caminho árduo que é a produção acadêmica.

À Procuradoria da República em Alagoas, por ter me proporcionado um ambiente de aprendizagem excepcional e, especialmente, aos servidores, estagiários e membros que compartilharam comigo ensinamentos e momentos felizes durante minhas passagens pelo órgão.

Ao meu orientador, Professor Gabriel Ivo, por todos os ensinamentos e direcionamentos dados não só durante a elaboração deste trabalho, mas em todos os momentos em que tive a oportunidade de vê-lo lecionar.

## RESUMO

Esta monografia é um estudo que objetiva analisar o alcance da competência legislativa dos Municípios na conjuntura trazida pela Constituição Federal de 1988. A descentralização dos poderes para os entes é uma característica nuclear do federalismo, que no Brasil ocorre entre União, Estados e Municípios. Existe um grande dissenso doutrinário acerca da detenção ou não da competência suplementar do tipo complementar e supletiva pelos Municípios. Utilizando os métodos de interpretação sistêmico-teleológico e histórico para analisar o art. 30, I e II, da CRFB, é possível a atribuição de ambas as competências legiferantes ao ente municipal. Na jurisprudência ainda é forte a tendência de centralizar as competências no âmbito da União. O constituinte outorgou aos Municípios a titularidade para legislar sobre interesse local, sendo este o limite para o exercício da competência legiferante da União e do Estado, bem como do alcance da competência do Poder Legislativo municipal. O Princípio da Subsidiariedade pode auxiliar a efetivar o sistema de descentralização consagrado no texto constitucional.

**Palavras-chave:** Município. Federalismo. Competência suplementar complementar. Competência suplementar supletiva. Constituição de 1988. Efetivação.

## ***ABSTRACT***

This monograph is a study that aims to analyze the scope of legislative competence of the Municipalities in the context brought by the Federal Constitution of 1988. The decentralization of powers to entities is a core characteristic of federalism, which in Brazil occurs between the Union, States and Municipalities. There is a great doctrinal disagreement about the detainment or not of supplementary and supplementary competence by the Municipalities. Using systemic-teleological and historical interpretation methods to analyze art. 30, I and II, of the CRFB, it is possible to attribute both legislative powers to the municipal entity. In jurisprudence, there is still a strong tendency to centralize competences within the scope of the Union. The constituent gave the Municipalities a title to legislate on the local interest, which is the limit for the exercise of the legislative competence of the Union and the State, as well as its scope the competence of the municipal Legislative Power. The Principle of Subsidiarity can help implement the decentralization system enshrined in the constitutional text.

***Keywords:*** Municipality. Federalism. Complementary supplementary competence. Supplementary supplementary competence. 1988 Constitution. Implementation.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2 FEDERALISMO BRASILEIRO .....</b>	<b>10</b>
2.1 SOBERANIA E AUTONOMIA .....	10
2.2 ESTADO UNITÁRIO E CONFEDERAÇÃO .....	11
2.3 O SURGIMENTO DO FEDERALISMO.....	12
2.4 CARACTERÍSTICAS DO FEDERALISMO .....	13
2.5 A HISTÓRIA DO FEDERALISMO NO BRASIL E OS MUNICÍPIOS .....	16
2.5.1 A Constituição de 1891.....	17
2.5.2 Constituição de 1934 .....	19
2.5.3 Constituição de 1937 .....	20
2.5.4 Constituição de 1946 .....	21
2.5.4 Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969.....	22
2.6 OS MUNICÍPIOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .....	23
2.6.1 A Autonomia dos Municípios.....	25
2.6.2 Lei Orgânica Municipal .....	26
2.7 REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS .....	27
2.7.1 Repartição Horizontal .....	29
2.7.2 Repartição Vertical e o Federalismo Cooperativo .....	29
2.7.3 Competências Administrativas (materiais).....	30
2.7.4 Competência Legislativa.....	30
2.7.5 Distinção Entre Competência Suplementar Complementar e Supletiva.....	31
<b>3 UMA VISÃO DOUTRINÁRIA .....</b>	<b>33</b>
3.1 EXCLUSÃO DOS MUNICÍPIOS DO ART. 24 - A PRIMAZIA AO ELEMENTO LITERAL.....	33
3.2 INCLUSÃO DOS MUNICÍPIOS NO ART. 24 -- UM OLHAR SISTÊMICO .....	36
3.3 A ANÁLISE DE OUTROS MÉTODOS HERMENÊUTICOS FACE A DIVERGÊNCIA DOUTRINÁRIA A RESPEITO DO TEMA .....	40
3.3.1 Elemento Teleológico .....	41
3.3.2 Elemento Histórico .....	43
3.4 LIMITES PARA O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA .....	44
<b>4 UMA VISÃO JURISPRUDENCIAL.....</b>	<b>46</b>
4.1 JURISPRUDÊNCIAS.....	46

4.2 CONSIDERAÇÕES DO MINISTRO EDSON FACHIN NO RE 194.704/MG.....	53
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>56</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>58</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A presente monografia consiste em um trabalho voltado ao estudo do alcance da competência legislativa dos Municípios com o advento da Constituição de 1988, que os incorporou no pacto federativo. A reflexão é concentrada, principalmente, na contemplação – ou não – do ente municipal com a competência suplementar complementar (art. 24 c/c art. 30, II da CRFB) e com a competência suplementar supletiva (art. 24, §3º c/c art. 30, I da CRFB), modalidades da competência legislativa concorrente.

Para desincumbir-se desse objetivo, utilizando o método dedutivo, a primeira parte do trabalho, irá se ocupar de estabelecer as características e os conceitos básicos para a compreensão do federalismo, uma forma de Estado essencialmente descentralizadora; será apresentada a evolução do município nas Constituições Federais brasileiras, desde de 1891 até 1988, bem como o complexo sistema de repartição de competências consagrado no atual texto constitucional.

Posteriormente, será exposto o dissenso doutrinário acerca do alcance do poder legiferante do ente municipal, que, por um lado, prestigiando a interpretação literal sobre o art. 24 da CRFB, defende a exclusão do Município dos seus mandamentos e, por outro lado, prestigiando a interpretação sistemática do art. 24 com o art. 30 da CRFB, defende a inclusão do Município no condomínio legislativo da competência concorrente; após, será feita uma análise crítica dos argumentos doutrinários apresentados, utilizando, para tanto, dois elementos da hermenêutica jurídica: o teleológico e o histórico.

Será, por fim, apresentada uma pesquisa jurisprudencial, a fim de compreender como a Suprema Corte decide nos conflitos de competência envolvendo o ente municipal, e como o princípio da subsidiariedade pode auxiliar a concretizar o modelo de descentralização de competências, traduzido no federalismo cooperativo, consagrado na Constituição de 1988.

A temática trabalhada se mostra relevante para expor a tendência centralizadora presente na doutrina e na jurisprudência, que dão aos Municípios um tratamento secundário na Federação, usurpando, por vezes, a competência legiferante desse ente em âmbitos cuja competência foi constitucionalmente outorgada a eles, e impedindo, dessa maneira, a efetivação do modelo descentralizador consagrado na Constituição de 1988.

## 2 FEDERALISMO BRASILEIRO

O Federalismo, conforme pacificamente definido pela doutrina, consiste em uma forma de Estado na qual o poder encontra-se dividido em espaços territoriais específicos, garantindo uma multiplicidade de organizações governamentais (DA SILVA, 2015, p. 90/91).

Em uma perspectiva normativa, Ingo Sarlet ressalta que o conceito de federação diz respeito ao estabelecimento de regras de organização que não podem ser entendidas sem se levar em conta o processo único de formação de cada Estado (SARLET, 2018, p.887).

É, portanto, uma peculiaridade do Estado federal o pluralismo de ordens jurídicas. Haverá, no mínimo, duas ordens jurídicas: a da União e a dos Estados-membros, que, concomitantemente, existem e incidem em um mesmo território. Apesar de coexistirem, os entes federativos não entram em choque, porque exercem seus poderes nos limites da repartição de competências determinadas na constituição, na qual estão fundamentados e vinculados.

No aspecto linguístico, o autor Ingo Sarlet (2018, p. 887) acentua a diferença entre Federação, que constitui um modelo de Estado; Federalismo, que constitui a teoria na qual o modelo se funda; e Princípio federalista, que é a consagração no plano constitucional desse modelo e que, por sua natureza, irradia diretrizes para a produção de outras normas do ordenamento jurídico.

Faz-se necessário, aqui, antes de adentrarmos nas peculiaridades do federalismo brasileiro, expor algumas conceituações e distinções importantes, bem como tecer breves comentários acerca da origem do modelo federativo de Estado, surgido com a constituição norte-americana de 1787. Foi a partir desse marco que o sistema de estado em comento se disseminou e influenciou outras constituições, inclusive a primeira do Brasil República e todas as demais que a sucederam.

### 2.1 SOBERANIA E AUTONOMIA

A soberania é um atributo essencial do poder político estatal (BARROSO, 2020, p. 36). Tal atributo tem implicações internas e externas, consubstanciadas, respectivamente, na detenção de um poder que não se limita a nenhum outro, e na ausência de subordinação a nenhum outro estado ou organismo internacional. Nesse sentido, são as lições de Nathália Masson:

(...) uma propriedade (uma característica) essencial de todo Estado Nacional. Uma porção territorial com um grupo de pessoas que ali vive só é um país se tiver soberania. E ter soberania significa, no cenário internacional, não se subordinar juridicamente a nenhum outro país e, no cenário interno, significa representar um poder supremo, que não se limita por nenhum outro (MASSON, 2020, p.235).

Já a autonomia é visualizada sempre no âmbito interno de um estado federal e decorre de uma decisão política do Poder Soberano de descentralizar o poder, conferindo às divisões regionais [e, no caso brasileiro, também às divisões locais] competências reservadas e exclusivas (auto-administração, auto-legislação e auto-organização), cujos exercícios são fundamentados e limitados na Constituição do país.

Bastante pertinente, nesse contexto, os comentários de Gilmar Mendes sobre os poderes concedidos aos entes federados. O fato de conceder autonomia aos estados-membros, diz o ministro do Supremo Tribunal Federal, não significa que a União pode suprimi-la ou limitá-la quando bem quiser:

É característico do Estado federal que essas atribuições dos Estados-membros de legislar **não se resume a uma mera concessão da União, traduzindo, antes, um direito que a União não pode, ao seu talante, subtrair das entidades federadas; deve corresponder a um direito previsto na constituição federal** (MENDES, 2020, pág. 1199, grifos nossos)

Percebe-se, portanto, que mesmo não tendo soberania, os entes federativos detêm autonomias institucionais. Assim, com vistas nos conceitos acima expostos, aplicando-os à realidade brasileira, conclui-se que, sendo um atributo do Estado, apenas a República Federativa do Brasil detém soberania (art. 1º, inciso I da CRFB). Ademais, tendo ocorrido uma decisão política de descentralização do Estado brasileiro, este é constituído pela União indissolúvel dos Estados e Municípios, e esses, por sua vez, são os detentores de autonomia.

## 2.2 ESTADO UNITÁRIO E CONFEDERAÇÃO

Ao falar de estado unitário remete-se a um modelo marcado pela centralização política, no qual há um único núcleo estatal e uma única ordem jurídica. Assim, nos estados unitários sempre se visualiza uma unidade de poder sobre um único território, povo e bens.

Nesse modelo a viabilização da governança se dá, normalmente, por meio da descentralização administrativa, que sempre está subordinada ao único poder central.

É possível identificar também, além da descentralização administrativa, a descentralização política. Porém, diferentemente do que acontece no estado federal, essa descentralização no estado unitário não é institucional, ou seja, ela não decorre de um

fundamento constitucional, cuja força importaria em dar às divisões regionais *autonomia* (como acontece no Estado Federal), mas apenas decorre de uma vontade do ente central, numa espécie de delegação, que a todo tempo pode ser retomada.

Já a Confederação consiste na união que Estados Nacionais soberanos fazem, por meio de um acordo ou tratado internacional, com vistas a assegurar interesses no plano internacional de defesa, de fomento ao comércio, dentre outros.

Na confederação, essa “união de forças” em nada afeta a soberania dos Estados, de forma que eles são livres para se desintegrarem dela a todo o momento. Nesse sentido, resume Ingo Sarlet, que

A Confederação consiste na reunião de Estados, que seguem soberanos e independentes (e que individualmente podem ser tanto Estados Unitários quanto Federações), mas que se unem em torno de determinados fins e mediante pactos regidos pelo direito internacional público (SARLET, 2018, p.887)

Numa confederação, portanto, os estados-membros não só possuem autonomia, mas também soberania, podendo dispor livremente de seu destino político. A Escócia, por exemplo, há anos vem cogitando deixar o Reino Unido<sup>1</sup>, do qual faz parte desde 1707.

Os conceitos de Estado Unitário e Confederação, apresentados acima, são importantes para o presente trabalho, uma vez que o surgimento do modelo federativo se deu em uma realidade envolvendo essas formas de organização de Estado, conforme será explicado no tópico 3.

### 2.3 O SURGIMENTO DO FEDERALISMO

Ingo Sarlet acentua (2018, p. 55) que a consagração do Federalismo na Constituição dos Estados Unidos, em 1787, “não foi resultado de uma decisão prévia e planejada, mas, sim, a forma encontrada pelos integrantes da Confederação da Filadélfia para resolver um problema concreto e imediato”.

O autor ressalta que existia a necessidade de os treze estados, recém libertos do domínio inglês, se unirem para fazerem frente às ameaças externas, principalmente aquelas apresentadas pela Inglaterra, sua antiga colonizadora.

---

<sup>1</sup>Escócia finaliza consacta para referendo que pode separar pais do Reino Unido CNN Brasil, São Paulo, 6 maio 2021 Disponível em: <http://www.crnbrasil.com.br/nternacionalescocia-fratra-votacao-para-referendo-que-pode-separar-pais-do-reinn-unido>

Isso porque, após a independência das treze ex-colônias inglesas, esses novos Estados Unitários ratificaram, em 1781, o Tratado firmado em 1776, pelo qual se uniram formando a Confederação Americana.

Entretanto, a Confederação mostrou-se um modelo frágil, pois existiam dificuldades de levar adiante os interesses da união, haja vista os Estados serem dotados de Soberania e, portanto, tão logo avistassem qualquer afetação de interesse próprio, em desconsideração aos demais integrantes do tratado, desfaziam o que outrora haviam pactuado.

Por essa razão, esse modelo de Estado foi levado à discussão, em 1787, na cidade da Filadélfia, onde representantes dos Estados integrantes da Confederação se reuniram.

O resultado dessa reunião foi a formulação de uma nova organização política, com vistas a atender as peculiaridade norte-americanas, que gozava de uma extensão territorial muito grande e que, portanto, precisavam de um modelo de Estado que efetivamente pudesse imperar nesse território e que fortalecesse e consolidasse a representatividade popular, recém conquistada na Revolução Americana.

Sobre o assunto, Fernanda Dias Menezes de Almeida faz as seguintes pontuações:

(...) para retornar aos desígnios dos idealizadores do Estado federal, em 1787, o que se desejava então era criar um governo nacional suficientemente forte para exercer certos poderes gerais, mas não tão poderoso que pudesse ameaçar as liberdades individuais.

Pois bem, a solução federativa que prevaleceu na Convenção da Filadélfia, muito mais do que mero acordo entre Estados, muito mais do que um meio-termo no avanço rumo a centralização, mostrou-se altamente eficaz, tanto no proporcionar eficiência às instituições de governo, quanto no afastar os temores do autoritarismo (ALMEIDA, 2010, p. 5).

Nesse contexto, o Estado Federal surge e se consolida na realidade americana, sendo o modelo adotado nesse país até então. Mostrando-se um modelo estável e eficiente, capaz de prevalecer em territórios extensos, o federalismo disseminou-se para outros países, sendo consagrado no Brasil, pela primeira vez, na Constituição de 1891, e em todas as Constituições que a sucederam.

## 2.4 CARACTERÍSTICAS DO FEDERALISMO

A forma federativa de Estado espalhou-se para outros países que, ao aderirem-na, reformularam esse sistema de descentralização, de modo a adaptá-lo às suas peculiaridades, aos seus momentos históricos, bem como aos seus objetivos. Nesse diapasão, explicam-se as grandes distinções entre o modelo federativo observado nos EUA, por exemplo, e o observado

no Brasil, consagrado na Constituição Federal de 1988. Tais distinções podem ser muito bem observadas na própria história da República brasileira que, acompanhada do federalismo, modificou-se substancialmente, bastando para tanto comparar as constituições de 1891 e a de 1988.

Por essa razão, os doutrinadores, ao caracterizarem o Estado Federal, mencionam apenas os seus elementos nucleares, cientes de que nos diferentes países que o adotam, encontrar-se-ão peculiaridades distintivas. Entretanto, tais elementos nucleares, por estarem intrinsecamente atrelados à ideia do federalismo, estarão presentes nas hipóteses de adoção da Federação como forma de Estado, sendo eles:

a) Soberania do Estado Federal:

Significa que é soberana apenas a conjunção da União e dos Estados-membros;

b) Autonomia dos Estados-membros:

Tal característica revela-se como consequência da descentralização política que ocorre no federalismo, que, em regra, reparte os poderes com entidades regionais<sup>2</sup> (Estados-membros), concedendo a estas capacidades, tais como de auto-organização e autogoverno, nos termos e nos limites impostos pela Constituição.

A auto-organização revela-se na possibilidade de os Estados-membros elaborarem suas próprias constituições e ditarem normas estaduais próprias, de modo a ter um ordenamento jurídico próprio.

Vale pontuar que não há o que se falar em relação de hierarquia entre as normas editadas pelos Estados e as normas editadas pela União. Ambas se submetem apenas às regras de repartição de competências ditada na Constituição Federal, esta, sim, hierarquicamente superior. Nesse sentido, leciona Ingo Sarlet:

(...) importa destacar que o poder legislativo (constitucional e infraconstitucional) dos estados-membros e das demais unidades federadas, quando for o caso, não implica propriamente num sistema de hierarquia entre legislação da União e das demais entidades federadas, mas sim num sistema onde os conflitos são resolvidos pelos seus próprios critérios decorrentes do sistema de repartição de competências, podendo todavia, resultar num juízo de inconstitucionalidade por ofensa ao sistema constitucional de repartição de competências legislativas, o que, neste sentido, importa numa relação de hierarquia estabelecida entre a Constituição e a norma infraconstitucional (SARLET, 2018, p.892).

---

<sup>2</sup> No Brasil, com o advento da Constituição de 1988, a descentralização política deu-se também no âmbito local (com os Municípios), como será melhor explicado no tópico 2.6.

Já o autogoverno é uma capacidade que concretiza a descentralização típica do Estado federado, o qual outorga o direito das entidades federadas de possuírem órgãos próprios, pessoal próprio e administração própria.

c) Submissão a uma Constituição comum:

Nos Estados federados há uma norma superior hierarquicamente que escalona e delimita as competências entre os entes federados, de modo a estruturar e normatizar a relação entre eles.

Sobre o papel da constituição de fixar o fundamento e as regras do Estado federal, escreve Fernanda de Almeida:

(...) A doutrina federativa se baseia na ideia de que na Constituição se cristaliza o compromisso entre os interesses da unidade nacional e da autonomia regional, mantidas em proveito de todos os participantes, cujo desligamento não pode se dar, vez que não têm mais soberania que legitime a decisão separatista (ALMEIDA, 2010, p.12).

d) Vedação ao direito de secessão:

As Constituições dos Estados federados, conforme mencionado no tópico acima, é uma norma hierarquicamente superior e nela há uma peculiar disposição típica do modelo federativo: a impossibilidade de desligamento dos entes que compõem a federação. Nessa senda, além de expressamente prever que o vínculo federativo é indissolúvel, o constituinte federal estabelece mecanismos de inviabilização e de retaliação em caso de surgimento de algum movimento separatista.

Na Constituição de 1988, é possível visualizar esses mecanismos no art. 60, §4º, I, que consagra o princípio federativo como cláusula pétrea; já no art. 34, I, vê-se que, frente a tentativas de secessão, o constituinte impôs a intervenção federal, tornando, dessa maneira, o vínculo federativo indissolúvel.

e) Aspecto unitário:

Dessa característica depreende-se que não importa as diferenças culturais, sociais e econômicas dos diferentes entes, todos eles integram, juntos, a unidade federativa, e compartilham, portanto, a mesma nacionalidade, o mesmo território nacional, o mesmo ordenamento jurídico na esfera federal, e submetem-se ao mesmo tribunal superior.

f) Possibilidade de participação dos Estados-membros no governo central:

Os Estados federados participam da produção legislativa de âmbito nacional, podendo, legitimamente, apresentar proposta de Emenda à Constituição. Aqui, seguindo o modelo exemplificativo apresentado pela doutrina para facilitar a compreensão, é interessante trazer à

baila a ideia do Senado Federal, órgão legislativo composto de representantes, em igual número, de cada Estado-membro, cuja atribuição é representar os interesses estaduais no âmbito nacional.

g) Repartição de competências:

Esse elemento nuclear será adiante trabalhado, no entanto, cabe aqui pontuar que tal característica constitui a essência do modelo federalista de Estado. Com a repartição de competências, efetiva-se a descentralização, por meio da outorga de poderes aos entes federados.

Assim, deslocam-se poderes do ente central para entes periféricos, dotando-os de capacidades, ou seja, possibilitando que eles tenham suas próprias autoridades, seus próprios tributos, seus próprios órgãos e executem seus próprios serviços; além de permitir que se organizem politicamente, possibilitando, dessa forma, que essas esferas periféricas de poder elaborem suas Constituições, pelo que se evidencia a autonomia dos entes que compõe a União.

h) Repartição de Rendas:

Esse elemento é essencial, porque, para o exercício do poder descentralizado das competências atribuídas aos diferentes entes, é necessária a disposição de rendas para fazer face às políticas públicas, estruturar a máquina administrativa, e demais prerrogativas, deveres e poderes decorrentes da autonomia concedida pela constituição federal.

## 2.5 A HISTÓRIA DO FEDERALISMO NO BRASIL E OS MUNICÍPIOS

Conforme referido no tópico 2.3, é possível notar que o federalismo nos Estados Unidos resultou da aglutinação de estados unitários que, abrindo mão de suas soberanias, formaram um único Estado. Nele visualiza-se, portanto, um movimento centrípeto, uma força aglutinadora que uniu os treze Estados recém libertos da colonização inglesa.

Já no Brasil, a implementação do federalismo se deu em virtude de uma movimentação oposta. Isto porque, até a proclamação da República, o Estado brasileiro, uma monarquia até então, era um estado unitário. Assim, ao consagrar o federalismo na Constituição de 1891, em um movimento centrífugo, uma força saiu do único centro de poder até então existente, se dividiu em unidades de poder periféricas, fazendo das antigas províncias unidades autônomas, que passaram a ser denominadas de Estados.

Passa-se agora a analisar as Constituições Federais brasileiras, com enfoque na posição dos Municípios nelas.

### 2.5.1 A Constituição de 1891

Apesar da informação histórica de que no Brasil o federalismo foi consagrado como forma de Estado, pela primeira vez, na Constituição de 1891, ao referir-se a ela, diversos autores mencionam a falta de vinculação do texto constitucional à realidade e, como consequência, a falta de sua efetividade.

Nessa Constituição, por exemplo, não foram as normas descentralizadoras que possibilitaram aos Estados participarem da política nacional. Tal participação se dava por força das oligarquias, que dominavam a política nacional, cujo poder de fato provinha dos chefes locais, em geral, donos de terras, chamados “coronéis”. Sobre esse tema escreve José Afonso da Silva,

O coronelismo fora o poder real e efetivo, a despeito das normas constitucionais traçarem esquemas formais de organização nacional com teoria de divisão de poderes e tudo. A relação de forças dos coronéis elegia os governadores, os deputados e senadores. Os governadores impunham o Presidente da República. Nesse jogo, os deputados e senadores dependiam da liderança dos governadores. Tudo isso forma uma constituição material hein diz consonância com o esquema normativo da constituição então vigente e tão bem estruturada formalmente (DA SILVA, 2014, p.70)

No que tange aos Municípios, a Constituição de 1891, em seu art. 68, deixou a cargo dos Estados a organização daqueles, com um mandamento para que fosse assegurada a autonomia municipal nos assuntos de “peculiar interesse”, *in verbis*:

Art 68 - Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.

Contudo, como já enfatizado, o dispositivo acima transcrito foi mais um da Constituição de 1891 que careceu de aplicabilidade, face à prevalência do poder do coronelismo sobre as disposições constitucionais. O municipalista Hely Lopes Meirelles teceu as seguintes considerações sobre o assunto:

Durante os 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891 não houve autonomia municipal no Brasil. O hábito do centralismo, a opressão do coronelismo e a incultura do povo transformaram os Municípios em feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos "seus" distritos de influência, como se o Município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder (MEIRELLES, 2008, p.39-40).

Dessa forma, em face da indeterminação da expressão “peculiar interesse”, presente no art. 68 da CF/1891, na prática, os Municípios tinham quase nenhuma autonomia, pois cabiam

aos estados-membros, no exercício de sua autonomia, dimensioná-la em suas próprias constituições.

Assim, considerando que o poder político, em regra, estava nas oligarquias rurais e que cabia aos estados-membros a definição das capacidades próprias dos Municípios, culminou em prefeitos nomeados pelos governadores com vistas a assegurar os interesses dos coronéis locais.

No contexto acima pontuado, de “opressão, ignorância e mandonismo, o Município viveu quatro décadas, sem recursos, sem liberdade, sem progresso, sem autonomia” (MEIRELLES, 2008, p. 40).

Insurgindo contra isso, a Emenda Constitucional nº 3 de 1926, em seu art. 6º, II, “f”, preconizou *a autonomia dos municípios como princípio constitucional*, possibilitando ao Governo Federal intervir nos Estados para assegurá-la. Vejamos o trecho que toca o assunto da emenda mencionada:

"Substitua-se o art. 6º da Constituição pelo seguinte:

"Art. O Governo federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo:

II - para assegurar a integridade nacional e o respeito aos seguintes princípios constitucionais:

(...)

f) a autonomia dos municípios;

André Carlos da Silva, ao comentar sobre a Emenda Constitucional nº 3 de 1926, destaca o deslocamento da interpretação do que viria a ser a “autonomia local”, que passou a ser dada pela União, *in verbis*:

A intervenção federal no Estado, para proteger a autonomia municipal, deslocava para o domínio dos órgãos da União a tarefa de interpretar a autonomia municipal pelo preenchimento federal do campo indefinido da norma constitucional. Assim, a autonomia local passaria a comportar interpretação federal e não mais a interpretação que lhe desse o Estado-Membro no exercício do poder de organização do município. Nesse contexto, a qualificação da autonomia municipal como princípio constitucional da União representa uma limitação à plenitude da autonomia do Estado-Membro e traduzia claro rompimento com a concepção ortodoxa do federalismo republicano de 1891. De qualquer modo, o pêndulo deslocou-se do Estado Membro para a União. Mas, o princípio da centralização organizativa permaneceu ainda mais forte, visto que, após a reforma constitucional de 1926, a União mesma voltava os seus tentáculos para o município.

Nesse ponto, apesar de notar a ocorrência da centralização de um poder antes dado aos Estados, visualiza-se a relevância, para o constituinte derivado reformador, da prevalência das decisões municipais em determinados assuntos. Isso transparece no estabelecimento de um

mecanismo assegurador da efetividade da autonomia municipal para os assuntos locais que, caso não fosse viabilizada pela Constituição estadual, poderia ensejar a intervenção federal.

O que poderia ser interpretado como um avanço para os Municípios, haja vista que passou a constar na Constituição Federal o princípio da autonomia municipal, foi ceifado face a Revolução de 30, com o Decreto nº 19.398 de 1930, que dissolveu não só o poder legislativo municipal, mas também o estadual e o federal, e estabeleceu a intervenção estadual que detinha poderes para a nomeação dos prefeitos. Para ilustrar o retrocesso mencionado, passa-se a transcrever trecho do decreto aludido.

Art. 11. O Governo Provisório nomeará um interventor federal para cada Estado, salvo para aqueles já organizados; em os quais ficarão os respectivos presidentes investidos dos Poderes aquí mencionados.

(...)

§ 4º O interventor nomeará um prefeito para cada município, que exercerá aí todas as funções executivas e legislativas, podendo o interventor exonerá-lo quando entenda conveniente, revogar ou modificar qualquer dos seus atos ou resoluções e dar-lhe instruções para o bom desempenho dos cargos respectivos e regularização e eficiência dos serviços municipais.

Esse conturbado período da história brasileira foi marcado pelo descontentamento de setores da sociedade com as práticas políticas que ditavam as eleições presidenciais. Na opinião de Meirelles (2008, p.40), foi com a Revolução de 30 que se disseminou na opinião pública ideais sociais-democráticos que foram refletidos na Constituição de 1934, e que significaram um “renascimento” para o Municipalismo.

### 2.5.2 Constituição de 1934

Em decorrência da pressão popular, a Constituição de 1934 foi mais cuidadosa e garantista ao consagrar, em seu art. 13, a autonomia municipal, que passou a ter uma dimensão política, financeira e administrativa, subsistindo, ainda, o dever da União de garanti-la face à negação do Estado-membro (art. 12, V, c/c art. 7, I, “d” da CF de 34).

Foi com esse intento, no que tange à autonomia política dos Municípios, que a Constituição de 1934 estabeleceu no art. 13, inciso I, a regra da eletividade dos Prefeitos e Vereadores.

A eleição dos prefeitos, contudo, não era direta, posto que feita pela câmara municipal. Mas, mesmo nesse caso, a participação popular – ainda que mitigada – se fazia presente, uma vez que os integrantes da Câmara Municipal eram eleitos pelo povo. À existência de participação popular, entretanto, existia flagrante exceção, trazida pelo § 1º do mesmo artigo,

que permitia ao Governador do Estado nomear o Prefeito da Capital e das estâncias hidrominerais.

Já no inciso II do art. 13 da Constituição em análise, vê-se a autonomia financeira-tributária, ao preconizar que os Municípios poderiam instituir e arrecadar seus tributos, conforme seus interesses. Nesse sentido, o constituinte estabeleceu os impostos que pertenciam aos Municípios (art. 10, §2 da CF de 34).

No que concerne à autonomia administrativa, ela é visualizada no inciso III do art. 13 da Constituição de 34, que garantia aos Municípios o poder de organizar seus próprios serviços.

Assim, de maneira geral, na Constituição de 34 vê-se considerável avanço emancipatório dos Municípios em relação aos Estados, mas tais progressos foram logo frustrados pela Constituição de 37.

### 2.5.3 Constituição de 1937

Em 10 de novembro de 1937, o então Presidente Getúlio Vargas dá um golpe de estado, fecha o congresso nacional e inicia o período ditatorial conhecido por “Estado Novo” que durou de 1937 a 1945.

A constituição de 1937 foi editada em pleno golpe. Por consequência, sua característica principal é a centralização de poderes nas mãos do executivo federal.

No que concerne aos Municípios, a Constituição de 37 manteve em seu texto a autonomia municipal (artigos 25, 30 e 35), apesar de modificar a regra da eletividade dos Prefeitos, que passaram a ser nomeados pelos Governadores (art. 27).

Com vistas a assegurar os interesses ditatoriais, foi estabelecido o regime de intervenção. Sobre esse controverso período da história do Brasil, escreveu Hely Lopes:

Ao golpe de 10 de novembro seguiu-se um regime interventorial nos Estados e nos Municípios. O interventor era um preposto do ditador, e os prefeitos, prepostos do interventor. Todas as atribuições municipais enfeixavam-se nas mãos do prefeito, mas acima dele pairava soberano o Conselho Administrativo estadual, órgão controlador de toda a atividade municipal, que entravava eficientemente as iniciativas locais. Àquele tempo os interesses municipais ficaram substituídos pelo interesse individual do prefeito em se manter no cargo à custa de subserviência às interventorias (MEIRELES, 2008, p.41).

Analisando ainda as concepções de Hely Lopes, vê-se que, segundo esse autor, o retrocesso trazido pela Constituição de 1937 foi tão acentuado que nesse período os Municípios se tornaram menos autônomos que no período do centralismo imperial:

Pode-se afirmar, sem vislumbre de erro, que no regime de 1937 as Municipalidades foram menos autônomas que sob o centralismo imperial, porque na Monarquia os interesses locais eram debatidos nas Câmaras de Vereadores e levados ao conhecimento dos governadores (Lei de 1828) ou das Assembléias Legislativas das Províncias (Ato Adicional de 1834), que proviam a respeito, ao passo que no sistema interventorial do Estado Novo não havia qualquer respiradouro para as manifestações locais em prol do Município, visto que os prefeitos nomeados governavam discricionariamente, sem a colaboração de qualquer órgão local de representação popular (MEIRELLES, 2008, p.41-42).

O fim desse período de supressão das participações políticas e das manifestações individuais, típicas dos autoritarismos, que inviabilizavam a efetivação da autonomia municipal se deu com o advento da Constituição redemocratizadora de 1946.

#### 2.5.4 Constituição de 1946

Após a experiência ditatorial do Estado Novo e a concentração dos poderes estabelecidos pela Constituição Federal de 1937, a descentralização típica do modelo federativo será retomada pela Constituição Federal de 1946. O poder volta a ser repartido entre União, Estados e Municípios. Os entes municipais recuperam sua autonomia política, administrativa e financeira, assegurada pelos arts. 28 e 29.

No aspecto financeiro, a CF de 1946 trouxe importante inovação com a imposição de repasse obrigatório aos municípios de tributos arrecadados pela União (art. 15, § 2º e 4º) e pelos Estados (art. 20 e 21). Contudo, ao tempo que afirmava a autonomia financeira, o texto constitucional, por outro lado, limitava a liberdade administrativa municipal, ao permitir que os Estados pudessem criar “órgãos de assistência aos Municípios” (art. 24). Semelhante restrição também foi imposta à autonomia política. As hipóteses que permitiam a governadores nomearem prefeitos, possibilidade já existente na CF/1934, foram ampliadas pelo art. 28, §§ 1º e 2º, ferindo, dessa forma, largamente a regra da eleição direta pelos munícipes de seus representantes para o executivo local.

#### 2.5.4 Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969

Com o golpe militar de 1964, instaurou-se no Brasil novo período ditatorial. Refletindo o contexto da época, em 1967 é outorgada mais uma constituição federal, concentrando novamente os poderes no executivo da União, o que importou em uma diminuição das autonomias dos Estados e dos Municípios.

Não obstante a eleição direta para prefeitos e vereadores tenha sido mantida (art. 16, I), nem todos os municípios tinham autonomia para eleger seus representantes. Em seu art. 16, a Constituição de 1967 determinou que cabia, obrigatoriamente, aos governadores nomear os prefeitos cujos municípios fossem “considerados instâncias hidrominerais” e naqueles declarados como de “interesse nacional”.

Neste último caso, a nomeação deveria ainda contar com a “prévia aprovação” do Presidente da República (art. 83, V) e quanto aos municípios que seriam enquadrados na categoria de “interesse nacional”, a Constituição remeteu sua conceituação à lei ordinária, de “iniciativa do Poder Executivo” (art. 16, §1º, b). Com esse intuito, foi editada a Lei nº 5.449, de 4 de julho de 1968.

Por outro lado, o texto constitucional de 1967 assegurou a autonomia municipal na administração de assuntos de peculiar interesse da municipalidade (art. 16, II); no aspecto financeiro, reservou a titularidade de dois impostos, previstos no art. 25, I, e estabeleceu a participação dos Municípios sobre os produtos da arrecadação de alguns tributos recolhidos pela União e pelo Estado-membro, conforme disposto no art. 25, §§ 1º e 2º.

Sob a égide da Constituição de 67, no âmbito legislativo, ficou estabelecido que só seriam remunerados os vereadores das capitais e de municípios com população superior a 100 mil habitantes (art. 16, § 2º)

A gratuidade do mandato de vereador foi ampliada com o advento da Emenda Constitucional nº 1 de 69, que permitia apenas a remuneração de vereadores de Municípios com população superior a 200 mil habitantes (art. 15, §2º). Esse número, mais uma vez, foi aumentado pelo Ato Institucional nº 7 de 1969, que o elevou a 300 mil habitantes. Essa limitação, aliada ao cerceamento das liberdades, acarretavam um desestímulo institucional para o exercício do cargo.

Ainda no âmbito das mudanças advindas com a Emenda nº 1 de 69, convém mencionar que foram aumentadas as hipóteses de intervenção nos municípios (art. 15, § 3, a-f).

André Carlos da Silva sustenta que na Emenda à Constituição n° 1 de 1969, houve uma federalização dos temas municipais, retirados, substancialmente, do âmbito estadual pela primeira vez. Nesse período, diz o autor, iniciou-se um “movimento de alargamento da matéria de interesse municipal, o que influenciou negativamente na autonomia constitucional do Estado Membro” (Silva, 2009, p. 361). Matérias que antes eram tratadas pela legislação estadual passaram a ser disciplinadas por lei complementar federal. Entre os temas, estava a competência para:

a) estabelecer os requisitos mínimos de população, renda pública e a forma de consulta prévia às populações locais, para criação de novos municípios (art. 14°); b) dispor sobre a remuneração de Vereadores das capitais e dos municípios de população superior a cem mil habitantes (art. 16°, § 2°); e c) estabelecer o número máximo de Vereadores (art. 16°, § 5°).

(...) Ocorreu, assim, a federalização dos temas municipais pela sua retirada da área das Constituições Estaduais e a sua conversão em temas da Constituição Federal e da legislação federal. Intensificou-se o controle da autonomia municipal na Constituição Federal (SILVA, 2009, p. 361)

Dessarte, da análise da história dos Municípios no federalismo brasileiro, pode-se dizer que, com exceção de alguns retrocessos ocorridos nos períodos ditatoriais, houve uma evolução considerável da autonomia municipal. Nota-se que, inicialmente, com a CF de 1891, houve apenas a previsão de que os Estados deveriam assegurar a autonomia dos Municípios; após, houve a consagração da autonomia como princípio constitucional, aliado a previsão de mecanismo garantidor de sua efetividade (intervenção federal); depois, com a CF de 1934 e 1946, foi dada ampliação a essa autonomia, que passou a ter dimensões políticas, financeiras e administrativas; ademais, na CF de 1967, foi federalizado os temas municipais, retirando suas definições do âmbito das constituições estaduais e passando a tratá-los expressamente e diretamente na Constituição Federal.

Como consequência dessa evolução, consubstanciada no crescente fortalecimento da autonomia municipal, o constituinte de 1988 consagrou os Municípios como entes integrantes do pacto federativo, concedendo-lhes, expressamente, outra dimensão da autonomia: a capacidade de auto-organização.

## 2.6 OS MUNICÍPIOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Das exposições acima feitas, é possível constatar que a Constituição de 1988 trouxe consigo significativas mudanças acerca da *natureza jurídica* dos Municípios.

Deve ser aqui destacada a prioridade que deu o constituinte de 1988 ao assunto, que já no artigo 1º da Constituição enunciou que a República Federativa “é constituída pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal”, incluindo, na primeira oportunidade que teve, os Municípios como integrantes da composição federativa.

Cumprir registrar que o entendimento supra não é aceito por alguns doutrinadores. Nesse sentido, importantes constitucionalistas e municipalistas<sup>3</sup> sustentam que os municípios não possuem natureza de entidade federativa, mas, tão somente, compõem a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil.

O presente trabalho, em razão da limitação imposta ao seu tamanho<sup>4</sup> e da necessidade de exposição de outros temas e formulação de considerações, eleitos pela autora mais importantes para a temática escolhida, não irá trazer os argumentos da doutrina que entende que os Municípios não integram a federação. Sem prejuízo disso, insta registrar a intenção de desenvolver a discussão mencionada em obra futura, em continuação ao trabalho desta monografia.

Com os esclarecimentos acima postos e com a devida vênia, é importante frisar que o presente trabalho comunga com o entendimento de que os Municípios integram a Federação, concordando, portanto, com os argumentos coerentes de Manoel Gonçalves Ferreira Filho. Nas palavras do autor:

A Constituição brasileira de 1988, no que segue a anterior, não se contenta em estabelecer a Federação, descentralizando o todo; estabelece também o municipalismo, impondo a descentralização das partes. Há em nossa Constituição três ordens e não duas, como é normal no Estado federal. Em primeiro lugar, a ordem central — a União — em segundo lugar, ordens regionais — os Estados — em terceiro lugar, ordens locais — os Municípios.

A Constituição, com efeito, afóra organizar a União, prevê e reconhece os Estados, dando-lhes competências e rendas, prevê e reconhece os Municípios, entidades intraestaduais, conferindo-lhes competências e rendas. (FERREIRA FILHO, 2012, p. 150)

(...)

O Município, no Direito Constitucional brasileiro em vigor, é entidade política, de existência prevista como necessária, com autonomia e competência mínima rigidamente estabelecida.

A Constituição Federal prevê o Município como entidade federativa (art. 1º), lhe confere competência (art. 30) e lhe discrimina rendas (art. 156).

Encerra-se, com isso, 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 n. 1/69 (FERREIRA FILHO, 2012 p. 172).

<sup>3</sup>DA SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, pág. 479, CASTRO, José Nilo de, **Direito municipal positivo**. 6ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, pág. 200 e IVO, Gabriel, **Constituição Estadual**. Competências para a elaboração da Constituição do Estado-membro. 1ª ed. São Paulo: Max Limonad, 1997, pág. 166

<sup>4</sup>FDA - Faculdade de Direito de Alagos, 2008, Resolução nº 1, 3 de outubro de 2008

Desse modo, o alcance da competência suplementar dos municípios é analisado neste trabalho partindo da premissa de que esses entes integram o pacto federativo. Considera-se, para tanto, a clareza do Constituinte artigos 1º e 18 da CRFB e as dimensões da autonomia concedida aos Municípios. Além disso, considera-se a possibilidade de modificação no modelo federativo originalmente idealizado nos EUA, a fim de atender às diferentes realidades dos países onde ele é adotado e o poder ilimitado do constituinte originário para fazer as mudanças pertinente.

### 2.6.1 A Autonomia dos Municípios

A autonomia do Município pode ser visualizada no poder que detém de se auto-organizar, de ter administração e governo próprios, de legislar exclusivamente sobre determinadas matérias ou em suplemento à legislação federal e estadual e de instituir e arrecadar tributos próprios. A fim de assegurar esse último aspecto, a Constituição Federal estabeleceu, nos arts. 158, IV e 159, I, a, o sistema de transferências obrigatória de recursos do Estado e da União para os Municípios.

Como uma garantia decorrente da integração do Município na composição federativa brasileira, a autonomia municipal configura um princípio sensível (CF art. 34, VII, c). Gabriel Ivo (1997, p. 136), ao escrever sobre o significado dos princípios constitucionais sensíveis, explica que eles integram *a essência* da organização constitucional do Estado brasileiro e que sua contrariedade deve provocar imediata reação, com a intervenção federal nos Estados.

A autonomia municipal, para Gilmar Mendes (2016, pág. 34-40), pressupõe o autogoverno e a autoadministração como capacidades essenciais para sua configuração.

De acordo com o Ministro do Supremo Tribunal Federal, o autogoverno significa a capacidade de os Municípios possuírem poder executivo e poder legislativo próprios; e os administrados, possuírem, por sua vez, a possibilidade de, por meio de seus representantes, participarem das deliberações locais.

Já a autoadministração significa que os municípios possuem a capacidade decisória frente aos assuntos de interesse local, sem submissão hierárquica ao Estado-Membro e à União; possuem, outrossim, capacidade de auto-organização (edição de leis orgânicas) e de autolegislação (edição de leis de interesse local).

Sendo um conceito jurídico indeterminado, é válida a adoção da definição de Hely Lopes acerca de “interesse local”, que o traduz como sendo aquele que predominantemente toca o interesse do Município. Essa definição ganhou ampla aceitação na doutrina especializada,

frequentemente mencionada, fazendo-se, por isso, interessante a reprodução dos seus termos exatos:

(...) 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 (MEIRELLES, 2008, p. 136).

Nos assuntos em que mais de um ente concorre para legislar, deve ser observada a regra de prevalência do interesse, de modo que, sendo ele geral, a competência é fixada na União; se for regional, pertence aos Estados e, por fim, sendo local, nos termos da definição de Hely Lopes, a competência é do Município.

### 2.6.2 Lei Orgânica Municipal

O poder de auto-organização dos Municípios, que se dá por meio da Lei orgânica, é uma inovação do constituinte de 1988, que retirou essa atribuição dos Estados e a entregou ao Poder Legislativo municipal. Sobre essa novidade, escreve Nilo de Castro, que

o regramento constitucional (art. 29, caput, da CR), respeitante à autonomia municipal, imprimiu ao Município feição inovadora, ao lhe assegurar o poder de auto-organização, cuja regência se faz por Lei Orgânica, promulgada pela Câmara Municipal, incumbência constitucional irrecusável e indeclinável da Edilidade, que é Poder Legislativo municipal (art. 31, CF). (CASTRO, 2006, p. 49)

Assim, com a outorga constitucional, o Município fixa sua própria organização, podendo dispor sobre suas competências exclusivas, seus bens, seus poderes, etc., e é por isso que se atribui a característica de “Constituição Municipal” à lei orgânica (CASTRO, p. 52).

Importante salientar que a lei orgânica deve observar os preceitos das Constituições Federal e Estadual. Acerca do assunto, escreve Manoel Gonçalves que

(...) a autonomia municipal passou a compreender auto-organização. Será a Lei Orgânica Municipal que, respeitados, como é óbvio, os preceitos constitucionais tanto federais quanto do Estado, assim como preceitos expressos, contidos nos vários incisos do art. 29, fixará a sua organização, nos pontos fundamentais. Quanto ao número de vereadores, por exemplo, a Lei Orgânica deverá respeitar o fixado pela Emenda Constitucional n. 58, de 23 de setembro de 2009 (FERREIRA FILHO, 2012, p. 171).

Assim, apesar de garantida a capacidade de auto-organização, nota-se a existência de dois balizadores na elaboração da Lei Orgânica: a Constituição Federal e a Constituição Estadual, de modo que àquela deve ser compatível com estas.

Dessa forma, além de ser hierarquicamente inferior à Constituição Federal, é possível afirmar que a lei orgânica municipal é também hierarquicamente inferior à Constituição Estadual, havendo inclusive previsão, no art. 125 da CRFB, do controle de constitucionalidade concentrado na esfera estadual. Tal dispositivo constitucional tem a finalidade de garantir a compatibilidade do ato normativo municipal com a constituição estadual do respectivo estado-membro.

Contudo, a inferioridade da lei orgânica municipal à constituição estadual não é absoluta. Ambas têm seu fundamento de existência na Constituição Federal. Não pode, então, a constituição estadual usurpar nenhum dos preceitos dispostos no art. 29 da CRFB, bem como nenhuma das competências dispostas no art. 30 da CRFB, sob pena de mácula direta à Lei Maior.

## 2.7 REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

Este tópico buscará dar uma noção da repartição constitucional de competências, mas o aprofundamento do tema, com a apresentação das controvérsias sobre ele, será feito no próximo capítulo.

Como já mencionado, a repartição de competências é uma característica essencial da Federação, uma vez que importa na descentralização dos poderes e na delimitação de seus exercícios pelos entes federados. Sobre isso, escreve Fernanda de Almeida:

(...) a partilha de competências afigura-se um imperativo do federalismo para a preservação do relacionamento harmônico entre União e Estados-membros. Sim, porque a não delimitação das atribuições conjuntas e das partes, que deveriam coexistir e atuar simultaneamente, tornaria inevitavelmente conflituosa sua convivência, pondo em risco o equilíbrio mútuo que há se presidir a delicada parceria a que corresponde, em última análise, a Federação (ALMEIDA, 2010, p.15).

Por sua vez, como também já mencionado, a Federação encontra-se fundamentada na Constituição. Nesse sentido, o constituinte brasileiro de 1988, ao consagrar esse modelo de Estado, dispôs como as competências seriam divididas e exercidas pela União, Estados, Municípios e o Distrito Federal.

Antes de adentrar na análise da repartição de competências da Constituição Federal de 1988, necessária se faz a análise do surgimento das técnicas que possibilitam a descentralização de poderes.

A primeira técnica de repartição de competências foi registrada nos Estados Unidos da América, e não se poderia esperar o contrário, já que foi lá onde se concebeu a Federação como modelo de Estado.

A técnica utilizada na experiência norte-americana, denominada pela doutrina de “técnica clássica”, consiste em estabelecer quais poderes pertenceriam privativamente à União, deixando para o Estados os poderes remanescentes, estes consubstanciados nos poderes que não foram dados à União ou que não foram negados aos Estados. Dessa forma, o constituinte norte-americano conseguiu delimitar a atuação dos entes federativos, garantindo que eles exercessem suas competências nas áreas que lhes cabiam, ao tempo em que impedia que interferissem em matérias que não lhes foram reservadas.

Como também já mencionado, o modelo federativo de estado se disseminou, sendo adotado em vários países com experiências históricas e peculiaridades locais diferentes, o que acarretou alterações no modelo de Federação inicialmente formulado pelos norte-americanos. Com efeito, foram verificadas variações nas técnicas para repartir os poderes.

Ilustrando com a história federativa brasileira o que acima foi mencionado, a Constituição Federal brasileira de 1891 foi a mais fiel à técnica clássica de repartição de competências. Mas, ainda assim, divergiu acentuadamente do modelo norte-americano ao prever, por exemplo, que os Municípios possuíam autonomia em assuntos de “peculiar interesse”. Concedeu, dessa forma, para além da União e dos Estados, capacidades constitucionalmente garantidas aos Municípios.

Na Constituição Federal de 1988, o que se nota é um sistema complexo de repartição de competências, uma vez que nela houve “uma combinação de praticamente tudo o que já se experimentou na prática federativa” (ALMEIDA, 2010, p. 58), foram estabelecidas competências materiais exclusiva da União (art. 21); competências legislativas privativas da União (art. 22) e dos Municípios (art. 30, I); competência residual dos Estados (art. 25, §1º); competências materiais comuns entre União, Estados e Municípios (art. 23); competências concorrentes (art. 24), incluído, neste ponto, as dos Municípios (art. 30, II).

Como visto, no sistema da Constituição de 1988, além das competências privativas de cada ente (técnica clássica), foram elencadas competências nas quais todos os entes iriam, mutuamente, concorrer, tanto no âmbito administrativo como no âmbito legislativo, havendo, ainda, a possibilidade de delegação de matérias privativas federais. A complexidade do modelo brasileiro também se dá por conta da inclusão dos Municípios como entidades federadas.

Em suma, temos uma junção de diferentes técnicas, com mais um ente federado participando da repartição constitucional de competências.

### 2.7.1 Repartição Horizontal

A repartição horizontal de competência é uma técnica que outorga, de maneira privativa, matérias aos entes federativos, permitindo, assim, que eles disponham, amplamente, sobre as matérias que lhes foram atribuídas. Sobre a competência horizontal, leciona Ingo Sarlet que “o ente federativo competente esgota toda a amplitude normativa sobre o tema, independentemente de qualquer regulamentação legislativa complementar a cargo de outro ente federativo” (2018, p. 924).

Ao regular a repartição de competências, a Constituição Federal de 1988 enumerou as competências privativas da União (arts. 21 e 22 da CRFB), bem como as competências privativas dos Municípios (art. 30, I, III-V e VIII da CRFB), deixando para os Estados as competências remanescentes, além das enumeradas no art. 25, §§ 2º e 3º e art. 18, §4º da CRFB. O Distrito Federal, por sua natureza híbrida, cumula as competências dos Estados e dos Municípios (art. 32, §1º da CRFB).

Assim, convém ressaltar que, utilizando a técnica de repartição horizontal, o constituinte reservou ao Município a competência privativa de legislar sobre interesse local, não cabendo, pois, atividade legiferante de outro ente nessa senda, o que, se acontecer, consistirá em invasão na competência municipal.

### 2.7.2 Repartição Vertical e o Federalismo Cooperativo

A repartição vertical de competências é uma técnica pela qual todos os entes federados podem dispor sobre uma mesma matéria, havendo, no entanto, o dever de observância da delimitação do âmbito de atuação atribuída a cada um. Ou seja, o exercício da regulamentação ou da realização não é pleno, mas limitado por regras de atuação constitucionalmente previstas.

Fernanda de Almeida escreve que a “utilização de competências concorrentes é própria do federalismo cooperativo. Neste se pretende uma atuação coordenada dos entes federativos, com o que é compatível uma repartição vertical de poderes” (2010, p. 34).

O constituinte de 1988 utilizou a técnica de repartição vertical de competências nos arts. 23 e 24, de modo que, por ser inerente ao modelo, é possível afirmar a intenção dele de que os

entes pudessem, coordenadamente, executar as ações e políticas públicas, no caso do art. 23, e editar normas compatíveis entre si, no caso do art. 24 da CF/88.

Além da divisão entre competências horizontais e verticais, que busca distinguir as diferentes técnicas de repartição de competências, comumente, as competências são classificadas em administrativas (materiais) e legislativas, classificação esta que se refere ao tipo de mandamento emanado do constituinte: dever de executar e dever de legislar. O presente trabalho seguirá essa tendência doutrinária, haja vista a distinção desses mandamentos ter sido feita pelo constituinte ao repartir os poderes, que dispôs sobre elas em artigos diferentes.

### 2.7.3 Competências Administrativas (materiais)

As competências administrativas, também denominadas materiais, “dizem respeito à tomada de decisões de natureza político-administrativa, à execução de políticas públicas e à gestão em geral da administração pública em todos os níveis federativos” (SARLET, 2018, p. 920).

As que cabem, privativamente, aos Municípios, elas estão elencadas no art. 30, I, III-V e VIII. Vale acentuar que o inciso I do art. 30 constitui uma cláusula aberta, pela qual cabe aos Municípios o poder de decisão e a obrigação de execução das políticas públicas de “interesse local”.

Já no art. 23 da CF, é elencada uma série de matérias cuja atribuição para a concretização compete a todos os entes federados. Sobre tais matérias, pontua Ingo Sarlet que

o constituinte pretendeu assegurar certa simetria entre os entes federativos, ademais de garantir uma ampla cobertura de atuação, isenta de lacunas, mediante políticas públicas e ações diversas em áreas sensíveis (SARLET, 2018, p.922).

A forma de exercício dessas competências materiais e as hipóteses de conflitos dela decorrentes serão discutidas no tópico 3

### 2.7.4 Competência Legislativa

A competência legislativa diz respeito ao poder de um ente para legislar sobre uma matéria, podendo ele ser pleno ou restrito.

O poder legiferante pleno se dá quando o constituinte, utilizando a técnica da repartição horizontal, atribui ao ente federado a competência de, privativamente, legislar sobre uma

matéria; já o restrito se dá quando, aplicando a técnica da repartição vertical, o constituinte diz que a matéria será regulamentada normativamente por mais de um ente federado, de modo que eles, juntamente, irão concorrer sobre uma mesma matéria.

No que concerne à competência legislativa privativa dos Municípios, como já anteriormente mencionado, ela está prevista no art. 30, I da CRFB, que assegura a esses entes federados a competência para legislar sobre assuntos de interesse local. Além disso, também está expressamente prevista nas matérias trazidas pelos incisos III – IX do mesmo artigo.

A competência legislativa concorrente está destacadamente prevista no art. 24 da CRFB. Em seu *caput*, o constituinte não mencionou os Municípios e, em razão disso, ainda há divergências na consideração deste como destinatário final das normas do citado artigo.

O presente trabalho buscará se debruçar sobre a supracitada divergência, bem como sobre as regras para o exercício das competências legislativas concorrentes no tópico.

#### 2.7.5 Distinção Entre Competência Suplementar Complementar e Supletiva

Para finalizar este capítulo, importante se faz para as discussões adiante postas, a distinção entre competência suplementar complementar e suplementar supletiva, estas que são modalidades da competência concorrente.

A competência suplementar complementar é aquela na qual o ente federado pode, em face de uma norma geral federal, editar uma norma própria para atender às suas peculiaridades regionais (ou locais), devendo observância e compatibilidade àquela. A previsão para tal competência é encontrada no §2º do art. 24 da CF.

Já a competência suplementar supletiva, denominada pela Constituição de 1988 de “competência plena”, se dá diante da mora do legislador de um ente federado de exercer sua atividade legiferante sobre uma matéria concorrente. Assim, o ente prejudicado pela mora exerce sua competência legislativa, não apenas no âmbito de atuação inicialmente previsto no texto constitucional, mas o faz de forma plena, regulamentando, dessa forma, toda a matéria, para atender as peculiaridades regionais (ou locais). Sua previsão é vista no §3º do art. 24 da CRFB.

Cabe mencionar que, exercida a competência suplementar supletiva, diante da superveniência de lei geral editada pelo ente competente, haverá a suspensão da eficácia da legislação que for com esta incompatível, conforme dispõe o § 4º do art. 24 da CRFB. Sobre essa regra, José Afonso da Silva comenta que

os §§ 3º e 4º complementam sua normatividade, estabelecendo, em primeiro lugar, que, inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades, e, em segundo lugar, que a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrária. Note-se bem, o constituinte foi técnico: a lei federal superveniente não revoga a lei estadual nem a derroga no aspecto contraditório, esta apenas perde sua aplicabilidade, porque fica com sua eficácia suspensa. Quer dizer, também, sendo revogada a lei federal pura e simplesmente, a lei estadual recobra sua eficácia e passa outra vez a incidir. (DA SILVA, 2014, p 504)

Note-se que o autor explica a precisão do constituinte ao consignar que a superveniência de lei geral editada pelo ente competente para tanto implica na *suspensão da eficácia* do diploma legal editado por outro ente da federação que seja com ela incompatível, não sendo caso de revogação. É válido rememorar que o Poder Legislativo de cada ente da federação revoga apenas suas próprias leis. Ademais, por força do § 3º do art. 2 da Lei 4.657/42 a repristinação automática não existe no Direito brasileiro. Assim, a volta da vigência da lei editada pelo Estado ou pelo Município em caso de revogação de lei editada pela União se dá, justamente, em razão de aquela não ter sido revogada por esta.

### 3 UMA VISÃO DOUTRINÁRIA

A doutrina diverge acentuadamente sobre a possibilidade de os municípios legislarem de forma concorrente. A exposição dos argumentos que deslegitimam e que legitimam o exercício da competência concorrente pelo ente municipal será feita a seguir.

#### 3.1 EXCLUSÃO DOS MUNICÍPIOS DO ART. 24 - A PRIMAZIA AO ELEMENTO LITERAL

Alguns autores defendem que os Municípios não possuem competência concorrente, haja vista o art. 24 da CRFB mencionar expressamente no seu *caput*<sup>5</sup> apenas a União, os Estados e o Distrito Federal. Nessa perspectiva, vê-se a adoção do elemento interpretativo literal, que, conforme escreve Luís Roberto Barroso, “funda-se nos conceitos contidos na norma e nas possibilidades semânticas das palavras que integram o seu relato” (2010, p.332).

Assim, essa parte da doutrina, atenta às palavras contidas no texto constitucional, interpreta que a vontade do constituinte foi de, intencionalmente, excluir o ente municipal da titularidade da competência concorrente, outorgando a ele, no âmbito das competências legislativas, apenas a competência suplementar do tipo complementar, nos termos já aqui explicados no tópico 2.7.5.

É importante rememorar que a competência concorrente se dá quando os entes, juntamente, legislam sobre uma mesma matéria, cabendo à União o estabelecimento das normas gerais, e aos Estados a complementação dessas normas. A complementação do ente estadual deve, necessariamente, se dar, porque, como dito, a União apenas edita as diretrizes gerais.

José Afonso da Silva elenca dois elementos para a configuração da competência concorrente: a “(d.1) possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade federativa; (d.2) primazia da União no que tange à fixação de normas gerais (art. 24 e seus parágrafos)” (DA SILVA, 2014).

Manoel Gonçalves Ferreira Filho, ao explicar como se dá a competência vertical, defende a exclusão do ente municipal da titularidade da competência legislativa concorrente, prevista no *caput* do art. 24 da CRFB:

---

<sup>5</sup> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre (...)

Há uma competência concorrente deferida à União, aos Estados e ao Distrito Federal (não aos Municípios) (art. 24). Neste campo, compete à União estabelecer apenas as "normas gerais" (art. 24, § 1º). Aos Estados e ao Distrito Federal cabe complementar essas normas, adaptando-as às suas peculiaridades (competência complementar, que a Constituição incorretamente chama de "suplementar", art. 24, § 2º). (FERREIRA FILHO, 2012, p. 153-154)

O supracitado autor defende, então, que os Municípios estão restritos à competência suplementar do tipo complementar, que, não necessariamente, ocorre na prática, pois seu exercício apenas é legítimo se houver uma lacuna que toque o interesse local para tanto. Vale a transcrição:

**A Constituição não atribui aos Municípios competência legislativa concorrente com a da União, Estados e Distrito Federal. Entretanto, confere a eles uma competência de "suplementar" (entenda-se, "complementar") a legislação federal e estadual, no que for de seu interesse peculiar** (art. 30, II). (FERREIRA FILHO, 2012, p. 153-154 grifos nossos)

O entendimento de Manoel Gonçalves Ferreira Filho acima apresentado é semelhante ao do constitucionalista José Afonso da Silva, que também defende a exclusão dos municípios da detenção da competência concorrente:

**A Constituição não situou os Municípios na área de competência concorrente do art. 24, mas lhes outorgou competência para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber**, o que vale possibilitar-lhes disporem especialmente sobre as matérias ali arroladas e aquelas a respeito das quais se reconheceu à União apenas a normatividade geral. (DA SILVA, 2014, p 509, grifos nossos)

Do entendimento do autor José Afonso da Silva, posto acima, extrai-se, por exemplo, que, se o ente estadual, no exercício legítimo de sua competência concorrente, legislar amplamente sobre matéria elencada nos incisos do art. 24 da CRFB, pode não haver espaço para o exercício da competência suplementar do tipo complementar pelos Municípios, nos termos do art. 30, II da CRFB, uma vez que esta apenas se dá "no que couber". Nessa toada, os assuntos de interesse local não estão resguardados à regulamentação pelo ente municipal.

Dessa forma, o exercício da competência legislativa pelos Municípios nem sempre será possível, pois para tanto, deverá (1) haver legislação; (2) haver lacuna na legislação e, ainda, que (3) exista interesse local nessa lacuna. Diferentemente do que ocorre com os Estados, que necessariamente têm que legislar concorrentemente, complementando as diretrizes gerais editadas pela União.

Sobre o *necessário exercício* da atividade legislativa pelos Estados diante da edição de normas gerais pela União, comenta José Afonso da Silva que

(...)nos termos do § 2º do art. 24, **a competência da União para legislar sobre normas gerais** não exclui (na verdade, até **pressupõe**) **a competência suplementar**

**dos Estados (e também do Distrito Federal**, embora não se diga aí), e isso abrange não apenas as normas gerais referidas no § 1º desse mesmo artigo no tocante à matéria neste relacionada, mas também as normas gerais indicadas em outros dispositivos constitucionais, porque justamente a característica da **legislação principiológica** (normas gerais, diretrizes, bases), na repartição de competências federativas, **consiste em sua correlação com competência suplementar (complementar e supletiva) dos Estados**. (DA SILVA, 2007, p. 276 – 277, grifos nossos)

Já Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em seus escritos, não condiciona o exercício da competência suplementar complementar dos Municípios à existência de lacunas, mas à existência de uma esfera municipal de atuação, defendendo, inclusive, a prevalência da norma municipal nesse caso:

**Sua competência [dos Municípios], pois, impõe-se**, ainda que implícita, aos poderes estaduais remanescentes e até aos poderes da própria União. Tal deflui do art. 102, III, c, pois que a **regra local pode impor-se à regra federal, dentro se vê de sua esfera**. Essa competência envolve legislação (pode o Município cobrar tributos e de acordo com o art. 150, I, III, a, b, só a lei pode criá-los...) e administração (art. 30, III a IX) (FERREIRA FILHO, 2012, p. 173, grifos nossos)

No caso, mesmo existindo suplementação do tipo complementar pelo ente municipal, em outras palavras, existindo regulamentação do Município e de outros entes sobre uma mesma matéria, para Manoel Gonçalves Ferreira Filho, não está configurado o exercício da competência concorrente, porque, como já exposto acima, o autor considera que os Municípios não detêm essa competência.

No que tange à competência suplementar do tipo supletiva, Manoel Gonçalves, em atenção literal ao § 3º do art. 24 da CRFB<sup>6</sup>, a atribui apenas aos Estados e ao Distrito Federal, não citando os Municípios em sua explicação:

**Na falta de normas gerais** editadas pela União, **os Estados e o Distrito Federal podem editá-las, suprimindo a lacuna** (competência supletiva, que a Constituição também chama de "suplementar", de modo incorreto, art. 24, § 3º). Neste caso, porém, editando a União as normas gerais, estas prevalecerão sobre as que houverem sido promulgadas pelos Estados ou pelo Distrito Federal (art. 24, § 4º). (FERREIRA FILHO, 2012, p. 153-154 grifos nossos)

O autor Tércio Sampaio, em consonância com os entendimentos acima postos, dá destaque em seus ensinamentos às diferenças entre a competência suplementar do tipo complementar e a competência suplementar do tipo supletiva (competência plena), defendendo que aquela é uma legislação decorrente, ou seja, apenas cabível quando existente a norma e, ademais, quando ela precisa de complementação, sendo os Municípios titulares; enquanto esta, que ocorre na ausência da norma editada pelo legislador federal ou estadual, está fora do âmbito do exercício legítimo do ente municipal. Diz o autor que

---

<sup>6</sup> § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

a competência suplementar não se confunde com o exercício da competência plena "para atender a suas peculiaridades" conforme consta do § 2º, que é competência para editar normas gerais em caso de lacuna (inexistência) na legislação federal. Não se trata, pois, de competência para editar normas gerais eventualmente concorrentes. Se assim fosse, o § 3º seria inútil ou o § 3º tornaria inútil o § 2º. Além disso, é competência também atribuída aos Municípios que estão, porém, **excluídos da legislação concorrente**. Isto nos leva a concluir que **a competência suplementar não é para a edição de legislação concorrente, mas para a edição de legislação decorrente**, que é um a legislação de regulamentação, portanto de normas gerais que regulam situações já configuradas na legislação federal e às quais não se aplica o disposto no § 4º (ineficácia por superveniência de legislação federal), posto que com elas não concorrem (se concorrem, podem ser declaradas inconstitucionais). É pois competência que se exerce à luz de normas gerais da União e não na falta delas. (FERRAZ JÚNIOR, 1995, p. 250, grifos nossos)

Consoante Tércio Sampaio, sendo a competência concorrente diferente da competência decorrente e sendo o Município apenas detentor de competência para complementar legislação existente (competência decorrente), não pode ele legislar plenamente ante a ausência de norma editada pela União ou pelo Estado-Membro.

Em decorrência do pensamento do autor exposto acima, em face da mora dos legisladores federais e estaduais, o Município não pode se valer da competência plena, tal como pode o Estado, devendo valer-se de outros instrumentos de preenchimento de lacunas (analogia, princípios gerais do direito, costumes), mas “agir como se legislador (estadual) fosse, isto lhe é vedado” (FERRAZ JÚNIOR, 1995, p.251).

### 3.2 INCLUSÃO DOS MUNICÍPIOS NO ART. 24 -- UM OLHAR SISTÊMICO

Outra parcela da doutrina, numa perspectiva mais sistemática, valorando os efeitos e o alcance de outras normas do sistema constitucional, defende que os Municípios foram contemplados com a competência concorrente.

Acerca do elemento hermenêutico sistemático, explica Andreas Krell:

Tendo em vista que os conceitos legais fazem parte de um complexo ordenamento jurídico, representado por uma unidade sistematicamente organizada, o **elemento sistemático direciona o intérprete a perguntar pelo sentido da norma como integrante desse ordenamento**. (KRELL, 2017, p. 199, grifo nosso)

Na perspectiva de Ingo Sarlet, por exemplo, todos os entes federativos são contemplados com a competência concorrente, porque, na sistemática da repartição constitucional de competências, pressupõe-se a complementação das normas editadas pela União para suprir as peculiaridades regionais e locais. Escreve então o autor que

a legislação federal é reveladora das linhas essenciais, enquanto a legislação local buscará preencher os claros que lhe ficou, afeiçoando a matéria reveladora na

legislação de normas gerais às peculiaridades e às exigências estaduais, bem **como municipais (importa agregar, visto que a competência concorrente abarca todos os entes da Federação)**. (SARLET, 2018, p. 930, grifo nosso)

Dessa forma, para Ingo Sarlet, a ausência de menção ao ente municipal no art. 24 da CRBF não significa a exclusão dos Municípios da competência concorrente,

mas os Municípios também exercem uma competência legislativa suplementar já no âmbito (diferentemente das competências exclusivas enumeradas e não enumeradas) de uma repartição vertical de competências. Cuida-se de uma possibilidade não prevista na Constituição anterior, que encontra respaldo expresso no art. 30, II, de acordo com o qual **competete aos Municípios suplementar a legislação federal e estadual que couber**: trata-se, em verdade, de uma **modalidade de competência concorrente embora não expressamente inserida no art. 24 da CF** (SARLET, 2018, p. 928, grifos nossos)

Semelhante entendimento é o da autora Fernanda de Almeida, que defende a titularidade da competência concorrente aos Municípios, com fundamento no inciso II do art. 30 da CRBF:

De outra parte, no artigo 24 figura a competência legislativa concorrente mediante a qual União, Estados e Distrito Federal podem legislar sobre as matérias que o dispositivo arrola, observado o disposto em seus quatro parágrafos. **Embora o artigo 24 não indique os Municípios entre os titulares da competência legislativa concorrente, não ficaram eles dela alijados. Deslocada, no inciso II do artigo 30, consta a competência dos Municípios de suplementar a legislação federal e estadual no que couber.** (ALMEIDA, 2010, p. 59, grifos nossos)

Nessa senda, defende Fernanda de Almeida, a competência concorrente que os Municípios possuem é primária, pois tem seu fundamento extraído do próprio texto constitucional, apenas se diferenciando da competência concorrente da União e dos Estados porque o constituinte não especificou as hipóteses para o seu exercício, sendo este, portanto, norteado pelo interesse local (art. 30, I da CF). Escreve a autora:

Como dissemos antes, trata-se de modalidade de competência legislativa concorrente primária, porque prevista diretamente na Constituição, mas **diferente da competência concorrente primária que envolve a União e os Estados. É diferente porque a Constituição não define os casos e as regras de atuação da competência suplementar** do Município, que surge delimitada implicitamente pela cláusula genérica do interesse local. (ALMEIDA, 2010, p. 139 grifos nossos)

Acerca do alcance da competência suplementar, Fernanda de Almeida sustenta que os Municípios não apenas possuem a competência suplementar complementar, mas também possuem competência suplementar supletiva:

Da mesma forma, **inexistindo as normas gerais da União, aos Municípios, tanto quanto aos Estados, se abre a possibilidade de suprir a lacuna, editando normas**

**gerais para atender a suas peculiaridades.** Porém, se o Estado tiver expedido normas gerais, substituindo-se à União, o Município as haverá de respeitar, podendo ainda complementá-las. **Não havendo normas estaduais supletivas, é livre então o Município para estabelecer as que entender necessárias para o exercício da competência comum.** Mas a superveniência de normas gerais, postas pela União diretamente, ou pelos Estados supletivamente, importará a suspensão da eficácia das normas municipais colidentes. (ALMEIDA, 2010, p 141) (*grifos nossos*)

Andreas Krell converge para o entendimento de que os Municípios são detentores da competência suplementar do tipo supletiva:

**Enquanto não existem leis superiores, os Municípios podem agir de uma maneira mais livre e emitir, base do art. 30, inciso II, da CF** normas em áreas que não fazem parte das suas competências expressas. **Nesses casos, os entes locais são capazes de antecipar os dispositivos de níveis estatais superiores.** (KRELL, 2001, p. 29, grifos nossos)

É evidente que o uso da competência supletiva pelo ente municipal só pode se dar no âmbito que caiba a atuação do ente municipal, em observância, portanto, à repartição constitucional de competências.

Com efeito, pode o Município exercer a competência suplementar em suas matérias administrativas privativas e comuns, ou legislativa concorrente, não havendo o que se falar no exercício dessa competência em áreas privativas ou exclusivas dos outros entes federados, “à exceção dos casos em que caberá à União editar normas gerais, como, por exemplo, nos casos previstos no art. 22, XXI, XX-VII, da CF” (SARLET, 2018, p. 933).

A exceção supra dá-se em razão do erro do constituinte ao elencar a matéria dos mencionados incisos no artigo destinado às competências privativas da União, onde, teoricamente, este ente deveria, sozinho, legislar amplamente sobre toda a matéria. Contudo, numa contradição, os próprios incisos consignam que caberá à União apenas a edição de normas gerais. Assim, mais acertadamente os incisos supramencionados deveriam estar elencados no art. 24 da CRFB (que se refere as competências concorrentes).

Assim, ao interpretar o § 3º do art, 24 da CF, Ingo Sarlet defende a sua aplicabilidade aos Municípios, destacando o cunho cooperativo entre os entes federados consagrado no texto constitucional. Diz o autor que,

além de arquitetura normativa estabelecida para o exercício da competência legislativa, no sentido de estabelecer a atuação conjunta dos entes federativos, a CF estabelece também que, **inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados - e também os Municípios - exercerão a competência legislativa plena, para atender às suas peculiaridades (art. 24, § 3º).**(SARLET, 2018, p. 929 grifo nosso)

Já José Nilo de Castro, em uma interpretação sistemática, concorda com a tese de que podem os Municípios legislar tanto para complementar como para suprir normas federais ou estaduais, mas sustenta que não possui o ente municipal competência concorrente:

Conforme está dito na norma constitucional (art. 30, II, CR), **possui o Município a competência estabelecida, explícita, de suplementar a legislação federal e estadual, no que couber**. O termo suplementar pressupõe o principal, o anterior, passando a ser adicional, qualificativo da norma resultante da competência. Pressupõe, pois, a existência da norma federal e/ou estadual. **A competência supletiva, não estabelecida, mas implícita, que possui o Município**, atém-se à inexistência da norma, seja federal, seja estadual. (CASTRO, 2006, p. 199, grifos nossos)

Para o supracitado autor, os Municípios não concorrem com a União e os Estados, mas apenas legislam subsidiariamente, por esta razão estão excluídos da titularidade da competência concorrente:

Infere-se dessa competência que **incumbe ao Município** o exercício da faculdade de **legislar suplementarmente**, isto é, nos vazios e indeterminações da **legislação federal e estadual, satisfazendo-se a cláusula constitucional da compatibilidade (no que couber)**. Não fosse assim ou não pudesse sê-lo, seria comando normativo vazio na Constituição.

**O Município não detém competência expressa para legislar concorrentemente** (com a União, o Estado e o Distrito Federal) sobre as matérias constantes do art. 24 da CR, em que se assenta explicitamente que a competência suplementar pressupõe a satisfação da cláusula constitucional no que couber. (Eis aí mais uma razão a militar a favor da tese de que os Municípios não são entes federados.) Faculdade quase que puramente nominal. (CASTRO, 2006, p. 200, grifos nossos)

Nota-se, no entendimento acima posto, um tratamento acessório dado à legislação do ente municipal, que poderia não ocorrer na hipótese de não haver lacunas ou espaços para tanto. Nesse sentido, surge a indagação: e se a norma editada pelo outro ente (diverso do municipal) adentrar em áreas restritas ao interesse local? Seria a norma legítima, apenas importando, na prática, na impossibilidade do ente municipal de suplementá-la, por inexistirem lacunas ou seria a norma inconstitucional, por violar a repartição constitucional de competências?

Fernanda de Almeida, na hipótese de a norma editada por outro ente invadir a competência municipal, defende sua inconstitucionalidade, com o argumento de que os Municípios detêm a exclusividade para legislar sobre o interesse local, sendo o seu exercício sempre assegurado, e não subsidiário:

Pelo sim, pelo não, preferiu o constituinte expressamente proclamar que **o Município legisla, e com exclusividade, sobre os assuntos de interesse local**.  
(...)

Cumpra reiterar, por fim, que **no âmbito de sua competência constitucional o Município exerce a função de legislar sem submissão hierárquica, sendo inconstitucionais a lei estadual e a lei federal que, desbordando dos limites das respectivas competências, invadirem o campo da competência municipal.** (ALMEIDA, 2010, p. 102, grifos nossos)

Nesse sentido, escreve também Andreas Krell, que, no campo de atuação delimitado pela repartição constitucional de competências, cada ente possui seu espaço de “soberania”, devendo, assim, a norma municipal, editada no seu respectivo âmbito de competência, prevalecer em face de normas federais ou estaduais:

**Não existe nenhuma hierarquia formal entre as leis da União, as dos Estados e as dos Municípios: cada um desses sistemas possui o seu próprio espaço de soberania** enquanto se desenvolve nos limites da sua competência constitucional. **Dentro dessa esfera de autonomia, a norma municipal possui um status de inviolabilidade, podendo derogar também normas superiores que a contrariem, sendo inconstitucionais a lei estadual e a lei federal que, desbordando dos limites das respectivas competências, invadirem o campo da competência municipal.** (KRELL, 2001, p.29, grifos nossos)

Importante destacar que, existindo norma editada pela União e/ou pelo Estado, o exercício da competência suplementar complementar dos Municípios está a ela. Sobre o assunto, escreve Fernanda de Almeida que

(...) a competência conferida aos Estados para complementarem as normas gerais da União não exclui a competência do Município de fazê-lo também. Mas **o Município não poderá contrariar nem as normas gerais da União, o que é óbvio, nem as normas estaduais de complementação**, embora possa também detalhar estas últimas, modelando-as mais adequadamente às particularidades locais. (ALMEIDA, 2010, p. 140, grifo nosso)

Eventual incompatibilidade da norma municipal com a lei federal, no caso de, por exemplo, dispor sobre normas gerais ou desconsiderar os princípios nela postos, ou com a lei estadual, no caso de dispor contrariamente a ela, violaria as regras de repartição constitucional de competências, maculando, portanto, a Constituição Federal e ensejando a propositura de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, nos termos do art. 102, § 1º da CRFB.

### 3.3 A ANÁLISE DE OUTROS MÉTODOS HERMENÊUTICOS FACE A DIVERGÊNCIA DOUTRINÁRIA A RESPEITO DO TEMA

Dos tópicos anteriores, resta claro que existe uma importante divergência acerca do alcance da competência legislativa dos Municípios entre os doutrinadores constitucionais, o que só demonstra que, diante da falta de especificação dada pelo constituinte ao dispor sobre o tema,

concedendo ao ente municipal uma cláusula geral de interesse local, conceito este jurídico indeterminado, a interpretação do texto, se não criteriosa, pode trilhar os caminhos mais diversos.

No caso concreto, além da regra, diversos fatores também devem ser valorados pelo aplicador do direito, tais como os princípios aplicados ao caso, as consequências jurídicas e a doutrina. Tais fatores podem justificar a forma como se aplicará a norma, cabendo diferenciações conforme as peculiaridades do caso.

O grande problema de uma doutrina tão divergente é que, sendo ela utilizada para fundamentar decisões, no caso concreto, o que se nota é um terreno arenoso que contribui para a insegurança jurídica. Em face do problema, Fernanda de Almeida defende que o tema merece ganhar um tratamento mais adequado no texto constitucional. Fala a autora:

Como se percebe, a questão não é fácil de equacionar, estando a merecer um tratamento constitucional mais adequado, para que não se prejudique a articulação do sistema de repartição de competências justamente no que diz com o exercício da competência legislativa concorrente, em que apostou o constituinte para chegar à descentralização de poderes, tão necessária na Federação brasileira. (ALMEIDA, 2010, p. 141).

Contudo, enquanto o constituinte reformador não inicia o processo de emenda constitucional para melhor dispor sobre as competências municipais: sua área, matéria e limite de exercício etc, deve-se buscar uma análise mais objetiva, metodológica, para a interpretação das normas constitucionais existentes acerca do tema.

Nos tópicos 3.1 e 3.2, foram expostos os entendimentos doutrinários que privilegiam as interpretações literal e sistêmica, respectivamente, para fundamentar as conclusões acerca da titularidade do ente municipal da competência concorrente e os desdobramentos sobre a competência suplementar complementar e supletiva. Mas, tendo em vista os resultados diversos, imperativa a análise dos outros elementos da interpretação jurídica, quais sejam: o teleológico e o histórico. É isso que se buscará a seguir.

### 3.3.1 Elemento Teleológico

O elemento teleológico “direciona o intérprete para as finalidades normativas. Aqui, não se trata de estabelecer os fins do legislador do ponto de vista subjetivo, mas objetivo” (KRELL, 2017, p. 201).

Assim, utilizando-se deste método para entender as razões normativas e considerando os ensinamentos de Andreas Krell (2017, p. 201), que diz ser relevante a análise conjunta do elemento teleológico com o sistemático, são necessários os seguintes questionamentos: Qual a finalidade do art. 30, I e II, considerando sua posição no corpo da Constituição Federal e as demais normas constitucionais?

Vê-se que o supracitado artigo está situado no Título III da Constituição, que trata da organização da República Federativa do Brasil. Em atenção ao capítulo I desse título, vê-se que o constituinte cuidou de estabelecer as regras de repartição de competências: após elencar as regras para o exercício das competências privativas da União (administrativa e legislativa); elencou as competências administrativas dos entes federativos (citando expressamente o Município, inclusive). O artigo imediatamente posterior é o que cuida da competência legislativa concorrente, o qual não cita o Município.

Com vista no sistema, passa-se a analisar a norma:

O art. 30 da CRFB diz que é competência do Município legislar sobre interesse local. Dando autonomia ao seu conteúdo normativo, conclui-se que tudo aquilo que for do interesse local, o competente para legislar é o Município (inciso I).

Diz, ademais, que poderá, no que couber, o Município suplementar a legislação federal e estadual. Aqui, dando autonomia ao conteúdo da norma, conclui-se que poderá ocorrer suplementação editada pelo ente municipal, mas ela deverá, necessariamente, observar as demais normas editadas sobre o assunto (inciso II).

Ora, se o Município pode complementar legislação federal e estadual, na prática, apesar de não ter sido mencionado no caput do art. 24, ele não estaria concorrendo com os demais entes, no exercício da competência legislativa sobre uma mesma matéria? Parece-nos que sim.

Interessante aqui é voltar o olhar para o conceito, já mencionado, de repartição vertical de competência, consistente no escalonamento dos entes para legislar, cada qual em uma área definida, sobre uma mesma matéria. Dessa forma, sobre a delimitação da área de atuação, vê-se que a União estará restrita a editar as normas gerais e os Estados as complementarem, sem adentrar nos assuntos predominantemente locais, haja vista a legislação destes ser da competência dos Municípios. Com isso, percebe-se que a competência concorrente é faticamente constatável e que sua viabilização extrai seus fundamentos do texto constitucional.

Voltando o olhar para o sistema de repartição de competências, nota-se que o constituinte deu uma solução para a hipótese de o legislador federal não exercer sua competência legislativa, (art. 24, §3º da CF). Buscando dar autonomia ao conteúdo dessa

norma, vê-se que o atendimento à peculiaridade do ente estadual é um motivo ensejador do exercício, por esse ente, de competência inicialmente destinada à União. Caso a Constituição Federal não tivesse previsto essa solução, na hipótese de inexistência da norma geral editada pela União, impedido estaria o exercício da competência legislativa do ente estadual.

Esse impedimento de atender o interesse regional por uma falta de regulamentação parece ser, justamente, a situação que o 3º do art. 24 da CRFB quis evitar.

Retomando a análise do art. 30 da Constituição e utilizando um exemplo para melhor transmitir a informação, vê-se que o constituinte elencou no inciso IV que os Municípios são competentes para criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual. Isoladamente observado, conclui-se que o inciso condiciona o exercício dessa competência à disposição do legislador estadual sobre assunto. Mas analisando o fim dessa norma e considerando também a localização dela na constituição, parece, primordialmente, que ela busca atribuir expressamente uma competência ao ente municipal, ainda que tenha previsto o dever de observância da lei estadual.

Da análise do sistema constitucional, além de encontrar uma solução dada pelo próprio constituinte para o caso de mora do legislador que impeça o exercício da competência constitucional de outro ente (art. 24, §3º da CF), encontra-se que o interesse local é o elemento necessário para legitimar o exercício da competência suplementar supletiva. Assim, no caso do inciso IV do art. 30 da CF, inexistindo norma estadual viabilizando o exercício da competência municipal, mas existindo interesse local, vê-se ser possível o exercício da competência plena pelo Município, com fundamento no art. 30, I da CRFB.

### 3.3.2 Elemento Histórico

Este é um elemento de índole subjetiva que desempenha um papel secundário suplementar de interpretação da norma jurídica. Mas, em algumas situações, a consideração do contexto histórico no qual o texto constitucional foi elaborado pode ser bastante importante. Dessa forma, pode-se, por exemplo, impedir que se dê um sentido ao texto que fora rejeitado pelo constituinte no processo de elaboração da constituição (BARROSO, 2020, p. 333).

Andreas Krell, ao tratar do papel das constituições estaduais em relação aos Municípios, menciona que o constituinte de 1988 rejeitou o anteprojeto que propunha que os Estados tivessem a competência para definir as “particularidades locais” (KRELL, 2001, p. 34).

Tal rejeição à época demonstra que o constituinte de 1988 não quis condicionar o exercício da atividade legislativa municipal ao entendimento do legislador estadual, optando, de forma diversa, por dar maior amplitude à competência do Município ao consagrar a cláusula genérica de interesse local na própria Constituição Federal.

Ademais, analisando a história dos Municípios no federalismo brasileiro, conforme exposto no tópico 2.5 do presente trabalho, nota-se que ela é acompanhada, com exceção dos períodos ditatoriais, de uma tendência acentuada ao fortalecimento da autonomia municipal, que culminou na consagração do Município como integrante da União Federal, em 1988.

Atrelando-os a uma consequência histórica, escreve Fernanda de Almeida sobre a inserção dos Municípios no pacto federativo:

O fato, porém, é que, no Brasil, salvo restrições episódicas, a autonomia político-administrativa dos Municípios obteve reconhecimento constitucional desde 1891, autorizando a afirmação de que a nossa Federação, desde o berço, desenvolveu-se em três planos, nela se identificando não a tradicional divisão entre ordem central e ordens estaduais, mas uma tríplice estrutura que compreende a ordem central, a ordem estadual e a ordem municipal. (...)

Se assim sempre foi, **o constituinte de 1988, ao incluir expressamente os Municípios no artigo 1º, e também no artigo 18, em que cuidou da organização político-administrativa do Estado brasileiro, mais não fez do que ceder diante de uma realidade histórica.** (ALMEIDA, 2010, p. 96, grifo nosso)

Apesar de já dotado de acentuada autonomia (administrativa, financeira, política), o constituinte de 1988 quis elevar o *status* do Município, consagrando-o como ente federativo, conferindo a ele o poder de auto-organização e competências exclusivas, sujeitando-o fundamentalmente às regras da Constituição Federal.

Essas considerações mostram-se relevantes para a determinação do alcance do exercício da competência legislativa, nos termos do art. 30, I e II da CRFB, parecendo, do ponto de vista histórico, que o constituinte não quis excluir o ente municipal da competência suplementar complementar nem da competência suplementar supletiva, mas garanti-las, numa tendência de fortalecimento dos poderes Municipais, como consequência da sua elevação à natureza de ente federativo.

### 3.4 LIMITES PARA O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

Como evidenciado acima, o entendimento de que os Municípios possuem competência para legislar concorrentemente, complementando normas federais ou estaduais e até

suprimindo-as em caso de inexistirem, parece ser o mais acertado, interpretação esta concluída tanto numa análise sistêmica-teleológica como histórica.

Sendo assim, vale aqui registrar os limites para o exercício da competência em comento pelo Município mencionados por Fernanda de Almeida:

Preliminarmente, diríamos que só cabe a suplementação em relação a assuntos que digam respeito ao interesse local. Nenhum sentido haveria, por exemplo, em o Município suplementar a legislação federal relativa ao comércio exterior ou relativa à nacionalidade e à naturalização. Da mesma forma, seria sem propósito que a lei municipal suplementasse a legislação estadual atinente ao funcionalismo do Estado ou à organização da Justiça estadual. (ALMEIDA, 2010, p. 139).

Ademais, cabível mostra-se o exercício da competência suplementar do Município para viabilizar o exercício de suas competências administrativas privativas e comuns, ou legislativa concorrente. Sendo, no caso da competência suplementar complementar, devida a observância às normas editadas pelos demais entes, desde que estes respeitem os limites de suas respectivas atuações.

Não se deve esquecer que a regra primordial, tanto legitimadora como limitadora, deve ser a observância do sistema de repartição constitucional de competência, sendo ele o norteador fundamental do exercício das competências dos entes federados.

## 4 UMA VISÃO JURISPRUDENCIAL

Após a abordagem, sob a perspectiva doutrinária, do alcance da competência legislativa atribuída aos Municípios na atual conjuntura constitucional, apresentada no tópico 3, o presente capítulo objetiva fazer uma análise jurisprudencial sobre o controverso tema, a fim de compreender a ótica judicial utilizada nas decisões.

Tendo em vista que o poder de legislar dos municípios tem seu fundamento direto na Constituição Federal de 1988, e considerando ser da competência do Supremo Tribunal Federal a guarda da Constituição, sobretudo no que tange à defesa de sua supremacia e efetivação (art. 102 da CRFB), a investigação adiante comentada restringiu-se aos julgados da Suprema Corte que trataram da repartição constitucional de competências envolvendo o ente municipal. Posteriormente, será apresentada uma perspectiva de solução diferente, utilizada pelo Ministro Edson Fachin, para decidir acerca do cabimento do exercício da competência legiferante dos entes.

### 4.1 JURISPRUDÊNCIAS

Em consulta à Constituição comentada no *site* do STF<sup>7</sup>, foram selecionados julgados que, vinculados aos artigos 24 e 30 da CRFB, enfrentaram o tema da repartição constitucional de competências envolvendo o ente municipal.

No RE 194.704/MG, publicado no DJE no dia 17-11-17, a Lei municipal de Belo Horizonte n° 4.253/85, que estabeleceu um limite máximo para a emissão de fumaça e gases tóxicos e previu a imposição de uma multa em face do desrespeito aos padrões postos, foi considerada, pela Suprema Corte, compatível com a Constituição<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. A Constituição e o Supremo. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/constituicao.asp#410> Acesso em 28 de dez. 2021

<sup>8</sup> EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL 4.253/85 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. PREVISÃO DE IMPOSIÇÃO DE MULTA DECORRENTE DA EMISSÃO DE FUMAÇA ACIMA DOS PADRÕES ACEITOS. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OFENSA À REGRA CONSTITUCIONAL DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS. INOCORRÊNCIA. NORMA RECEPCIONADA PELO TEXTO VIGENTE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria (presumption against preemption). 2. Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma adequada, necessária e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (clear statement rule), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente menor. 3. Na ausência de norma federal que, de forma nítida (clear statement rule), retire a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de

Em seu voto, o Relator, Ministro Carlos Velloso, reconheceu a licitude, em matéria de meio ambiente (art. 24, VI da CRFB), do exercício da competência legiferante pelo ente municipal, nos temas que forem de interesse local. Em outras palavras, disse que estando configurado o interesse local do município, este, no caso tratado, consubstanciado no interesse de diminuição da poluição do meio ambiente provocada por veículos que trafegam no perímetro urbano, expelindo fumaça e gases tóxicos, legítima foi a atuação do poder legislativo municipal na edição da Lei nº 4.253/85.

Rememorando ser a proteção do meio ambiente uma competência administrativa comum (art. 23 da CRFB), cabendo, por isso, ao Município executar medidas para tutelá-lo, o Ministro Carlos Velloso fez as seguintes considerações em seu voto:

Ora, se é da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios — competência material, administrativa, competência de atividades concretas — proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (C.F., art. 23, VI), e **se a atividade administrativa desenvolve-se sub legem - administrar é executar de ofício a lei - é forçoso concluir que ao Município cabe legislar em termos de proteção do meio ambiente e combate à poluição no que diz respeito ao interesse local** ou ao seu peculiar interesse (C.F., art. 30, I e II). **Quem quer os fins deve dar os meios.** (BRASIL, 2017, grifo nosso)

Dessarte, justamente por ser o meio ambiente uma matéria de competência comum, cabe ao município, exercer seu poder legiferante quanto aos interesses locais, como assegurado pelo art. 30 da CRFB. E mais: não se trata apenas de prerrogativa, mas de dever de proteção ambiental exigida pela Constituição Federal (art. 23).

As controvérsias ventiladas no voto-vista do Ministro Cezar Peluso, bem como as considerações postas no voto do Ministro Edson Fachin, em razão da relevância para o presente trabalho, serão discutidas no próximo tópico.

Diferente do entendimento adotado no caso de Belo Horizonte, o Supremo Tribunal Federal no RE 586.224/SP, publicado no DJE no dia 08-05-2015, considerou inconstitucional lei editada pelo Município de Paulínia, que buscava proibir a queima da palha da cana-de-açúcar. Para o STF, a Lei n. 1.952/1995 promulgada pelo ente municipal, conflitava com norma posterior estabelecida pelo Estado de São Paulo, pela qual fora fixado cronograma para eliminação gradual do uso de fogo nos canaviais paulistanos. Assim, considerando que ambos os diplomas legislativos visavam tutelar o meio ambiente, o Supremo entendeu que a incompatibilidade da lei municipal com a lei estadual acarretaria o esvaziamento desta e um

---

interesse comum e concorrente, exercerem plenamente sua autonomia, detêm Estados e Municípios, nos seus respectivos âmbitos de atuação, competência normativa. 4. Recurso extraordinário a que se nega provimento.

consequente desrespeito à competência constitucional do ente estadual. Assim, a lei municipal foi declarada inconstitucional<sup>9</sup>.

No julgado acima, é importante citar que o relator, Ministro Luiz Fux, reconheceu a existência de interesse local, mas não o considerou predominante, principalmente porque naquele caso específico, uma decisão que reconhecesse a constitucionalidade da lei municipal, traria graves consequências sociais. A pronta vedação do uso do fogo para remoção das palhas do canavial, obrigaria à adequação imediata de todo o processo de colheita da cana-de-açúcar, com aumento da mecanização, exigência de capacitação técnica e redução de mão de obra. Isso resultaria em alta no desemprego, principalmente no Nordeste caso a mesma vedação fosse imposta na região, em razão da topografia acidentada de seu solo e da baixa escolaridade dos trabalhadores que colhem a cana-de-açúcar. Foi considerado que esses impactos não ocorreriam

---

<sup>9</sup> EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LIMITES DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL. LEI MUNICIPAL QUE PROÍBE A QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR E O USO DO FOGO EM ATIVIDADES AGRÍCOLAS. LEI MUNICIPAL Nº 1.952, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1995, DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA. RECONHECIDA REPERCUSSÃO GERAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 23, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, Nº 14, 192, § 1º E 193, XX E XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO E ARTIGOS 23, VI E VII, 24, VI E 30, I E II DA CRFB. 1. O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB). 2. O Judiciário está inserido na sociedade e, por este motivo, deve estar atento também aos seus anseios, no sentido de ter em mente o objetivo de saciar as necessidades, visto que também é um serviço público. 3. In casu, porquanto inegável conteúdo multidisciplinar da matéria de fundo, envolvendo questões sociais, econômicas e políticas, não é permitido a esta Corte se furtar de sua análise para o estabelecimento do alcance de sua decisão. São elas: (i) a relevante diminuição – progressiva e planejada – da utilização da queima de cana-de-açúcar; (ii) a impossibilidade do manejo de máquinas diante da existência de áreas cultiváveis acidentadas; (iii) cultivo de cana em minifúndios; (iv) trabalhadores com baixa escolaridade; (v) e a poluição existente independentemente da opção escolhida. 4. Em que pese a inevitável mecanização total no cultivo da cana, é preciso reduzir ao máximo o seu aspecto negativo. Assim, diante dos valores sopesados, editou-se uma lei estadual que cuida da forma que entende ser devida a execução da necessidade de sua respectiva população. Tal diploma reflete, sem dúvida alguma, uma forma de compatibilização desejável pela sociedade, que, acrescida ao poder concedido diretamente pela Constituição, consolida de sobremaneira seu posicionamento no mundo jurídico estadual como um standard a ser observado e respeitado pelas demais unidades da federação adstritas ao Estado de São Paulo. 5. Sob a perspectiva estritamente jurídica, é interessante observar o ensinamento do eminente doutrinador Hely Lopes Meireles, segundo o qual “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.” (Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. p. 121.) 6. Função precípua do município, que é atender diretamente o cidadão. Destarte, **não é permitida uma interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, na qual não se reconheça o interesse do município em fazer com que sua população goze de um meio ambiente equilibrado.** 7. Entretanto, impossível identificar interesse local que fundamente a permanência da vigência da lei municipal, pois ambos os diplomas legislativos têm o fito de resolver a mesma necessidade social, que é a manutenção de um meio ambiente equilibrado no que tange especificamente a queima da cana-de-açúcar. 8. Distinção entre a proibição contida na norma questionada e a eliminação progressiva disciplina na legislação estadual, que gera efeitos totalmente diversos e, caso se opte pela sua constitucionalidade, acarretará esvaziamento do comando normativo de quem é competente para regular o assunto, levando ao completo descumprimento do dever deste Supremo Tribunal Federal de guardar a imperatividade da Constituição. 9. Recurso extraordinário conhecido e provido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.952, de 20 de dezembro de 1995, do Município de Paulínia.

de forma tão acentuado nos termos do diploma estadual, que estabelecia um programa para abandono do uso do fogo.

Entende-se neste trabalho, sem prejuízo da relevância das consequências práticas como fator a ser considerado nas decisões judiciais, que a incompatibilidade entre os dois diplomas legislativos não mostrava-se de plano nítido. Ora, se ambas as leis visavam tutelar o meio ambiente, a lei municipal, ao trazer uma regra mais protetora do meio ambiente, não seria com a lei estadual incompatível. Essa incompatibilidade se evidenciaria se a lei municipal, com a competência material de proteger o meio ambiente, estabelecesse regras mais frouxas de proteção, em descon sideração à existência de norma estadual protetora sobre o mesmo tema.

Do voto do Relator, no entanto, depreende-se que foram consideradas consequências muito amplas, que não permitiram que o interesse local do Município de Paulínia fosse valorado. Nesse sentido, os fatores geográficos da região Nordeste, que por ser acidentada impede a implementação de colheita mecanizada, foram considerados para a declaração de inconstitucionalidade de uma lei de um município localizado no Sudeste do país, local que apresenta um terreno mais plano e apto à mecanização.

Assim, é claro que a proibição do uso de fogo na colheita da cana-de-açúcar no Nordeste teria consequências sociais muito mais relevantes do que essa mesma proibição, especificamente, no Município de Paulínia, que atualmente já se encontra com grande percentual de colheita mecanizada. A grande diferença na realidade das duas regiões reforça a necessidade de tratamento individualizado dado a elas.

A Lei Municipal nº 1.952/95 de Paulínia, além de dar uma maior tutela ao meio ambiente, no cumprimento de sua competência material (art. 23,VI da CRFB), teve sua edição motivada também pelo interesse do ente municipal em tutelar a saúde de sua população que, conforme argumentado pelo Município, nos períodos de queima tem um aumento das doenças respiratórias, internações e dispêndio com remédios em razão da fumaça e da fuligem (art. 23, II da CRFB).

Contudo, em descon sideração ao interesse local, o Relator, Ministro Luiz Fux, em seu voto, fazendo alusão à ADI 3.937-MC/SP, resgatou o entendimento do Supremo Tribunal de que “se o ente competente exaure a matéria, não poderá ser limitado por quem tem a opção de complementar à disciplina adotada”. Ou seja, como o Estado de São Paulo esgotou o tema ao tratar das queimas nos canaviais daquela unidade da Federação, não poderia o Município de Paulínia fazer nenhuma disposição que contrariasse a norma estadual, não sendo relevante a existência de interesse local no caso.

No entendimento acima, nota-se uma forte ideia centralizadora, incompatível com o federalismo cooperativo. Nessa linha de raciocínio, não sobra espaço para o atendimento das necessidades locais por lei municipal, se isso importar restrição às normas postas pelos demais entes. Impossibilitado estaria o Município de, autonomamente, exercer sua competência legislativa, bem como seus deveres de ação decorrentes do art. 23 da CRFB.

Cabe ressaltar que o voto da Ministra Rosa Weber foi o único no sentido de confirmar a compatibilidade da Lei municipal de Paulínia, considerando as particularidades locais como legitimadoras do exercício da atividade legislativa do Município.

Por sua vez, na ADI n° 6343 MC-REF / DF, publicada no DJE em 17-11-2020, foi suspensa a eficácia da redação conferida pelas Medidas Provisórias n° 926 e n° 927 à Lei 13.979/2020, por considerar que nelas houve uma subtração de competências dos Estados e Municípios, ofendendo, portanto, suas autonomias para adotar medidas restritivas de enfrentamento à pandemia do Covid-19<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> EMENTA : CONSTITUCIONAL. PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (COVID-19). AS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS SÃO ALICERCES DO FEDERALISMO E CONSAGRAM A FÓRMULA DE DIVISÃO DE CENTROS DE PODER EM UM ESTADO DE DIREITO (ARTS. 1º E 18 DA CF). COMPETÊNCIAS COMUNS E CONCORRENTES E RESPEITO AO PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE (ARTS. 23, II, 24, XII, E 25, § 1º, DA CF). CAUTELAR PARCIALMENTE CONCEDIDA. 1. Em momentos de acentuada crise, o fortalecimento da união e a ampliação de cooperação entre os três poderes, no âmbito de todos os entes federativos, são instrumentos essenciais e imprescindíveis a serem utilizados pelas diversas lideranças em defesa do interesse público, sempre com o absoluto respeito aos mecanismos constitucionais de equilíbrio institucional e manutenção da harmonia e independência entre os poderes, que devem ser cada vez mais valorizados, evitando-se o exacerbamento de quaisquer personalismos prejudiciais à condução das políticas públicas essenciais ao combate da pandemia de COVID-19. 2. A gravidade da emergência causada pela pandemia do coronavírus (COVID-19) exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis e tecnicamente sustentáveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde. 3. A União tem papel central, primordial e imprescindível de coordenação em uma pandemia internacional nos moldes que a própria Constituição estabeleceu no SUS. 4. Em relação à saúde e assistência pública, a Constituição Federal consagra a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, II e IX, da CF), bem como prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF); permitindo aos Municípios complementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local (art. 30, II, da CF); e prescrevendo ainda a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art. 198, CF, e art. 7º da Lei 8.080/1990), com a consequente descentralização da execução de serviços, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.080/1990). 5. Não compete, portanto, ao Poder Executivo federal afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotaram ou venham a adotar, no âmbito de seus respectivos territórios, importantes medidas restritivas como a imposição de distanciamento ou isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, como demonstram a recomendação da OMS (Organização Mundial de Saúde) e vários estudos técnicos científicos, como por exemplo, os estudos realizados pelo Imperial College of London, a partir de modelos matemáticos (The Global Impact of COVID19 and Strategies for Mitigation and Suppression, vários autores; Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand, vários autores). 6. Os condicionamentos imposto pelo art. 3º, VI, “b”, §§ 6º, 6º-A e 7º, II, da Lei 13.979/2020, aos Estados e Municípios para a adoção de determinadas medidas sanitárias de enfrentamento à pandemia do COVID-19, restringem indevidamente o exercício das competências constitucionais desses entes, em detrimento do pacto federativo.

Em seu voto, o Ministro Alexandre de Moraes destacou o princípio da autonomia das entidades federativas e consignou que o artigo 3º, VI da Lei 13.979/2020, ao impor condicionantes para a implementação de medidas urgentes e indispensáveis ao enfrentamento da crise, afastava dos Estados e Municípios suas competências constitucionais. Assim, ainda que a União tenha um papel central de coordenação da saúde, substituiria o dever de respeito à Federação e a autonomia dos entes federativos. Em seu voto, MORAIS consignou que

da forma como está o art. 3º, VI, alínea b, não há respeito à autonomia dos entes federativos. O município pode regulamentar estradas municipais - na verdade, logradouros e ruas municipais. Se houver necessidade de aplicação de medidas sanitárias de amplo alcance, a extrapolar a esfera local, a própria União poderá promover uma grande interdição de interesse geral, mas não poderá excluir a possibilidade de que o Município, assim como os Estados, promovam medidas no âmbito de suas respectivas competências. (BRASIL, 2020)

A Lei 13.979/2020 exigia também que a restrição à circulação de pessoas fosse precedida de parecer de órgãos públicos federais (art. 3º, §§6º e 7º). Nesse ponto, o Ministro afirmou que “não se pode vincular Estados e Municípios a órgão central interligado à União” (BRASIL, 2020), uma vez que isso importaria em verdadeira mácula à autonomia dos entes.

A autonomia dos municípios também foi assegurada pelo Supremo quando do julgamento do RE 1052719 A GR / PB, publicado no DJE em 17-09-2019. Na decisão, a 2ª Turma do STF negou provimento ao recurso que sustentava a inconstitucionalidade da Lei nº 4.845/2009 de Campina Grande. A ação questionava, entre outros pontos, a invasão do Município na competência privativa da União em legislar sobre direito comercial (art. 22, I da CRFB) e a competência concorrente da União e dos Estado para legislar sobre produção e consumo (art. 24, V da CRFB)<sup>11</sup>. A lei municipal em questão vedava a prática de verificação de mercadorias após o respectivo pagamento no caixa registrador (dupla conferência).

O Ministro Ricardo Lewandowski, em sua decisão monocrática, posteriormente confirmada por seus pares da 2ª Turma do STF, assentou que o município tem sua autonomia revelada primordialmente quando exerce, de forma plena, sua competência legislativa em

---

7. Medida Cautelar parcialmente concedida para: (a) suspender, sem redução de texto, o art. 3º, VI, “b”, e §§ 6º, 6º-A e 7º, II, excluídos Estados e Municípios da exigência de autorização da União, ou obediência a determinações de órgãos federais, para adoção de medidas de restrição à circulação de pessoas; e (b) conferir interpretação conforme aos referidos dispositivos para estabelecer que as medidas neles previstas devem ser fundamentadas em orientações de seus órgãos técnicos correspondentes, resguardada a locomoção de produtos e serviços essenciais definidos por ato do Poder Público federal, sempre respeitadas as definições no âmbito da competência constitucional de cada ente federativo.

<sup>11</sup> Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – Não merece prosperar o agravo regimental, quando a decisão agravada houver sido proferida de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. II – Agravo regimental a que se nega provimento.

matéria de interesse da municipalidade, tal como previsto no art. 30, I, da Constituição da República. Para o Ministro, “toda interpretação que limite ou mesmo vede a atuação legislativa do município deve ter em conta a primazia do interesse da matéria regulada, preservando, assim, a essencial autonomia desse ente político no nosso sistema federativo” (BRASIL, 2019).

Em seu voto, mencionou o entendimento consolidado na Corte de que as edilidades detêm competência para legislar sobre assuntos de interesse local, mesmo que de modo reflexo tratem de direito comercial ou do consumidor. Nesse diapasão, citou os julgados n° RE 266.536-AgR/SP, ARE 747.757- AgR/RJ, e a Súmula Vinculante n° 38.

Ademais, comentou sobre a importância do Município no contexto constitucional, alçado a integrante pleno da Federação, e afirmou, assim, que a interpretação constitucional deve ser mais favorável à autonomia legislativa dos municípios, pois foi essa a intenção do constituinte ao elevá-los ao status de ente federativo em nossa Carta da República.

Outro julgado que merece registro ocorreu no RE 702.848 / SP, publicado no DJE no dia 14-05-2013. Na ocasião, o Ministro Celso de Mello, em decisão monocrática, defendeu a existência de uma garantia institucional do mínimo intangível a favor da autonomia municipal. Para ele,

o art. 30, inciso I, da Carta Política não autoriza a utilização de recursos hermenêuticos cujo emprego possa importar em grave vulneração à autonomia constitucional dos Municípios, pois a própria Constituição da República criou um espaço mínimo de liberdade decisória que não pode ser afetado, nem comprometido, em seu concreto exercício, por interpretações que possam lesar o mínimo essencial inerente ao conjunto (irredutível) das atribuições constitucionalmente deferidas aos Municípios (BRASIL, 2013).

A partir desse raciocínio, o Ministro Celso de Mello considerou constitucional a Lei Orgânica do Município de Barreto, que estendia aos idosos a gratuidade do transporte público municipal.

Por fim, cabe mencionar o RE 313.060/SP, publicado no DJ em 24-02-2006, que, por unanimidade da 2ª Turma, declarou a inconstitucionalidade de duas leis do Município de São Paulo que obrigavam estabelecimentos comerciais a manter seguro contra furto e roubo de veículos em estabelecimentos com capacidade superior a cinquenta vagas<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> LEIS 10.927/91 E 11.262 DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO SEGURO OBRIGATÓRIO CONTRA FURTO E ROUBO DE AUTOMÓVEIS SHOPPING CENTERS, LOJAS DE DEPARTAMENTO, SUPERMERCADOS E EMPRESAS COM ESTACIONAMENTO PARA MAIS DE CINQUENTA VEÍCULOS, INCONSTITUCIONALIDADE.

1. O Município de São Paulo, ao editar as Leis 10.927/91 e 11.362/93, que instituíram a obrigatoriedade, no âmbito daquele Município, de cobertura de seguro contra furto e roubo de automóveis, para as empresas que operam área ou local destinados a estacionamentos, com número de vagas superior a cinquenta veículos, ou que deles

No caso, a Turma entendeu que o Município de São Paulo invadiu competência privativa da União (art. 22, VII), ao criar uma nova modalidade de seguro obrigatório.

No voto da Relatora, Ministra Ellen Gracie, foi consignado que a competência legiferante do ente municipal não alcança a edição de normas que a própria Constituição, na repartição de competências, atribui à União e aos Estados, ainda que se afirme a existência de interesse local para tanto.

Como se nota, a jurisprudência do STF oscila muito quanto ao alcance da competência legislativa do ente municipal. Ora os posicionamentos são mais centralizadores, ora são mais descentralizadores, afirmando inclusive a existência de um mínimo intangível a favor da autonomia municipal.

Assim, até o constituinte derivado reformador dar um tratamento mais adequado ao tema, é necessário a consolidação de uma *ratio* que, fixada pelos tribunais, seja utilizada na solução dos conflitos envolvendo a repartição constitucional de competências, trazendo assim uma segurança jurídica sobre a questão.

#### 4.2 CONSIDERAÇÕES DO MINISTRO EDSON FACHIN NO RE 194.704/MG

O RE 194.704/MG já foi objeto de análise no tópico anterior, oportunidade em que foram apresentadas, de forma geral, o caso tratado e o entendimento dado pela Suprema Corte.

Contudo, durante o seu julgamento, o Ministro Edson Fachin, após o voto do Ministro Cezar Peluso, fez considerações acerca da necessidade de otimização do exercício das competências dos entes federados, em respeito ao federalismo cooperativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988, cuja exposição mostra-se relevante para o presente trabalho.

Cabe rememorar que a Lei Municipal 4.253/85 de Belo Horizonte, objeto do julgamento, ao buscar disciplinar a poluição do meio ambiente provocada por veículos que trafegam em seu perímetro urbano, estabeleceu um limite máximo de emissão de fumaça, bem como uma multa para o descumprimento dos padrões de emissão estabelecidos.

Discordando do Relator, Ministro Carlos Velloso, o Ministro Cezar Peluso votou pela incompatibilidade da Lei municipal com a Constituição, argumentando que não poderia o

---

disponham, invadiu a competência para legislar sobre seguros, que é privativa da União, como dispõe o art. 22, VII, da Constituição Federal. 2 A competência constitucional dos Municípios de legislar sobre interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição das competências, atribui à União ou aos Estados. O legislador constituinte, em matéria de legislação sobre seguros, sequer conferiu competência comum ou concorrente aos Estados ou aos Municípios. Recurso provido.

Município de Belo Horizonte disciplinar a poluição do meio ambiente provocada por veículos que expõem fumaça e gases tóxicos, porque isso levaria o ente municipal a regulamentar especificações técnicas sobre modelo e regulagem de motores, composição de combustíveis, definição de catalisadores etc, o que constitui matéria objeto das normas de trânsito, ou seja, de circulação de veículos, sendo da competência privativa da União (art. 22, XI, CF).

Em seu voto, o Ministro Edson Fachin teceu comentários sobre a tendência de a Corte perpetuar uma jurisprudência anterior à Constituição de 1988 e, dessa forma, julgar com uma ótica mais centralizadora. Com isso, havendo lei federal sobre determinada matéria não poderiam, na linha dessa antiga jurisprudência, os Estados e os Municípios contrariarem as normas estabelecidas pela União. Segundo FACHIN, tal perpetuação de entendimento impossibilitaria a exploração das inovações trazidas pela atual Constituição, que inaugurou o federalismo cooperativo:

(...) a jurisprudência antiga do Supremo Tribunal Federal optou por concentrar no ente federal as principais competências federativas, mas (b) é necessário explorar o alcance do federalismo cooperativo esboçado na Constituição de 1988, para enfrentar os problemas de aplicação que emergem do pluralismo. (BRASIL, 2017)

Em seu modo de ver, não restam dúvidas de que o Município, bem como a União e os Estados, têm competência para legislar sobre a poluição do meio ambiente. Ressalva, no entanto, que existe divergência sobre a delimitação do alcance da competência municipal, para cujo esclarecimento não basta a interpretação literal do texto constitucional.

Dessa forma, em face do problema enfrentado no julgamento, persiste o questionamento sobre a competência municipal: será que ela invade sobejamente a competência da União ou se mantém adstrita ao âmbito do interesse local? Para FACHIN, o que existe são:

espaços de indeterminação, nos quais os entes, embora sejam legitimados a agir com autonomia, podem sobrepor-se a áreas de competências de outros entes. Em situações como essa, a regra de circunscrever-se à territorialidade não satisfaz plenamente o conflito existente entre elas, como se observa no caso dos autos, pois é preciso, ainda, eleger, entre os entes envolvidos, qual circunscrição prevalecerá. (BRASIL, 2017)

Buscando resolver o problema da intersecção entre normas editadas pelos entes no exercício legítimo de suas competências, o Ministro recorreu ao princípio da subsidiariedade, argumentando que sua aplicação ao federalismo brasileiro seria possível, pois se trata de um princípio geral do direito.

Segundo o princípio da subsidiariedade, a competência para dispor de uma matéria deve ficar a cargo do ente federativo com maior possibilidade de tratá-la com eficiência. É, assim, um princípio que, como o nome sugere, prestigia a descentralização, fazendo com que o espaço

para a legislação dos entes menores sejam uma presunção, ou seja, que sua vedação seja cabível apenas quando há disposição expressa. Além disso, eventual esgotamento da matéria pelo ente maior seria possível apenas diante da necessidade de dar um tratamento uniforme ao tema. Desse modo, sustenta FACHIN em seu voto, que a adoção do referido princípio traria uma

(...) presunção de autonomia a favor dos entes menores (presumption against pre-emption), para a edição de leis que resguardem seus interesses. Assim, apenas quando a lei federal claramente indicar que os efeitos de sua aplicação devem ser suportados pelos entes menores (clear statement rule), seria possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente maior. A aplicação desse entendimento às competências concorrentes pode mostrar-se extremamente vantajosa para melhor delimitar qual deve ser o sentido dos termos geral, residual, local, complementar e suplementar. (BRASIL, 2017).

Na prática, no que tange à efetiva aplicação dessa subsidiariedade, cabe, antes de tudo, ao Legislativo de cada ente atentar para tal possibilidade e produzir suas leis em consonância com tal princípio. Em segundo lugar, deve-se utilizar a subsidiariedade como balizador para dirimir dúvidas, de modo a influir na interpretação das normas já existentes e na resolução de eventuais conflitos de competência. Por último, ter, no princípio da subsidiariedade, um referencial para o controle de legalidade das normas editadas, resultando incompatíveis com o ordenamento jurídico aquelas que contrariassem o mencionado princípio.

Na prática, a legislação federal iria se abster de intervir, sem razões para tanto, nos assuntos de competência local. Por sua vez, as legislações municipais só estariam proibidas de adentrar na esfera da regulamentação federal nos casos em que houvesse expressa vedação legal. A autonomia municipal, portanto, resultaria robustecida e ampliada.

A aplicação do princípio da subsidiariedade, conforme mencionado acima, acarretaria em mudanças no entendimento da “inconstitucionalidade formal de normas estaduais, municipais ou distritais por usurpação de competência da União [que] só ocorre se a norma impugnada legislar de forma autônoma sobre matéria idêntica” (FACHIN, 2017).

A inovação advinda com a aplicação do princípio da subsidiariedade revela-se primordial para concretizar o federalismo cooperativo, que atualmente carece de efetivação. Perpetuar o tratamento secundário dado aos Municípios, em hipótese de clara existência de interesse local a ensejar o exercício de sua competência legiferante, é uma ofensa ao mandamento constitucional que estabelece a igualdade entre os entes (art. 1º da CRFB) e a autonomia municipal nos assuntos de sua competência (art. 30 da CRFB).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A consagração do Município como entidade federativa pela Constituição de 1988 foi uma consequência da evolução da autonomia municipal na história do federalismo brasileiro. Como decorrente do pacto federativo, é um mandamento constitucional que o ente municipal receba igualdade de tratamento em face dos demais entes, de modo que não há o que falar em hierarquia entre União, Estados e Municípios, sendo cada um autônomo nos limites da repartição de competências consagrada na Constituição Federal de 1988.

A partir de uma interpretação sistêmica-teleológica e histórica dada ao art. 30, I e II, da CRFB, é possível a conclusão de que os Municípios foram contemplados com a competência concorrente, que nada mais é do que a aplicação da técnica de repartição vertical de competências, em que, sobre uma mesma matéria, são delimitadas as áreas de atuação de cada ente.

Assim, no exercício da competência suplementar do tipo complementar (art. 30, II da CRFB), a concorrência do ente municipal ao legislar, sobre uma mesma matéria, juntamente com os demais entes, é faticamente identificável. Não é possível, portanto, negar essa modalidade de competência concorrente aos Municípios, pois eles integram o sistema de repartição vertical de competências. No que tange ao limite para o exercício dessa competência legiferante, o seu estabelecimento foi dado pelo próprio constituinte no inciso I do art. 30, da CRFB, consubstanciado no atendimento do interesse/particularidade local.

Submeter o exercício da competência legislativa do Município à conduta ou autorização de órgão pertencente a outro ente, importaria em macular a autonomia municipal. Por essa razão, não é possível negar a competência suplementar do tipo supletiva aos Municípios em caso de existir interesse local acerca de um tema ainda não regulamentado. Assim, havendo inação do legislador estadual ou federal em exercer suas competências legiferantes, para atender ao interesse local, legítima é a regulamentação plena da matéria pelo ente municipal. No caso, com a superveniência de lei editada pelo ente competente, haverá a suspensão da eficácia da lei municipal no que adentrar nas atribuições alheias ou no que for incompatível com ela.

Mas tal incompatibilidade deve, antes de ser declarada de plano, ser analisada com cautela, pois ela pode ser motivada por uma particularidade local capaz de justificar a manutenção da norma municipal no sistema, ainda que em algum ponto se diferencie da norma geral.

A ideia supra ganha fundamento no esforço para efetivar o federalismo cooperativo e o sistema de descentralização idealizado pelo texto constitucional de 1988, que até o presente

momento carece de exploração e de aplicabilidade. Com isso, o respeito à cláusula aberta dada aos municípios para legislar sobre interesse local deve ser minimamente preservado, sob pena de tornar sem força esse dispositivo constitucional.

É compreensível a tendência de centralizar os temas sob o âmbito de competência da União, haja vista o movimento centrífugo da formação histórica do federalismo no Brasil. Contudo, tal tendência, apesar de compreensível, não deve ser aceita, sob pena de tornar sem efeito o sistema descentralizador disposto na Constituição Federal de 1988.

Com efeito, em atenção ao texto constitucional, até ser dado um tratamento mais cuidadoso à delimitação do alcance de competências de cada ente pelo constituinte derivado reformador, é interessante a adoção do princípio da subsidiariedade como guia para a solução da celeuma. Assim, buscando deixar a cargo do ente mais capaz de dispor sobre o assunto, a utilização do princípio da subsidiariedade parece prestigiar a descentralização e a autonomia dos entes, o que certamente fortalecerá o Poder Legislativo local, que não encontrará tantos entraves para exercer suas competências constitucionais.

## BIBLIOGRAFIA

MENDES, G. F.; CARNEIRO, R. A. **Gestão pública e direito municipal**. Tendências e desafios. 1ª edição. São Paulo: Saraiva, 2016.

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15ª edição. São Paulo: Saraiva, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª edição. São Paulo: Saraiva, 2018.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na constituição de 1988**. 5ª edição. São Paulo: Atlas, 2010.

MEIRELLES, Hely. **Direito municipal brasileiro**. 16ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

SILVA, André Carlos da. Estado federal e poder municipal. **Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial**, Brasília, jul./dez. 2009. v. 6, n. 2, p. 351-378.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

DA SILVA, José Afonso, **Comentário contextual à Constituição**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

IVO, Gabriel, **Constituição Estadual**. Competências para a elaboração da Constituição do Estado-membro. 1ª ed. São Paulo: Max Limonad, 1997.

FERREIRA FILHO, **Curso de direito constitucional**. 38ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CASTRO, José Nilo de, **Direito municipal positivo**. 6ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Normas gerais concorrentes: uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo: v. 90, p. 245-251, 1995).

KRELL, Andreas Joachim. Subsídios para uma interpretação moderna da autonomia municipal na área da proteção ambiental. **Revista Interesse Público - Sapucaia do Sul: Notadez**, abril/junho 2001, ano 3, nº 10.

KRELL, Andreas Joachim. Hermenêutica Jurídica e uso deficiente de métodos no contexto da aplicação do Direito brasileiro. **Direitos Fundamentais & Justiça**, Belo Horizonte. ano 11, n 37, p. 185-218, julho/dezembro, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BRASIL. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 24 de fevereiro de 1891 . Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 15/05/2021.

CONSTITUIÇÃO. Emenda (1926). Emendas à Constituição Federal de 1891. Rio de Janeiro, 3 de setembro de 1926. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc%20de%203.9.26.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc%20de%203.9.26.htm)>. Acesso em 15 de maio de 2021.

BRASIL. Decreto nº 19.398 de 1930. Rio de Janeiro, 11 de novembro de 1930. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d19398.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19398.htm)>. Acesso em 15 de maio de 2021.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 18 de setembro de 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 02/06/2021.

BRASIL. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 24 de janeiro de 1967 . Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: 13/06/2021.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 05 de outubro de 1988 . Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 20/06/2021.

BRASIL, STF – RE 194.704/MG, Rel. p/ o Min. Edson Fachin, j. 29-6-2017, P, *DJE* de 17-11-2017.

BRASIL, STF – RE 586.224/SP, rel. min. Luiz Fux, j. 5-3-2015, P, *DJE* de 8-5-2015, Tema 145.

BRASIL, STF – ADI n° 6343 MC-REF / DF, rel. p/ o ac. min. Alexandre de Moraes, j. 6-5-2020, P, *DJE* de 17-11-2020.

BRASIL, STF – RE 1052719 A GR / PB, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 25-9-2018, 2ª T, *DJE* de 17-9-2019.

BRASIL, STF – RE 702.848 / SP, rel. min. Celso de Mello, j. 29-4-2013, dec. monocrática, *DJE* de 14-5-2013.

BRASIL, STF – RE 313.060/SP – rel. min. Ellen Gracie, j. 29-11-2005, 2ª T, *DJ* de 24-2-2006.