

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO DO ESTADO

Camila Bureseska Martins

O SISTEMA BRASILEIRO DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS  
SOB A ÓPTICA DA CONSTITUIÇÃO DE 1988: A FLEXIBILIDADE DO INTERESSE  
LOCAL MUNICIPAL EM CONFECCIONAR DIRETRIZES REGULADORAS AFETAS  
ÀS NECRÓPOLES URBANAS

Porto Alegre  
2016

Camila Bureseska Martins

O SISTEMA BRASILEIRO DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS  
SOB A ÓPTICA DA CONSTITUIÇÃO DE 1988: A FLEXIBILIDADE DO INTERESSE  
LOCAL MUNICIPAL EM CONFECCIONAR DIRETRIZES REGULADORAS AFETAS  
ÀS NECRÓPOLES URBANAS

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado como pré-requisito para  
obtenção do título de Especialista em  
Direito do Estado da Faculdade de Direito  
da Universidade Federal do Rio Grande do  
Sul.

Orientador: Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>o</sup>. Carlos Eduardo  
Dieder Reverbel.

Porto Alegre  
2016

Dedico este trabalho à memória de meu eterno mentor, Gilson Luiz de Oliveira.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, agradeço aos meus pais e a todos os amigos que, mesmo não estando presentes fisicamente, me apoiam de forma incondicional na busca pela realização dos meus objetivos.

À Vanessa da Silveira Polga e à colega Renata Zanchi Bittencourt, pelo compartilhamento de ideias e ideais.

Ao José Ivo Sartori, por ter me apresentado uma nova visão do Direito Público e pela confiança em mim depositada.

E, por fim, ao meu orientador, o professor Carlos Eduardo Dieder Reverbel – por quem tenho profunda admiração - que com sua sabedoria, questionamentos e instigações tem sido indispensável ao meu crescimento acadêmico.

”Quem só de Direito sabe, nem Direito sabe...”

*Pontes de Miranda*

## RESUMO

Possui fundamento na reflexão sobre as competências constitucionais trazidas na constituição brasileira de 1988, mormente as de âmbito municipalista com fundamento no interesse local em confeccionar legislações de regulamentação de necrópoles urbanas. Expõe que a problemática do tema reside na possibilidade em ocorrer danos ambientais em municípios limítrofes, deixando, portanto, de ser matéria exclusivamente de interesse local, passando-se a ocorrer espécie de flexibilização do interesse local. Finaliza trazendo a ideia que o caso das necrópoles urbanas deve ser tratado de acordo com o interesse extralocal, de modo que deixa de caracterizar o rol de competências privativas municipais, apontando as divergências doutrinárias e jurisprudenciais do Estado do Rio Grande do Sul, no tratarem acerca do o tema.

**Palavras-chave:** Federação. Competências Constitucionais. Interesse local municipal. Necrópoles Urbanas. Interesse extralocal.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
1.2 Considerações preliminares sobre Estado Federal.....	9
1.3 Da forma de exposição.....	12
<b>2. O SISTEMA BRASILEIRO DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS TRAZIDOS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988.....</b>	<b>13</b>
2.1 Da conceituação das Competências Constitucionais .....	14
2.1.1 Competências Privativas ou Exclusivas.....	14
2.1.2. Competências Remanescentes ou Residuais.....	15
2.1.3. Competências Reservadas.....	15
2.1.4. Competências Materiais gerais ou de Execução.....	16
2.1.5. Competências Concorrentes.....	16
2.2 Das competências afetas à União.....	17
2.2.1 Das competências Gerais da União.....	18
2.2.3 Das competências legislativas privativas da União.....	18
2.3 Das competências afetas aos Estados.....	19
2.3.1 Das vedações das competências dos Estados.....	20
2.3.2 Das competências privativas dos Estados.....	21
2.3.3 Das competências privativas legislativas dos Estados.....	22
2.4 Das competências legislativas concorrentes entre os Entes federativos.....	23
<b>3. DAS COMPETENCIAS AFETAS AOS MUNICIPIOS: O CRITÉRIO BALIZADOR DO INTERESSE LOCAL COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL NA DETERMINAÇÃO DE SUA CAPACIDADE LEGISLATIVA.....</b>	<b>25</b>
3.1 Das competências privativas dos Municípios.....	25
3.1.2 Das competências legislativas privativas dos Municípios.....	26
3.2 O interesse local municipal como balizador da competência municipal.....	27
3.2.1 O interesse local municipal e o caso das necrópoles urbanas: a hipótese de reconhecimento de interesse extralocal.....	31
3.3 A legislação federal: As normas gerais do Conselho Nacional do Meio Ambiente.....	35
<b>4. CONCLUSÃO.....</b>	<b>38</b>
<b>5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>41</b>



## 1 INTRODUÇÃO

Cada trabalho acadêmico deve atender a critérios para a sua realização que visem a justificar a sua pesquisa, trazendo consigo um objeto material e um objeto formal para direcionar a pesquisa.

A saber, o objeto material compreende, em regra, qual é o campo de análise; enquanto o formal consiste, de modo específico, sob qual o prisma o objeto material será analisado. Basicamente, o segundo critério é o que direciona a pesquisa de acordo com o problema e é definido de acordo com um caso específico. Ou seja, o primeiro objeto direciona o campo sob qual o segundo irá satisfazer.

Portanto, arrisca-se dizer que é um procedimento de retroalimentação, onde um é fomentado pelo outro. Não há como findar o atendimento a um dos critérios sem que o outro seja esgotado, sob pena de não ser atingida a solução prática de um problema.

Assim, procura-se atender no presente trabalho sob o campo objetivo material, breve estudo das competências legislativas constitucionais trazidas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, seguindo, em seu substrato formal, o estudo da competência legislativa municipal em confeccionar leis que versem sobre assuntos de interesse local, enfatizando a regulamentação das necrópoles urbanas.

Todavia, para que os propósitos do estudo sejam atingidos é necessária a contextualização numa visão global do Estado Federal Brasileiro, uma vez que dele descendem todo o ordenamento jurídico vigente.

### 1.2 Considerações preliminares sobre Estado Federal

A tentativa de conceituação de federalismo acaba por frustrada a partir do momento em que ocorrem divergências nas mais variadas doutrinas. Assim, a fim de não dilatar o tópico, o assunto será tratado da maneira mais objetiva possível

O federalismo, como expressão do Direito Constitucional, constitui uma forma de Estado fundamentada na junção de coletividades políticas autônomas e constitui uma forma de Estado.

Numa visão pragmática, Silva<sup>1</sup> leciona que o Estado Federal compreende o todo, e é dotado de personalidade jurídica de Direito Público internacional, no qual a União consiste em entidade federal soberana, formada pela união das partes componentes, sendo todos, pessoas jurídicas de Direito Público interno.

Não divergindo e, acrescentando, Ferreira Filho<sup>2</sup>, ao discorrer sobre a estrutura tríplice do Estado brasileiro bem como a autonomia de seus Estados-membros, menciona a intocabilidade constitucional da estrutura federativa. Nesse ponto ele destaca que os Estados-membros participam do Poder Central através de uma Câmara representativa (Senado); ou seja, é reconhecido a eles a auto-organização através de um poder constituinte próprio.

Seguindo esse raciocínio, o renomado doutrinador prossegue, refletindo sobre a problemática, mencionando sobre a fragilidade daqueles critérios, uma vez que, na maioria dos Estados federais, os senadores estão condicionados à partidos e não essencialmente aos Estados. Assim, o critério da auto-organização fica limitado e de variados modos condicionado, reduzindo extremamente a sua atuação, como ocorre no Brasil.

Automaticamente, as considerações do professor acima relatadas, remetem ao raciocínio trazido pela visão tridimensional do direito, sendo a sua compreensão de grande relevância ao presente estudo.

Desse modo, pertinente considerar de forma ainda que rasa, o surgimento do federalismo, no âmbito de sua justificativa numa realidade que, inicialmente, parece aos olhos, ser abstrata, mas que, no decorrer da reflexão será de grande valia, explicando o que efetivamente ocorre na concretude do ordenamento jurídico.

Em aprofundado estudo acerca do tema, o professor Reverbel<sup>3</sup> leciona sobre importância da análise tridimensional do federalismo. Para o autor

Visualizar o federalismo sob a óptica tridimensional do direito consiste em um fator importante no fenômeno Estado uma vez que os aspectos sociais e políticos-institucionais contribuem à teoria da federação. Assim, ele divide o seu estudo na tríplice fato, valor e norma. Onde na realidade fática compreendem os aspectos sociais; o valor é referente à atribuição

---

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso da. Curso De Direito Constitucional Positivo. Edição: 28ª. Editora Malheiros, 2006. pag. 99.

<sup>2</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso De Direito Constitucional. Edição: 40ª. São Paulo: Editora Saraiva, 2015. Pg. 88

<sup>3</sup> REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. O Federalismo Numa Visão Tridimensional Do Direto. Edição única. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. Pag. 25.

valorativa aos fatos, objetivando a correção e ajuste do fenômeno; e, por fim, a norma, na qual são considerados os aspectos sociais, atualizados pelos valores concretos ajustados à realidade com a institucionalização e concreção pelos sistemas jurídicos federados.

Feitas essas considerações preliminares acerca da existência do federalismo sob a óptica tridimensional do direito, traz-se ao plano concreto, no âmbito histórico o seu surgimento.

O marco inicial do Estado Federal ocorreu na Filadélfia, em 1787 e objetivou promover a reaproximação dos Estados que se converteram para as treze colônias britânicas da América, de forma a adquirir independência. Assim, visando o tratamento específico dos problemas daquela região, os Estados Unidos acabaram criando uma nova organização política que teve o seu desenvolvimento durante a Revolução Francesa.

Quanto a sua implantação no Brasil, foi através do Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889, que impôs que as províncias do Império fossem transformadas nos Estados da República, conferindo-lhe autonomia.

Inicialmente, o modelo de federalismo adotado no Brasil foi o dualista; isto é, havia a fragmentação do Estado através de um lado, em que compreendia a União e, de outro, os Estados-Membros, implicando, dessa forma, na repartição horizontal de competências.

Todavia, por ser o Brasil um Estado com grandes diferenças sociais e econômicas entre os Estados-Membros, foi praticamente impossível ser atingido o ideal de federalismo dualista, o que culminou na substituição pelo federalismo cooperativo - esse voltado ao interesse geral - e que se tornou fortificado com o surgimento do Estado Novo, através da Constituição de 1937<sup>4</sup>.

Conforme o renomado doutrinador supramencionado, houve divisão de opiniões dos estudiosos, na qual era compartilhada uma nova modalidade de federalismo brasileiro adotada, que seria a de integração.

Todavia, a Constituição de 1988 conferiu maior autonomia aos Estados-membros a fim de que fosse promovido o reequilíbrio federativo, abandonando, portanto, o federalismo de integração e, conseqüentemente, retornando o de cooperação.

---

<sup>4</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op. Cit.* Pag. 87.

A concluir as considerações preliminares, de modo reduzido e objetivo, temos como federal uma forma de Estado, a qual é fundamentada na união de Estados-membros, que possuem poder de auto-organização. A autonomia tem como um de seus pressupostos (e aqui se baseia, fundamentalmente, o grande cerne desse trabalho) a divisão de competências. Esse poder de dispor obrigatoriamente sobre as competências é partilhado entre a União (o Poder Central) e os Estados (o Poder regional) e, em outro plano, excepcionalmente com poderes locais, os Municípios.

### **1.3 Da forma de exposição**

Dada a particularidade dos temas abordados neste trabalho, as idéias aqui explanadas possuem apoio doutrinário em autores que melhor discorrem sobre o assunto, motivo pelo qual, conforme será visto, inúmeras vezes serão repetidas as fontes da pesquisa.

Assim, a exposição das idéias em análise de dará da seguinte forma:

No primeiro capítulo serão abordadas as competências constitucionais previstas na Carta de 1988. Nesse campo, haverá a enumeração e conceituação de todas as competências trazidas no bojo constitucional brasileiro.

Concluídas as considerações preliminares acerca das divisões de competências, serão abordadas as matérias relativas ao âmbito Municipal, mormente às que demandam atenção ao interesse local municipal.

Ressalta-se que nesse capítulo haverão abordagens referentes às controvérsias existentes na doutrina e jurisprudência gaúcha, ao que se refere aos assuntos de interesse local.

Por fim, serão efetuadas considerações a respeito da competência municipal em elaborar diretrizes reguladoras de suas necrópoles, uma vez que pretende ser comprovado não ser tratado de assunto de interesse puramente local.

## **2 O SISTEMA BRASILEIRO DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS TRAZIDOS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**

A fim de que seja garantida a eficácia da atuação do Estado Federal, é necessário que sejam atribuídas responsabilidades a cada membro da federação. É inolvidável o fato de que, ao constatar a divisão de atribuições de qualquer país, é possível visualizar a forma de estado adotada.

No caso do Brasil, que atualmente adota o modelo de federalismo de cooperação, a Constituição de 1988 trouxe no bojo de seus artigos a repartição de competências entre os seus entes federados.

De forma específica, no Título III da CRFB, se extrai a maneira de como o nosso legislador configurou a forma de organização de todos os elementos constitutivos do Estado Federal a começar pela União, seguida dos Estados, Distrito Federal e, por fim, dos Municípios.

É da dicção do professor Ferreira Filho<sup>5</sup> de que “a repartição de competências no direito brasileiro é bastante complexa” e dito isso, o autor classifica as competências em administrativas e legislativas.

Em verdade, as competências administrativas estão diretamente ligadas às competências legislativas ao passo que, quem detém o poder para legislar sobre determinada matéria, possui capacidade para exercer as funções administrativas que a ela são inerentes.

Todavia, ainda que seja extremamente lógica a afirmação de correlação entre as competências, o art. 23 da CRFB demonstra em seus incisos, aquilo que é de responsabilidade comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e ao Municípios, no âmbito administrativo. Ou seja, independentemente de quem quer que seja a competência legislativa, todos os demais entes federados estão submetidos ao cumprimento das determinações impostas que visam o zelo daquilo que lhes são comuns.

O raciocínio de Almeida<sup>6</sup> não diverge, e aponta que na estrutura desse sistema altamente complexo, onde convivem competências privativas que são fragmentadas de forma horizontal, com competências repartidas verticalmente,

---

<sup>5</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op. Cit.*. Pg. 89

<sup>6</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Competências Na Constituição De 1988*. Edição: 6ª. São Paulo: Atlas S.A., 2013. pag. 58

onde, no dizer da autora “abre-se espaço também para a participação das ordens parciais na esfera de competências próprias de ordem central, mediante delegação”.

Assim, de forma resumida, pode-se dizer que o sistema brasileiro adotou um modelo misto de repartição de competências administrativas e legislativas, somando-se a isso, a técnica horizontal e a vertical<sup>78</sup>.

De modo prático, elas são divididas em diversas esferas o plano de competências, quais sejam: competência geral da União, competência de legislação privativa da União, competência relativa aos poderes reservados dos Estados, competência administrativa comum, competência legislativa concorrente e, por fim, competência municipal.

## 2.1 Da conceituação das Competências Constitucionais

Para fins de melhor compreensão, necessário se faz que haja a exposição para fins meramente conceituais da terminologia adotada pela doutrina, para diferenciar os tipos de competências, de maneira geral.

Assim, observadas as variadas formas de competências adotadas no ordenamento jurídico brasileiro, tem-se como:

### 2.1.1 Competências Privativas ou Exclusivas

As competências de ordem privativa, como o próprio nome sugere, dizem respeito ao agir em razão da autonomia expressa no texto constitucional, excluindo, conseqüentemente, os demais entes federativos.

Frisa-se que o esse entendimento não é unânime na doutrina. Silva<sup>9</sup> diverge nesse ponto, no fazer diferenciação dos termos “exclusivo” e “privativo”.

Para o autor, a ideia de “exclusividade” traz consigo a hipótese de não poder ocorrer delegação de competências entre os entes federados; enquanto a “privativa” comportaria a capacidade de delegar competências, incluindo, do mesmo modo, a competência por delegação<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> MENDES; Gilmar Ferreira, Branco; Paulo Gustavo Gonet. Curso De Direito Constitucional. Edição: 10ª. São Paulo: Saraiva, 2015. Pag. 837.

<sup>8</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Op. Cit.* pag. 58.

<sup>9</sup> SILVA, José Afonso da. *Op. Cit.*

<sup>10</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Op. Cit.* pag. 63

Por outro lado, Almeida<sup>11</sup> aponta que a diferenciação terminológica trazida pelo autor acima citado, não foi objeto de distinção pelo constituinte, motivo pelo qual os termos privativo e exclusivo, são usados indistintamente em sua obra.

### 2.1.2. Competências Remanescentes ou Residuais

As competências ditas como remanescentes ou residuais são referentes à destinação de tudo aquilo que resta. Em outras palavras, compreendem na consequência de ter o legislador deixado à margem da enumeração, de forma pontual.

Nesse ponto, Almeida<sup>12</sup> explica que:

De fato, “remanescente” e “residual” são termos que traduzem o mesmo sentido. Resíduo – dizem os dicionários – é o que remanesce, o que sobeja, o que resta de alguma coisa (FERREIRA, 1985:1470). E não é outra a operação que se identifica nas situações acima formuladas a título de exemplo, senão de dar destinação o que sobra, depois de se partilharem as competências. Tanto no caso dos poderes que ficam aos Estados, nos termos do art. 25, § 1º, quanto no caso da competência tributária deferida à União nos termos do art. 154, I, àqueles e a esta se atribui o resíduo, o que resta fora da enumeração das competências dos outros entes.

Assim, mesmo que ocorra a hipótese, novamente, de diferenciação terminológica acerca das expressões “remanescente” e “residual”, entende-se, para fins de estudo que, independentemente a forma adotada, essa espécie de competência abrange todas as matérias que compõem o resíduo deixado pelo legislador, quando da confecção das atribuições.

### 2.1.3. Competências Reservadas

As competências reservadas são aquelas em que o legislador, claramente, atribui a determinada entidade federativa o agir de forma exclusiva sobre determinada matéria.

Com toda a propriedade através da qual trata do assunto, Almeida<sup>13</sup> lembra os ensinamentos de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, no sentido de que a repartição horizontal de competências é baseada na reserva de matérias à União ou aos Estados, onde somente aquele que recebeu é quem pode dispor sobre a matéria, excetuando-se qualquer outro.

---

<sup>11</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Op. Cit.* pag. 63

<sup>12</sup> *Ibidem.* pag. 65.

<sup>13</sup> *Ibidem.* pag. 66.

#### 2.1.4. Competências Materiais gerais ou de Execução

Compreendem as matérias relativas ao desempenho de tarefas de cunho administrativo e de execução, propriamente ditos.

A doutrina traz divisão de posicionamentos quanto à denominação dessa espécie de competência, divergindo quanto à nomenclatura. Todavia ao que mais parece ser cabível, é o ensinamento do professor Ferreira Filho<sup>14</sup> no discorrer sobre a fragmentação em *lato senso* das competências constitucionais, trazendo a reflexão de que são divididas entre legislativas e administrativa, compreendendo essa última, nas matérias relativas exclusivamente de ação direta, ou seja, de execução propriamente dita e não de legislação, em sendo divididas em competências em legislativas e administrativas.

#### 2.1.5. Competências Concorrentes

Conforme o próprio nome sugere, essa espécie de competência consiste na hipótese de compartilhamento de competências entre os entes federados, uma vez que a matéria é afeta entre todos.

De forma exemplificativa, pertinente trazer a comento o art. 23 da CRFB., onde demonstra a competência material comum. Em verdade, o que se nota ao analisar o referido dispositivo é que os entes federados concorram entre si.

Refletindo ainda, sobre o artigo citado, nota-se grande fatia da essência do federalismo por cooperação, adotado no sistema brasileiro. Nesse sentido, Almeida<sup>15</sup> refere que:

Convocam-se, portanto, todos os entes federados para uma ação conjunta e permanente. São eles, por assim dizer, chamados à responsabilidade diante das obrigações que cabem a todos. É como registra ANNA CANDIDA DA CUNHA FERRAZ (1986:57): “Nota-se, no modo de enunciar essas competências (‘zelar’, ‘cuidar’, ‘proteger’), além do tom imperativo, certo caráter pedagógico. Cuida o texto ‘lembrar’ que cada esfera do poder público tem deveres a cumprir para concretizar as atribuições e competências que o constituinte federal lhes confere.”

Assim, conclui-se que as competências concorrentes compreendem as hipóteses em que os entes federados estão diretamente ligados e responsáveis para tratarem de determinada matéria.

---

<sup>14</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op. Cit.* pag. 58.

<sup>15</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Op. Cit.* pag. 114.



Feitas essas considerações iniciais, de cunho essencialmente introdutório mas indispensável à compreensão das competências atribuídas a cada entidade federativa, passa-se à divisão do estudo de forma pontual daquilo que compete à União e aos Estados, ficando a matéria relativa aos Municípios, abrangida no capítulo posterior, conforme relatado na parte introdutória deste trabalho.

## **2.2 Das competências afetas à União**

A União, em sendo o centro onde reside a detenção de poder sob os demais entes federados, está condicionada a uma amplitude de competências, as quais devem atender não apenas a manutenção de sua soberania, mas o direcionamento e supervisão de tudo aquilo a que a ela é condicionado.

### **2.2.1 Das competências Gerais da União**

Compreendem-se como competências gerais da União todas as matérias relativas ao exercício pleno de sua soberania.

A partir da análise das matérias abrangidas pelo art. 21 da CRFB, conclui-se que possuem referência direta ao exercício de atividades de cunhos político, administrativo, social e econômico. Todavia, ainda que isso esteja expresso no texto constitucional, frisa-se que existe o condicionamento ao Poder Legislativo.

Nesse sentido, Almeida<sup>16</sup>, frisa que:

Em alguns casos, o desempenho dessas atividades e serviços pressupõe ainda a participação do Poder Legislativo, que deve autorizar previamente ou aprovar *a posteriori* os atos do Poder Executivo. É o que dá, por exemplo, com a declaração de guerra e celebração da paz ou com a decretação do estado de sítio, que dependem de autorização do Congresso Nacional (art. 49, II e IV) ou ainda com os atos de decretação de intervenção federal e do estado de defesa, que depois de editados, deverão ser submetidos à aprovação do Congresso Nacional (art. 49, IV)

Desse modo, verifica-se a relativização, na prática, do exercício dos poderes gerais exercidos pela União, no âmbito de sua competência constitucional.

Ressalte-se, entretanto, que o rol apresentado no dispositivo acima citado não é satisfativo, a ponto de engendrar a atuação da União. Nesse sentido, o art. 177 da CRFB demonstra de forma clara essa afirmação, em estabelecer como monopólio da União, aquilo que é inerente às atividades petrolíferas.

---

<sup>16</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Op. Cit.* pag. 68.

### 2.2.3 Das competências legislativas privativas da União

As competências legislativas privativas da União compreendem aquelas trazidas, substancialmente, no art. 22 da CRFB. Consigna-se que o rol não é exaustivo e, obviamente, no decorrer da análise do texto constitucional, são verificadas outras matérias afetas à União, a exemplo, a resolução de conflitos de competência em matéria tributária (art. 146 da CRFB).

A lição de MENDES<sup>17</sup> não difere e nesse sentido menciona que:

A par disso, como leciona Fernanda Menezes de Almeida, “numerosas disposições constitucionais carecem de leis integradoras de sua eficácia, sendo muitas de tais leis, pela natureza dos temas versados, indubitavelmente de competência da União”. Assim, por exemplo, as leis para desenvolvimento de direitos fundamentais – como a que prevê a possibilidade de quebra de sigilo das comunicações telefônicas (art. 5º, XII) ou a que cuida da prestação alternativa em caso de objeção de consciência (art. 5º, VIII) – hão de ser editadas pelo Congresso Nacional. De igual sorte, serão federais as leis que organizam a seguridade social (art. 194, parágrafo único) e que viabilizam o desempenho da competência material privativa da União.

Partindo desse pressuposto, para resolução de divergências acerca das competências legislativas constitucionais, é fundamental que haja amplitude de estudo, considerando todas as hipóteses de intervenção da União para, por fim, buscar resposta ao problema em concreto.

Merecedor de atenção é também o parágrafo único do art. 22 da CRFB o qual possibilita aos Estados, através de lei complementar, legislarem sobre questões que não foram tratadas no art. 22 da CRFB. Trata-se da hipótese de competência delegada da União aos Estados.

Nesse aspecto, os doutrinadores Ferreira Filho<sup>18</sup>, Mendes e Branco<sup>19</sup> que detêm propriedade inquestionável para discorrerem sobre o tema, dividem-se entre aplausos e críticas.

A exemplo, ponderadamente, a professora Almeida<sup>20</sup>, posiciona-se no seguinte sentido:

De nossa parte, vemos com certa reserva a possibilidade de delegação em tela. É que a repartição de competências é assunto vital na Federação e por isso entendemos que se deva resolver no âmbito da própria Constituição, salvo se houver motivos ponderáveis para, em

<sup>17</sup> MENDES; Gilmar Ferreira, Branco; Paulo Gustavo Gonet. *Op. Cit.* pag. 837.

<sup>18</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op. Cit.*

<sup>19</sup> MENDES; Gilmar Ferreira, Branco; Paulo Gustavo Gonet. *Op. Cit.*

<sup>20</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Op. Cit.* pag. 92.

alguns pontos, transferir à legislação infraconstitucional a definição a respeito. É do poder constituinte a reponsabilidade de dizer o que compete a cada entidade federativa e o que pode ser de competência comum, esclarecendo, nesse último caso, em que medida e de que forma se exercerá essa competência. Ora, se mesmo sensível aos reclamos por maior descentralização o constituinte atribuiu à União todas as competências legislativas do art. 22, terá tido razões fortes para isso, pouco importando, para o raciocínio que está tentando desenvolver, que discordemos dessas razões. Se assim é, ou seja, e houve motivação relevante para concentrar tais competências em mãos do legislador federal, parece ilógico facultar que este as transfira, ainda que parcialmente como ocorre na espécie.

Desse modo, a crítica a ser feita à delegação é no sentido de que, é evidente a contradição do constituinte em atribuir competências privativas à União dadas as peculiaridades que lhes são inerentes e, logo após, transferi-las ainda que de modo parcial.

De qualquer sorte, importa referir que mesmo que exista a previsibilidade constitucional de delegação de competências, não é fato impedido para a União retomar a sua atribuição sobre determinado assunto uma vez que o dispositivo em comento não é equiparado à abdicação<sup>21</sup>.

### **2.3 Das competências afetas aos Estados**

Não pairam dúvidas que a abrangência das competências privativas da União unidas com as competências conferidas aos Municípios (este último será visto com maiores detalhes no próximo capítulo) refletiu sobremaneira nas atribuições dos Estados.

Isto porque, o legislador quando da confecção dos dispositivos em comento, trouxe o rol detalhado de competências privativas da União e Municípios e, no art. 25, § 1º da CRFB menciona que “São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.”<sup>22</sup>

Nota-se, a partir da análise desse disposto, a existência de competências residuais. Nesse sentido, Almeida<sup>23</sup> refere que:

Com relação aos Estados não se alterou a regra antiga de se demarcar, por exclusão, o seu campo de competências privativas. Será dos Estados tudo o que não se incluir entre as competências enumeradas ou implícitas da União e dos Municípios, nem incidir no campo das vedações constitucionais que limitam a atuação de entidades federadas. Vale dizer, continuaram com os Estados os poderes remanescentes ou residuais.

---

<sup>21</sup> MENDES; Gilmar Ferreira, Branco; Paulo Gustavo Gonet. *Op. Cit.* pag 838.

<sup>22</sup> BRASIL. Constituição, 1988. Art. 25, § 1º

<sup>23</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Op. Cit.* pag. 103.

E nessa linha, segue lecionando no sentido de que além de ser imperioso o balizamento da área das competências reservadas aos Estados, é fator de extrema relevância examinar ainda aquilo lhes foi vedado<sup>24</sup>.

### 2.3.1 Das vedações das competências dos Estados

Considerando que os Estados como membros federados que são, importa referir que estão condicionados a determinadas limitações impostas pelo Constituinte.

Entre outros dispositivos trazidos pelo Constituinte de 1988, o art. 34 cuida das hipóteses em que a União irá intervir nos Estados. De modo específico, merecem atenção a gama de princípios que estão elencados nas alíneas do inciso VII do mencionado artigo, quais sejam: a forma republicana, sistema representativo e regime democrático, direitos da pessoa humana, autonomia municipal, prestação de contas da administração pública direta e indireta e aplicação do mínimo exigida de receita resultante de impostos estaduais compreendidas a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento de ensino e nas ações de serviços públicos de saúde.

A respeito disso, reflete Almeida<sup>25</sup>

Vários desses princípios – além do princípio federativo – constam também do art. 60, parágrafo 4., como princípios intangíveis sequer pelo poder constituinte federal de reforma, por constituírem o fulcro da organização constitucional do País. De fato, os direitos da pessoa humana, previstos no art. 34, VII, “b”, aparecem sob rubrica direitos e garantias individuais, no art. 60, parágrafo 4., IV. De outro lado, o voto direto, secreto, universal e periódico, enunciado no art. 60, parágrafo 4., II, é uma decorrência da forma republicana, do sistema representativo e do regime democrático, a que se alude no art. 34, VIII, “a”. E o princípio da separação dos poderes, que se inscreve no art. 60, parágrafo 4., III encontra correspondência na previsão do livre funcionamento dos poderes estaduais, objeto do art. 34, IV, como já se viu, e também de outras disposições da Constituição referentes aos poderes do Executivo, Legislativo e Judiciário nos Estados. Ora, se tais princípios constituem o fulcro da organização constitucional, é obvio que, com exceção da forma federativa, que não se aplica à estruturação do Estado-membro, os demais não poderiam deixar de obrigar o constituinte estadual.

Desse modo, importa referir que os exemplos trazidos acabam tornando clara a constatação de que a atuação dos Estados tanto na sua auto-organização, quanto à sua capacidade legislativa são bastante limitados.

---

<sup>24</sup> *Ibidem*. pag. 104.

<sup>25</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Op. Cit.* pag. 107.

Ademais, outros dispositivos confirmam essa teoria de limitação. Basta atentar aos arts. 37 à 39 da CRFB de 1988, que condicionam a atuação do Estados aos regramentos trazidos pela base principiológica da Administração Pública.

Todavia, ressalta-se que na visão do professor Ferreira Filho (*apud* Almeida)<sup>26</sup> esse típico de análise crítica acerca das limitações implícitas são sempre duvidosas uma vez que, a sua análise é dotada de subjetivismo, enfraquecendo, desse modo, a sua respeitabilidade científica.

### 2.3.2 Das competências privativas dos Estados

Seguindo a linha utilizada no discorrer acerca das competências da União, nas quais foi destinada um subitem para elencar as matérias referentes às questões de caracteres gerais, onde ficaram algumas considerações acerca das competências materiais atinentes àquele ente federativo.

Assim, não se pode olvidar o fato, de que no caso dos Estados também pertence tecer algumas considerações sobre as matérias entendidas como de competência material. Ou seja, sobre as matérias que no dizer do professor Ferreira Filho<sup>27</sup> compreendem o âmbito de cunho administrativo.

Importa referir, de modo geral, que a estrutura administrativa dos Estados é elaborada de acordo com as suas necessidades e porque não dizer, peculiaridades?

Obviamente, a atuação do gestor pública está condicionada, assim como nos demais casos dos entes federativos, a toda gama principiológica prevista nos dispositivos constitucionais que versam sobre o direcionamento da conduta administrativa a ser adotada pelos representantes do povo brasileiro, no exercício de suas funções.

No refletir acerca do caso, Almeida<sup>28</sup> Fernanda Dias de Menezes de Almeida (pg. 110), relembra que

outras disposições constitucionais antes referidas impõem aos Estados a obrigação de manter na estrutura administrativa, determinadas instituições, como as Procuradorias Gerais, a Defensoria Pública, as polícias civis e militares, adiantando desde logo, muita regras referentes às suas finalidades e funcionamento.

Dito isso, passa-se à análise das competências privativas legislativas.

---

<sup>26</sup>FERRERIA FILHO, Manoel Gonçalves. In: ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Op. Cit.* pag. 108/109.

<sup>27</sup>FERRERIA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op. Cit.* pag. 89

<sup>28</sup>ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Op. Cit.* pag. 110.

### 2.3.3 Das competências privativas legislativas dos Estados

Considerando os termos até aqui discutidos, é incontestável o fato de que a atuação dos Estados é bastante restrita.

No que tocante às competências enumeradas, pode-se dizer, de modo resumido, de que aos Estados fica a incumbência de legislar sobre as regiões metropolitanas através de lei complementar. Nota-se, nesse sentido, que ao legislativo estadual é possibilitado dispor sobre o ordenamento de seu território.

A professora Almeida<sup>29</sup> complementa a afirmação no sentido de que:

O problema parece agora melhor equacionado com a passagem da competência em causa para a órbita dos Estados, que definirão as diferentes regiões metropolitanas, estabelecendo a sua organização e as suas finalidades, respeitada, porém, a autonomia dos Municípios que as integrarem, já que a autonomia municipal configura exatamente um daqueles princípios de consideração necessária pelos Estados em sua auto-organização.

Cumprir referir também que a Constituição também atribui de modo expresso aos Estados a instituição de outras unidades territoriais (a saber: aglomerações urbanas, microrregiões de municípios limítrofes) de modo que permita que sejam partes integrantes de um sistema regional de organização, planejamento e de execuções de funções públicas que tenham interesses em comum.

Ao que toca à criação de Municípios, evidentemente, aos Estados é conferida essa possibilidade e, através da Emenda Constitucional n. 15 de 12. 09.1996<sup>30</sup>, lhes foram fixados os requisitos para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios.

Todavia, é importante registrar a lição de Mendes e Branco<sup>31</sup> na qual reforça que:

A maior parte da competência legislativa privativa dos Estados-membros, entretanto, não é explicitamente enunciada na Carta. A competência residual do Estado abrange matérias orçamentárias, criação, extinção e fixação de cargos públicos estaduais, autorizações para alienação de imóveis, secretarias de Estado, organização administrativa, judiciária e do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Procuradoria Geral do Estado. Vale observar que a Constituição, no tocante a matéria tributária, enumerou explicitamente a competência dos Estados – art. 155. No aspecto tributário, é a União que detém competência, além de expressa, residual, permitindo-se-lhe a instituição de outros tributos, além dos enumerados para ela e para as outras pessoas políticas.

---

<sup>29</sup> *Ibidem.* pag. 110.

<sup>30</sup> BRASIL. Constituição, 1988. Emenda Constitucional n. 15 de 12. 09.1996.

<sup>31</sup> MENDES; Gilmar Ferreira, Branco; Paulo Gustavo Gonet. *Op. Cit.* pag. 839

Assim, a partir da análise do texto constitucional referente à atuação dos Estados, conclui-se que a maior parte de suas competências privativas não são enumeradas e que, a maior parte delas fazem referência à sua atuação material administrativa e financeira, observando ainda, os limites que lhes são impostos.

#### **2.4 Das competências legislativas concorrentes entre os Entes federativos**

As competências legislativas concorrentes entre a União, Estados e Distrito Federal, estão previstas, substancialmente nos incisos do art. 24 da CRFB, ficando por conta dos parágrafos, o direcionamento da atuação da União em estabelecer as normas gerais.

Frisa-se ainda, a hipótese trazida no parágrafo segundo do referido artigo e que é tratada por Almeida<sup>32</sup> como inovação terminológica. É o caso da competência suplementar dos Estados. Isto é, nas hipóteses de ausência de normas gerais da União, aos Estados e Distrito Federal cumprirá o papel de suprir, de preencher a lacuna deixada pelo legislador.

Salienta-se nesse sentido, a visão de Mendes e Branco<sup>33</sup>

Na falta completa de lei com normas gerais, o Estado pode legislar amplamente, suprimindo a inexistência do diploma federal. Se a União vier a editar a norma federal faltante, fica suspensa a eficácia da lei estadual, no que contrariar o alvitre federal. Opera-se, então, um bloqueio de competência, uma vez que o Estado não mais poderia legislar sobre normas gerais, como lhe era dado até ali. Caberá ao Estado, depois disso, minudenciar a legislação expedida pelo Congresso Nacional.

Desse modo, no rol das competências concorrentes elencadas no art. 24, há a hipótese dos Estados e Distrito Federal suprirem as lacunas deixadas pelo legislador, ficando condicionada a sua aplicabilidade até a edição de norma geral definida pela União. Como consequência, à entidade federada também deverá fazer a readequação normativa, de acordo com a lei posterior.

---

<sup>32</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Op. Cit.* pag. 136.

<sup>33</sup> MENDES; Gilmar Ferreira, Branco; Paulo Gustavo Gonet. *Op. Cit.* pag. 841.

### **3 DAS COMPETENCIAS AFETAS AOS MUNICIPIOS: O CRITÉRIO BALIZADOR DO INTERESSE LOCAL COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL NA DETERMINAÇÃO DE SUA CAPACIDADE LEGISLATIVA.**

Ao iniciarem as considerações acerca da matéria tratada nesse capítulo, é pertinente tecer algumas considerações sobre a atuação dos Municípios ao longo da história, a contar do período do Brasil colonial.

A fim de evitar delongas, utilizar-se-ão os ensinamentos trazidos pelo municipalista Hely Lopes Meirelles, em sua obra clássica: O Direito Municipal Brasileiro<sup>34</sup>.

O renomado municipalista ensina que o ideal municipal foi implantado no Brasil - Colônia, essencialmente pela forma adotada em Portugal, sob a vigência de três Ordenações, a saber: Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, sendo constituídas por um presidente, três vereadores, dois almotacéis e um escrivão. Além desses que desempenhavam função administrativas, acoplados à Câmara, havia um juiz de fora que era vitalício e dois juizes comuns, eleitos com vereadores<sup>35</sup>.

Seguindo, o autor refere que:

No período colonial, a expansão municipalista foi restringida pela idéia centralizadora das Capitânicas, afogando as aspirações autonômicas dos povoados que se fundavam e desenvolviam mais pelo amparo da Igreja que pelo apoio dos donatários. Mesmo assim, as municipalidades de então tiveram inegável influencia na organização política que se ensaiava no Brasil, arrogando-se por iniciativa própria, relevantes atribuições de governo, de administração e de justiça. Realizavam obras públicas, estabeleciam posturas, fixavam taxas, nomeavam juizes-almotacéis, recebedores de tributos, depositários públicos, avaliadores de bens penhorados, alcaides-quadrilheiros, capitães-mores de ordenanças, sargentos-mores, capitães-mores de estradas, juizes da vintena e tesoureiros-menores. Julgavam injúrias verbais e, não raras vezes, num incontido extravasamento de poder, chegavam essas Camaras a decretar a criação de arraiais, a convocar "juntas do povo" para discutir e deliberar sobre interesses da Capitania, a exigir que governadores comparecessem aos povoados para tratar de negócios públicos de âmbito estritamente local, a suspender governadores de suas funções, e até mesmo a depô-los, como fez a Camara do Rio de Janeiro, com Salvador Correia de Sá e Benevides, substituído por Agostinho Barbalho Bezerra.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. Edição 3ª. São Paulo: 1977. Editora Revista dos Tribunais.

<sup>35</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. Cit.* pag. 05.

<sup>36</sup> *Ibidem.* pag. 05.



Nota-se que o ideal de autonomia se fez presente desde o período colonial e as situações acima relatadas perduraram até a Independência do Brasil, com a vigência da Constituição de 1824, o qual trouxe outros rumos para os municípios.

Consigna-se que trazer um estudo específico acerca da evolução municipal ao longo de todas as Constituições que vigoraram no Brasil é algo que demandariam inúmeras linhas e estenderiam sobremaneira este tópico.

Desse modo, em uma visão abrangente acerca da municipalidade no direito brasileiro, ainda que pareça, inicialmente, a sua atuação de forma bastante autônoma, ressalte-se que o decorrer das constituições, os municípios aparecem de forma bastante tímida e a eles os poderes foram restringidos, por motivos de cunho unicamente políticos<sup>37</sup>.

Todavia, a iniciarem as problemáticas que tornam a essência dos questionamentos que serão levantados, importante registrar a inovação trazida na Constituição de 1891<sup>38</sup>, onde dispôs em seu texto que determinou aos Estados que se organizassem “de forma a assegurar a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”. Assim, toda a autonomia municipal ficou amparada em graus diversos, variando a atuação de acordo com o que era permitido pelo Estado a que lhe pertencia.

Nesse ponto, a CRFB de 1988, inovou trazendo no inciso I do art. 30, a expressão “interesse local”, no mencionar a competência privativa dos Municípios em legislarem sobre os assuntos pertinentes a esses interesses.

Feitas essas considerações de ordem geral, passe-se a análise das competências dos municípios.

### **3.1 Das competências privativas dos Municípios**

Consoante se verifica a abrangência do inciso I do art. 30 em tratar das competências legislativas municipais sobre assuntos de interesse local, torna-se óbvio o fato de que elas não estão expressas no texto constitucional.

---

<sup>37</sup> Para o melhor entendimento deste ponto, dada as dimensões do trabalho que impossibilitam um maior aprofundamento da matéria, sugerimos a leitura do Capítulo I *Origens e Evolução do Município* In: Direito Municipal Brasileiro de Hely Lopes Meireles.

<sup>38</sup>BRASIL. Constituição Da República Dos Estados Unidos Do Brasil\_ de 24 de Fevereiro de 1891. Art. 68, *caput*.

Complementando o raciocínio de Hely Lopes Meirelles, no mencionar que o progresso oferta novos recursos à disposição do homem e da sociedade, Almeida<sup>39</sup> reflete que: “pode surgir, portanto, a necessidade de que novos serviços sejam prestados pelo Município, não convindo estratificar no texto constitucional o seu rol de competências. A matéria mais apropriadamente deverá ser desenvolvida nas Leis Orgânicas que doravante os próprios Municípios editarão.”

Assim, o legislador deixou nesse ponto, a abertura para questionamentos conceituais acerca daquilo que venha a ser o que é, de forma efetiva, interesse puramente local, sobretudo aquilo que é referente às competências materiais privativas. A exemplo disso cumpre referir o ordenamento do solo e política de edificações trazem em sua essência, interesse estadual e nacional.

Nesse sentido, importante trazer a comento, as referencias de Almeida<sup>40</sup>

Por outro lado, temos para nós que as competências previstas no inciso VI (manter programas de educação infantil e de ensino fundamental), no inciso VII (prestar serviços de atendimento à saúde da população) e no inciso (promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local) não são exclusivas do Município, inscrevendo-se na área das competências materiais comuns. Quanto à educação, é certo que nos termos do art. 211, parágrafo 2, os Municípios atuarão prioritariamente na área de ensino fundamental e infantil. Mas isto não significa, por exemplo, que os Estados não possam atuar nessa área, a ponto de ser a educação dever do Estado, cabendo ao Poder Público de todas as esferas organizar em regime de colaboração os seus sistemas de ensino. Quanto à saúde, já se lembrou em várias oportunidades que é assunto de competência comum, aliás expressamente incluído no rol do art. 23, o que dispensaria a previsão o art. 30, inciso VII. É o mesmo vale dizer, em relação à proteção do patrimônio histórico-cultural, também arrolada como competência comum no artigo 23.

Assim, conforme ressaltado pela autora, vale mencionar que outros dispositivos constitucionais trazem em seu bojo competências municipais que vão além daquelas matérias referentes no artigo 30 da Constituição.

### 3.1.2 Das competências legislativas privativas dos Municípios

O poder conferido aos Municípios em confeccionarem legislação que determine a sua administração no sentido mais abrangente possível é conseqüência lógica de que o interesse local está posto como critério balizador do desempenho de suas atividades.

---

<sup>39</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Op. Cit.* pag. 101.

<sup>40</sup> *Ibidem.* pag. 100.

Todavia, assim como o fato de que muitos doutrinadores de respeitável conhecimento no âmbito jurídico refutam a idéia de que o Município é ente federativo e nesse sentido, destaca-se o professor Silva<sup>41</sup>, também existem questionamentos da doutrina acerca da função legislativa das Câmaras Municipais.

Entretanto, divergindo acerca da relevância dessa discussão, Almeida<sup>42</sup> posiciona-se no seguinte sentido:

Perdidos na distancia os ecos do período de nossa história em que se falava em “posturas”, não em leis municipais, não faz mais sentido discutir se o Município tem ou não função legislativa. Pelo sim, pelo não, preferiu o constituinte expressamente proclamar que o Município legisla, e com exclusividade, sobre os assuntos de interesse local.

Dessa forma, a partir da leitura do referido dispositivo, entende-se que a autonomia municipal em editar leis que versem sobre assuntos de interesse local está intimamente ligada ao ideal federalista de independência entre os membros que constituem a federação.

A fim de se fortificar as afirmações, registra-se à título de complementação, que cabem à União e aos Municípios, os poderes enumerados, ficando por conta dos Estados-Membros, apenas os poderes remanescentes.

Nesse sentido, não diverge o professor Ferreira Filho<sup>43</sup>, referindo que:

A competência a que lhe é concedida pela Constituição, o é, aliás, nos mesmos termos que da União. Esta e o Município têm os poderes enumerados; os Estados-Membros, os poderes remanescentes. Sua competência, impõe-se, ainda que implícita, aos poderes estaduais remanescentes e até aos poderes da própria União. Tal deflui do art. 102, III, c, pois aí se vê que a regra local pode impor-se à regra federal, dentro de sua esfera. Essa competência envolve legislação (pode o Município cobrar tributos e de acordo com art. 150, I, III, a, b, só a lei pode criá-los...) e administração (art. 30, III a IX).

Em razão de todo o raciocínio até agora exposto e, em sendo elemento crucial para a determinação da competência municipal, no âmbito legislativo, fica o questionamento sobre o que o constituinte quis dizer, ou então, em que compreendem, na prática, os interesses locais municipais?

### **3.2 O interesse local municipal como balizador da competência municipal**

A idéia inicial sobre o que seriam os interesses locais municipais, remonta aos primórdios da idealização de federação.

<sup>41</sup> SILVA, José Afonso da. *Op. Cit.* pag. 640.

<sup>42</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Op. Cit.* pag. 103.

<sup>43</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op. Cit.* pag. 100

Conforme já mencionado neste trabalho, o surgimento do primeiro Estado Federal se deu através do agrupamento das Treze Colônias, nos Estados Unidos que, conforme mencionado pelo professor Júnior<sup>44</sup>

Consistiam elas em pequenos Estados mais parecendo com grandes municípios. Assim, pode-se considerar praticamente uma fusão entre municípios e estados. Diferentemente daquilo que ocorre no Brasil, em razão de que o espaço territorial e as diferenças existentes entre eles, leva-se ao raciocínio de que seriam os nossos Estados, verdadeiras Províncias ao modo europeu.

Logo, partindo do raciocínio da evolução histórica ao longo das Constituições vigentes no Brasil, pode-se dizer que o peculiar interesse trazido pela Constituição de 1891 e depois, o interesse local contemplado na de 1988, dizem respeito às particularidades de cada município enquanto ente federado.

Registra-se, no entanto, que buscar uma conceituação estanque ou linear sobre o que, efetivamente, são os interesses locais municipais, beira à utopia, na medida em que os mesmos são variáveis.

Até porque, o próprio constituinte de 1988 deixou de trazer no bojo da constituição a definição de interesse local municipal, conforme se verifica a partir da análise do texto constitucional. Nesse sentido, Almeida<sup>45</sup> menciona que

Afastando-se, em parte, da técnica tradicional, a Constituição de 1988 não se limitou a demarcar a área das competências municipais circunscrevendo-as à categoria genérica dos assuntos concernentes ao peculiar interesse do Município. Foi mantida, sim, uma área de competências privativas não enumeradas, uma vez que os Municípios legislarão sobre assuntos de interesse local (art. 30, I). Todavia, o constituinte optou – e aqui está a diferença em relação à técnica anterior – por discriminar também certas competências municipais exclusivas em alguns casos dos incisos do art. 30 e em outros dispositivos constitucionais.

A renomada autora segue, na mesma linha, dizendo que os elementos trazidos no bojo do artigo constitucional comentado, também dizem respeito aos demais entes federados, sendo inegável que determinadas matérias como a ordenação do solo urbano também são interesses estaduais e nacionais.

---

<sup>44</sup> JUNIOR, Cezar Saldanha; REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder; AVILLA, Marta Marques (coordenadores). O município e a Federação. In: Debates do IX Encontro de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da Universidade do Rio Grande do Sul, ocorridos em 4 e 5 de dezembro de 2009. Coleção Estado de Direito III. Porto Alegre: 2010. Pag. 57.

<sup>45</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Op. Cit.* pag. 97

Assim, o interesse local municipal poderá ser conceituado como a conveniência ou relevância de algo para determinado povo que fica em certo lugar. Desse modo, o gestor público deve direcionar os seus atos de acordo com as particularidades de onde lhe compete gerir, obedecendo de qualquer sorte, as diretrizes apontadas e respeitando as competências impostas nos dispositivos legais que regulam a matéria de forma geral.

Equiparada à complexidade da conceituação de interesse locais municipais é a colidência dos interesses dos entes federados e, o ponto de referência para que seja compreendido o que compete a cada um é saber onde termina um interesse e inicia outro.

Nesse sentido, é apontado por Silva<sup>46</sup> que, no Estado moderno, fica cada vez mais complicado discernir interesse geral ou nacional de interesse regional ou local. Recorrentemente alguns problemas não são obrigatoriamente de interesse nacional porque não afetam toda a Nação, mas também não são particulares de apenas um Estado por não abrangerem dois ou mais deles.

Oportuno registrar que tal dúvida também foi objeto de estudo e trazida a comento, no IX Encontro de Direito Constitucional, promovido pelo Instituto Pimenta Bueno, ocorrido do Salão Nobre da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em 09.12.2009 que foi objeto de publicação do livro: O município e a Federação.

Durante os debates promovidos entre renomados juristas do país, restou concluído que a forma de interpretação a ser dada para a expressão “interesse local” deve ser feita de maneira ampla.

Nesse sentido, salienta-se a fala do professor Ferreira Filho<sup>47</sup>

É impossível, na prática, separar rigorosamente o que é de interesse local, o que é de interesse regional e o que é de interesse nacional. Sem dúvidas, o Constituinte quis ampliar a competência dos Municípios e usou a expressão interesse local, que é mais ampla do que peculiar interesse – compreende interesses que não seriam peculiares. Contudo, na prática, as coisas acabam dando no mesmo, pois a seleção do que é interesse nacional, regional ou estadual, quando já não está pré-determinada pela Constituição, depende exatamente da prevalência. Todavia, o outro lado da história está em que a nossa Constituição puxou para fora do campo do Município algumas competências que são de elementar interesse local. Cito a este respeito o caso do Direito Urbanístico, que é da competência exclusiva da União.

---

<sup>46</sup> SILVA, José Afonso da. *Op. Cit.* pag. 478

<sup>47</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op. Cit.* pag.33.

Fazendo o contraponto, o professor Júnior<sup>48</sup> seguiu com a instigação de que o peculiar interesse, considerando o significado da expressão “peculiar” que se refere aquilo que é único, não comporta divagações. Contudo, o termo “interesse local” e levando-se em conta o sentido da palavra “local”, aceita questionamentos, razão pela qual se mostra pertinente discutir o que não seria de interesse local, abrindo margem à extralocalidade dos interesses públicos.

Nesse caso, optam alguns professores – que entre eles destacam-se Ferreira Filho<sup>49</sup> e Reverbel<sup>50</sup> que, nos casos em que são verificados interesses que ultrapassem o local, dando a idéia de extralocalidade, os conflitos devem ser resolvidos de acordo com a preponderância ou ainda, com base no princípio da subsidiariedade<sup>51</sup>.

Assim, de forma resumida, registra-se que o Constituinte de 1988 no substituir a expressão “peculiar interesse” por “interesse local”, teve a intenção de ampliar a importância dos Municípios que até então, apareciam de forma bastante tímida, aumentando a sua atuação. A contribuir com esse raciocínio, alia-se a isso, o fato de que são expressas as competências da União e o que não for expressamente dos Municípios, fica reservado aos Estados (competência residual).

Nesse ponto, reitera Reverbel<sup>52</sup>

Se a União não estabelecer normas gerais, os Estados podem fazer essas normas gerais. Mais além, pelo que nos informa o art. 30, II, o Município pode complementar a legislação federal e estadual no que couber. É justamente pela leitura conjunta destes dois dispositivos que podemos perceber a grande margem da liberdade conferida ao poder local para exercer o que lhe é devido, peculiar – para exercer aquilo que lhe é próprio desde os tempos do Império ou mesmo dos tempos mais distantes das Capitânicas Hereditárias. Assim, aquilo que é próprio deve ser do Município, uma vez que é nele que residimos.

Ainda que seja bastante latente na doutrina, a defesa pelo municipalismo e, sem sombras de dúvidas se destaca entre os doutrinadores, Hely Lopes Meirelles, as proporções da amplitude das competências deve ser estudada ou ainda, avaliada de forma bastante cuidadosa.

---

<sup>48</sup> JUNIOR, Cezar Saldanha; REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder; AVILLA, Marta Marques (coordenadores). *Op. Cit.* pag. 35.

<sup>49</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op. Cit.* pag. 45.

<sup>50</sup> REVERBAL, Carlos Eduardo Dieder. *Op. Cit.* pag. 46

<sup>51</sup> Importante ressaltar que o princípio da subsidiariedade sob a perspectiva do direito público, consiste na atuação prioritária da esfera mais próxima da sociedade. Nas hipóteses em que não é permitida a sua atuação direta, obedecendo aos critérios desse princípio, automaticamente o caso, deve ser direcionado para o âmbito subsequente.

<sup>52</sup> REVERBAL, Carlos Eduardo Dieder. *Op. Cit.* pag. 42.

Ao primeiro momento, o principal norteador das competências legislativas municipais, pode parecer de fácil compreensão, na medida em que se consiga capturar a lógica de sua aplicabilidade, na academia.

No entanto, conforme muito bem considerado pelo professor Ferreira Filho<sup>53</sup>, no âmbito dos fatos jurídicos, corriqueiramente experimentados no dia-a-dia pelos operadores do direito, a aplicação prática é algo bastante complexo. Nesse sentido, transcreve-se o raciocínio:

Eu apenas quero trazer para vocês problemas concretos para que os senhores meditem sobre a complexidade da solução dos problemas que foram aqui levantados. São dois problemas concretos que são e não são de interesse local; que são e não são de interesse extralocal. Por exemplo, pode o Município proibir que sejam sepultados nos seus cemitérios municipais do Município vizinho, que eventualmente não tenha cemitério? Há um caso em São Paulo, em que isso se questiona. É um interesse local, é um interesse regional, qual é o interesse que aí está? E trago ainda outro exemplo: a localização de determinadas usinas seria considerada de interesse local, mas é legítimo que o Município localize usinas de compostagem de lixo, com o odor que delas exala, exatamente em uma posição em que os ventos levem o mau para o vizinho?

Nesse sentido, a reflexão do doutrinador acima citada remete ao estudo de um desdobramento que é pouco comentado na doutrina e, novamente, remetendo ao questionamento: o interesse local pode deixar de ser, efetivamente local? E quando assim ocorre, qual é a forma de interpretação e aplicabilidade para um caso em concreto?

### 3.2.1 O interesse local municipal e o caso das necrópoles urbanas: a hipótese de reconhecimento de interesse extralocal

Conforme mencionado anteriormente, os assuntos que dizem respeito à administração pública propriamente dita, para os Municípios atenderem às necessidades de sua população, devem praticar os atos de gestão de acordo com os seus interesses locais.

Assim, atividades que competem aos Municípios, sobretudo aquelas abrangidas no inciso I do art. 30 da Constituição Federal de 1988, merecem destaque e devem ser analisadas de forma cautelosa.

---

<sup>53</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op. Cit.* pag. 52.

Isto ocorre porque inexistente no texto constitucional uma definição concreta e linear que conceitue sem deixar dúvidas a respeito. Nesse sentido, Almeida<sup>54</sup> menciona que:

Aceito como válido o critério do interesse local predominante para a fixação das competências materiais privativas dos Municípios, é natural que a maior parte dessas competências não seja enumerada na Constituição. Isto porque, como explica HELY LOPES MEIRELLES (1981:295), “a atividade humana é multifária e o progresso põe, dia a dia, novos recursos à disposição do homem e da sociedade, para a satisfação de suas necessidades e de seu conforto. ” Pode surgir, portanto, a necessidade de que novos serviços sejam prestados pelo Município, não convindo estratificar no texto constitucional o seu rol de competências. A matéria mais apropriadamente deverá ser desenvolvida nas Leis Orgânicas que doravante os próprios Municípios editarão.

Assim, não sendo os assuntos que versem sobre interesse local enumerados taxativamente no texto constitucional, caberá ao Poder Judiciário disciplinar a quem compete regulamentar a matéria ou disciplinar a tarefa<sup>55</sup>.

Em pesquisa jurisprudencial no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul<sup>56</sup> há uma imensidão de decisões a respeito, as quais tratam como assunto de interesse local municipal todos os atinentes aos cemitérios municipais, seja na utilização de serviço por concessão (Embargos Infringentes nº 70044160299), na preservação e conservação do local (Apelação cível nº 70057090342) ou até mesmo, decisão relativa à responsabilidade civil do Município referente à conduta praticada pela administração de cemitério que resulta em dano moral (Apelação cível nº 70063170351).

Desse modo, verifica-se que é a decisão a partir do caso em concreto que norteará a conceituação de interesse local dos Municípios que, dadas as condições e diferentes interpretações, podem ser bastante variadas.

O que se nota é que, na maior parte dos entendimentos jurisprudenciais e nos pouquíssimos doutrinários encontrados, há fortes conclusões de que, basicamente todos os assuntos que envolvem os cemitérios são de competência privativa dos Municípios.

A doutrina jurídica brasileira é bastante restrita no que tange às necrópoles urbanas. Afirma-se que apenas um doutrinador dissertou sobre o assunto em suas obras específicas de Direito Funerário, a saber, o professor gaúcho Justino Adriano Farias da Silva.

---

<sup>54</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Op. Cit.* pag. 101.

<sup>55</sup> *Ibidem.*

<sup>56</sup> [www.tjrs.com.br/site/jurisprudencia](http://www.tjrs.com.br/site/jurisprudencia)



Nesse viés, o autor traz no bojo de sua obra a compreensão dos fundamentos acerca do surgimento dos cemitérios. A análise histórica faz crer que, a falta de ideologias perpetuada por crenças religiosas<sup>57</sup> unida à falta de recursos tecnológicos, ou até mesmo a ingenuidade acerca dos reflexos ambientais ocasionados, sempre se permitiu dizer que os cemitérios, pertenciam, exclusivamente aos Municípios.

Assim leciona Silva<sup>58</sup>

Paralelamente a estes direitos, tem a Sociedade, representada pelo Estado, também o direito-de-sepultar que deve ser exercido pela Municipalidade. Então o Poder Público concede um lugar nos cemitérios próprios para que se realize a inumação, não está apenas satisfazendo o direito de ser sepultado do falecido, como está, simultaneamente, executando o seu direito de ver os corpos sepultados. Portanto, o direito-dever de sepultar, pertence não só aos familiares, mas também ao Poder Público.

Todavia, apesar de estar sob gerência municipal desde os seus primórdios e, em compreendido jurisprudencialmente, conforme visto, como interesse local, não se pode dizer, que a formação dos cemitérios teve como preocupação determinante necessidade higiênicas ou de salubridade pública.

Explica-se, à título de curiosidade histórica:

Os problemas sanitários dos cemitérios, no Brasil, podem ser levantados no século XIX, quando o costume ainda era enterrar os mortos nas igrejas, sem que houvessem as precauções adequadas, tendo como consequência, além do odor, a proliferação de doenças propagadas pelo processo de decomposição dos corpos.

Esse inconveniente ocorria porque os locais eram inadequados; as paredes não possuíam espessura necessária para conter o cheiro e vedar as catacumbas. Os corpos eram basicamente amontoados e inexistia qualquer regramento que disciplinasse o depósito dos cadáveres<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> Destaca-se que os ritos de passagem dos diversos grupos étnicos, as concepções religiosas, o tratamento jurídico dado ao morto, a filosofia e os funerais, usados nas diferentes épocas, nos indicam que o homem sempre dedicou atenção especial aos mortos, por razões espirituais. Qualquer prática que ocorra de sepultamento inumação, cremação e até o endocanibalismo, se justifica numa vida após a morte ou, em outro grau, no respeito ao morto. Inicia-se um processo de negação explicado pela psicologia, de que o morto ainda não morreu. Nesse sentido, sugere-se leitura da obra Direito Funerário Penal, citada anteriormente.

<sup>58</sup> SILVA, Justino Adriano Farias da. Direito Funerário Penal. Edição única. Porto Alegre: 1992 Livraria do Advogado. Pag. 46.

<sup>59</sup> BORTOLASSI, Cassiê Cristine. Cemitérios: fontes potencialmente poluidoras. Passo Fundo: Universidade de Passo Fundo, 2012. Pag. 16. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiGsYLVofXLAhWJIJAKHW2hBDkQFggdMAA&url=http%3A%2F%2Fusuarios.upf.br%2F~engeamb%2FTCCs%2>

De acordo com o Sindicato dos Cemitérios e Crematórios Particulares (SINCEP)<sup>60</sup> apenas no século XIII é que houve a individualização dos cadáveres, caixões e túmulos, por motivos que são óbvios.

Os cemitérios nunca foram bem aceitos pela sociedade brasileira. Tal fato tanto é verdade que apenas em 1856, após ter ocorrido uma epidemia do Cólera Morbus em Recife, que culminou na morte de 100 pessoas por dia, é que a sociedade passou a incorporar os cemitérios, a começar pelos pernambucanos<sup>61</sup>.

Assim, verifica-se que até pouco tempo o Brasil não considerava a implementação de cemitérios e, mesmo após serem instalados, não eram considerados aspectos geológicos e hidrogeológicos intrínsecos ao meio físico, o que culmina em impactos ambientais, afetando a qualidade de vida das populações<sup>62</sup>.

Logo, pode-se afirmar que os cemitérios são comparados a aterros controlados para lixo domésticos, mas com o agravante de conter espécie de lixo hospitalar misturado com a matéria orgânica ali depositada, carregando consigo as bactérias e vírus que possivelmente foram a *causa mortis* dos indivíduos. Igualmente é importante considerar que os metais pesados, oriundos das próteses, das urnas, dos caixões, também contribuem sobremaneira para a poluição dos solos. Unido a tudo isso, leva-se em conta também que todos os ácidos produzidos pelo organismo na fase de decomposição cadavérica irão reagir com os metais, além de igualmente estarem atrelados a isso, todos os resíduos nucleares adquiridos pelos seres humanos em vida. A exemplo, apontam-se os casos de pacientes que foram submetidos por período de quimioterapia e que os corpos foram enterrados contaminados por elementos radioativos<sup>63</sup>.

Em entrevista com o geólogo mestre em Engenharia Sanitária, Lezíro Marques Silva<sup>64</sup>, aponta que cerca de 75 % dos cemitérios apresentam o solo contaminado por necrochorume (substância liberada pelos corpos em

---

F2012-  
[%2FCASSI%25CA%2520CRISTINE%2520BORTOLASSI.pdf&usg=AFQjCNFYVa\\_mZWIKGyP-NT3uPxz2ffZXcQ&sig2=GZSUEWa1ilbUoQDDHQwsrw](#) acessado em 08.03.2016

<sup>60</sup> Disponível em <http://www.sincep.com.br/portalpt/arquivos/category/sala/curiosidades> acessado em 17.03.2016.

<sup>61</sup> BORTOLASSI, Cassiê Cristine. *Op. Cit.* pag. 16.

<sup>62</sup> BRAZ e LOPES. IN: BORTOLASSI, Cassiê Cristine. *Op. Cit.* pag. 17.

<sup>63</sup> BORTOLASSI, Cassiê Cristine. *Op. Cit.* pag. 27.

<sup>64</sup> SILVA, Lezíro Marques. Contaminação por necrochorume afeta subsolo de cemitérios em São Paulo. São Paulo: 06.04.2010. Entrevista concedida a EcoDebate. Disponível em <http://www.ecodebate.com.br/2010/04/06/contaminacao-por-necrochorume-afeta-subsolo-de-cemiterios-em-sao-paulo/> acessada em 24.02.2016

decomposição), pois cada cadáver libera cerca de 200 mililitros da substância por dia e, ao escaparem das sepulturas penetram no solo.

Na mesma linha, o referido geólogo segue, dizendo que há alta carga toxica e microbiológica, com vírus e bactérias. Assim, para saber a quantificação dos prejuízos alcançados pela decomposição dos corpos nos cemitérios, basta multiplicar os dados mencionados pelo número de enterros realizados.

### **3.3 A legislação federal: As normas gerais do Conselho Nacional do Meio Ambiente**

No considerar os fortes elementos que solidificam a ideia de que os cemitérios são potencialmente agressivos ao meio ambiente, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) editou a Resolução nº 335/2003<sup>65</sup>, onde estão definidos os caminhos a serem percorridos para a instalação de novos cemitérios, bem como o procedimento de readequação das necrópoles já existentes.

Nota-se que desde a existência dos primeiros cemitérios no Brasil, apenas no ano de 2003 a situação chamou a atenção de Poder Público, ficando, nesse espaço de tempo, diversos casos isolados de poluição.

Até então, inexistia legislação que dispusesse acerca do tema, ficando à critério exclusivamente dos Municípios a instalação e fiscalização de suas necrópoles.

Todavia, ainda que exista a Resolução do CONAMA, os assuntos que envolvem os cemitérios ainda são tratados como interesse privativo dos Municípios, em que pese exista a possibilidade de interferência no solo de Municípios limítrofes.

Explica-se: se há comprovação de que pode ocorrer poluição no solo, podendo até mesmo atingir o lençol freático de determinada região, como será de competência privativa de um Município legislar de forma privativa sobre matéria que possa vir a afetar um limítrofe, quiçá uma região metropolitana?

Nesse sentido, novamente torna-se pertinente, trazer à consideração a passagem constante de Leal<sup>66</sup>

Meio ambiente é um tema que a Constituição submete à União, aos Estados e, se quisermos, pelo art. 30, II, aos Municípios. Meio ambiente é um tema que toca às três esferas da Federação e, portanto, não pode

<sup>65</sup> BRASIL, Resolução CONAMA Nº 335/2003 - "Dispõe sobre o licenciamento ambiental de cemitérios". - Data da legislação: 03/04/2003 - Publicação DOU nº 101, de 28/05/2003, págs. 98-99

<sup>66</sup> LEAL, Roger Stiefelman. In: O município e a Federação. JUNIOR, Cezar Saldanha; REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder; AVILLA, Marta Marques (coordenadores). *Op. Cit.* pag. 39.

ser um tema de interesse local. Tema de interesse local interessa exclusivamente ao Município. Tema de interesse local, segundo o art. 30, I da Constituição, é de competência privativa do Município. Portanto, a proteção ao meio ambiente – que a Constituição declara expressamente interessar concorrentemente à União, aos Estados e aos Municípios – não pode estar incluído no conceito de interesse local. Parece-me que incluir interesse local nessa esfera, na esfera de competência concorrente, é o que os americanos chamam de wishful thinking. Dessa forma, para responder a pergunta, reproduzirei algumas observações do professor Jose Levi: interesse extramunicipal não é mais interesse local, e interesse local não corresponde à gama de interesses do Município, que envolve também outras competências que fogem à do art. 30, I. Havendo ultrapassado o interesse dos Municípios e passando, portanto, a ser intermunicipal, essa competência ou esse interesse, digamos assim, torna-se do Estado ou da União.

De fato, a idéia de interesse extralocal acaba se contrapondo àquilo que orienta a regra da competência constitucional municipal.

Na hipótese de reconhecimento da extralocalidade ou translocalidade acaba sendo um fator diferencial que permite constatar quando um ente político de calibre, digamos que, menor, extrapola o seu agir, deixando de observar o âmbito de sua competência local.

Algumas matérias já foram objeto de posicionamento do Superior Tribunal de Justiça e nesse ponto, frisa-se à título exemplificativo, o que refere Mendes E Branco<sup>67</sup>

É claro que a legislação municipal, mesmo que sob o pretexto de proteger interesse local, deve guardar respeito à princípios constitucionais acaso aplicáveis. Assim, o STF já decidiu que a competência para estabelecer o zoneamento da cidade não pode ser desempenhada de modo a afetar princípios da livre concorrência. O tema é objeto da Sumula 646. O horário de funcionamento de instituições bancárias, entretanto, transcende o interesse predominante dos Municípios, recaindo sobre a esfera federal. Por outro lado, é da competência legislativa do Município, por ser matéria de interesse local (proteção do consumidor), a edição de lei que fixa tempo máximo de espera em fila de banco.

Nota-se que a interpretação jurisprudencial tem sido feita no sentido harmônico, observando os limites do critério “interesse local” no caso em concreto. No entanto, cumpre referir que, especificamente no caso das necrópoles urbanas que, conforme a jurisprudência gaúcha faria parte do inciso I do art. 30, abre-se margem interpretativa, para a relativização do interesse local. Remetendo, desse modo, automaticamente, para a idéia trazida de<sup>68</sup> de interesse extralocal.

---

<sup>67</sup> MENDES; Gilmar Ferreira, BRANCO; Paulo Gustavo Gonet. *Op. Cit.* pag. 842.

<sup>68</sup> JUNIOR, Cezar Saldanha; REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder; AVILLA, Marta Marques (coordenadores). *Op. Cit.* pag. 37.

Em resumo, na prática o que ocorre: a partir da vigência da Resolução do CONAMA, que dispõe acerca do licenciamento ambiental para os cemitérios, os Municípios tiveram a sua competência limitada no dispor sobre a construção das necrópoles.

O papel a ser desempenhado pelo Município no tocante à sua competência legislativa não mais compreende a abrangência que lhe até conferida no momento anterior à norma geral expedida pelo órgão competente, representativo dos interesses da União, no tocante à matéria.

Nesse aspecto, é conferida aos Municípios a competência suplementar. E é nesse sentido que vem a calhar o seguinte ensinamento de Mendes e Branco<sup>69</sup>

Aos Municípios é dado legislar para suplementar a legislação estadual e federal, desde que isso seja necessário ao interesse local. A normação municipal, no exercício dessa competência, há de respeitar as normas federais e estaduais existentes. A superveniência de lei federal ou estadual contrária à municipal suspende a eficácia desta. A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas legislativas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, com melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais.

Por fim, pertinente trazer a comento, o Decreto n. 12.330 de 1999 do município de Porto Alegre/RS<sup>70</sup>, no qual são regulamentados os cemitérios deste município. A partir da análise dos dispositivos nele constantes, nota-se que as ações determinadas pelo gestor público possuem cunho essencialmente administrativo, onde ficam ali determinados, por exemplo, horário de funcionamento e visitação, prazos para concessões de uso temporário e de uso perpétuo, etc.

Assim, importa referir que, em que pese haja construção jurisprudencial e doutrinária acerca que defendem a tese municipalista acerca do interesse local privativo municipal para disporem sobre os assuntos referentes às necrópoles urbanas, no âmbito da legislação brasileira verifica-se a flexibilização do interesse local municipal, na medida em que torna suplementar a sua competência uma vez que a legislação federal condicionou a sua atuação às normas gerais de licenciamento, expedidas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente.

---

<sup>69</sup> MENDES; Gilmar Ferreira, BRANCO; Paulo Gustavo Gonet. *Op. Cit.* pag. 843.

<sup>70</sup> PORTO ALEGRE/RS. Decreto Municipal 12330/1999 de 07.05.1999. DOPA 17/05/1999 pág. 03. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000012706.DOCN.&l=20&u=%2Fnetahtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT> acessado em 07.02.2016.

#### 4 CONCLUSÃO

Algumas observações finais podem sintetizar o estudo até agora abordado.

A primeira, de ordem geral, diz respeito ao sistema de repartição de competências trazidos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Conforme visto na parte introdutória, o modelo de federalismo de cooperação entre os membros fizeram ensejar uma nova ordem no Brasil acerca das competências distribuídas entre os seus integrantes.

Esse sistema de distribuição que, ora é reconhecido legalmente e doutrinariamente como repartição de competências, acaba ensejando uma série de questionamentos e divergências referentes a sua aplicabilidade.

Primeiramente, um dos problemas encontrados é o fato de que o modelo adotado de federalismo foi o mesmo utilizado pelo Estado americano para reunir as Treze Colônias. Sabe-se, todavia, que aqueles Estados compreendiam regiões equiparadas a grandes municípios.

Logo, não é difícil concluir que a comunicação entre os membros desse federalismo não era dificultosa, até mesmo porque, a pouca extensão territorial da região, tornou um agente facilitador para o bom andamento das políticas públicas.

Entretanto, o que vem a calhar, no caso do Brasil difere uma vez que, foi implantado aquele tipo de federalismo, sem, contudo, serem observadas as particularidades e dificuldades efetivas, que existem, de ordem prática. Refere-se nesse sentido, que em contrapartida aos critérios facilitadores no caso da Treze Colônias, o Brasil possui bastantes particularidades que variam, de um membro federado para o outro.

Os motivos para que isso ocorra, são oriundos não somente nos aspectos que dizem respeito ao convívio, dentro do território nacional, de diversas culturas, mas também à elevada extensão territorial que possuem os Estados brasileiros.

Desse modo, a fim de que ocorra a efetivação dos ideais federalistas, pode-se dizer que o Constituinte de 1988, labutou de forma bastante complexa, em estabelecer as diretrizes de repartição das competências entre as entidades federativas.

Tal fato tanto é verdade que, aos analisar as doutrinas que dissertam sobre o tema, é bastante comum encontrar limitações e divergências sobre esse assunto. Motivo pelo qual o estudo foi abordado com aqueles professores que são reconhecidos por tratarem com excelência a matéria aqui discutida.

Nesse ponto, é reconhecimento unânime na doutrina que forma adotada no Brasil acerca da repartição de competências é elevada de alto grau de complexidade e um dos fatores contributivos para que assim seja, é também o de misturar as técnicas de repartição horizontal e vertical.

Aliado a isso, tem-se o fato de que existem na doutrina, diferentes formas de nomenclatura das espécies e formas das competências. E dentro disso, os professores acabam entrando em discussões sobre terminologia.

Nesse ponto, filia-se ao posicionamento da professora Fernanda Dias Menezes de Almeida, que utiliza os termos indistintamente na sua obra que, com primor, trata do assunto.

As competências distribuídas entre os membros da Federação, de modo geral, podem ser divididas em competências administrativas e competências legislativas. Enquanto as competências administrativas fazem referência à capacidade do poder público em executar as tarefas, por exemplo, a competência legislativa possibilita a unidade federada legislar sobre determinadas matérias.

Nesse ponto, se traz a comento o posicionamento do professor Manoel Gonçalves de Ferreira Filho, no mencionar que uma competência está interligada na outra; ou seja, o doutrinador quis dizer foi que, se existe a capacidade de legislar sobre dada matéria, também existe a capacidade de administrar.

Todavia, ainda que compreensível a lógica abordada pelo professor, importa referir que tal afirmativa acaba indo de encontro, por exemplo, no caso das competências privativas municipais que possuem como critério balizador o interesse local municipal.

Explica-se nesse caso, a hipótese do Município legislar sobre assuntos atinentes às suas necrópoles urbanas. A construção jurisprudencial do Estado do Rio Grande do Sul é no sentido de que todas as matérias que versarem sobre o assunto, é de interesse privativo municipal.

Todavia, na prática da aplicabilidade da legislação federal, nota-se claramente que os municípios foram condicionados às diretrizes ofertadas por Decreto expedido pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente.

Assim, em contrapartida ao que foi referido oportunamente pela doutrina, quanto às competências administrativas e legislativas estarem intimamente ligadas, é oportuno ressaltar a hipótese da competência suplementar do Município que, no caso das necrópoles urbanas – ainda que pertencentes a esse membro federativo

que é dotado de autonomia consagrada pelo Constituinte de 1988 -, onde ele passa a ser mero executor administrativo de uma ordem superior.



## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. Competências Na Constituição De 1988. Edição: 6ª. São Paulo: Atlas S.A., 2013.

BORTOLASSI, Cassiê Cristine. Cemitérios: fontes potencialmente poluidoras. Passo Fundo: Universidade de Passo Fundo, 2012. Pag. 16. Disponível em: [https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ah\\_UKEwiGsYLVofXLAhWJIJAKHW2hBDkQFggdMAA&url=http%3A%2F%2Fusuarios.u pf.br%2F~engeamb%2FTCCs%2F2012-%2FCASSI%25CA%2520CRISTINE%2520BORTOLASSI.pdf&usq=AFQjCNFYVa\\_mZWIKGyP-NT3uPxz2ffZXcQ&sig2=GZSUEWa1ilbUoQDDHQwsrw](https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ah_UKEwiGsYLVofXLAhWJIJAKHW2hBDkQFggdMAA&url=http%3A%2F%2Fusuarios.u pf.br%2F~engeamb%2FTCCs%2F2012-%2FCASSI%25CA%2520CRISTINE%2520BORTOLASSI.pdf&usq=AFQjCNFYVa_mZWIKGyP-NT3uPxz2ffZXcQ&sig2=GZSUEWa1ilbUoQDDHQwsrw) acessado em 08.03.2016

BRASIL. Constituição Da República Dos Estados Unidos Do Brasil de 24 de Fevereiro de 1891.

\_\_\_\_\_. Constituição, 1988. Emenda Constitucional n. 15 de 12. 09.1996.

\_\_\_\_\_. Resolução CONAMA Nº 335/2003 - "Dispõe sobre o licenciamento ambiental de cemitérios". - Data da legislação: 03/04/2003 - Publicação DOU nº 101, de 28/05/2003, págs. 98-99

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso De Direito Constitucional. Edição: 40ª. São Paulo: Editora Saraiva, 2015.

JUNIOR, Cezar Saldanha; REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder; AVILLA, Marta Marques (coordenadores). O município e a Federação. In: Debates do IX Encontro de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da Universidade do Rio Grande do Sul, ocorridos em 4 e 5 de dezembro de 2009. Coleção Estado de Direito III. Porto Alegre: 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. Edição 3º. São Paulo: 1977. Editora Revista dos Tribunais.

MENDES; Gilmar Ferreira, Branco; Paulo Gustavo Gonet. Curso De Direito Constitucional. Edição: 10ª. São Paulo: Saraiva, 2015.

PORTO ALEGRE/RS. Decreto Municipal 12330/1999 de 07.05.1999. DOPA 17/05/1999 pág. 03. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000012706.DOCN.&l=20&u=%2Fnetahtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT> acessado em 07.02.2016.

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. O Federalismo Numa Visão Tridimensional Do Direto. Edição única. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SILVA, José Afonso da. Curso De Direito Constitucional Positivo. Edição: 28ª. Editora Malheiros, 2006.

SILVA, Justino Adriano Farias da. Direito Funerário Penal. Edição única. Porto Alegre: 1992 Livraria do Advogado.

SILVA, Lezírio Marques. Contaminação por necrochorume afeta subsolo de cemitérios em São Paulo. São Paulo: 06.04.2010. Entrevista concedida a EcoDebate. Disponível em <http://www.ecodebate.com.br/2010/04/06/contaminacao-por-necrochorume-afeta-subsolo-de-cemiterios-em-sao-paulo/> acessada em 24.02.2016

Sindicato dos Cemitérios e Crematórios Particulares (SINCEP) Disponível em <http://www.sincep.com.br/portalpt/arquivos/category/sala/curiosidades> acessado em 17.03.2016.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
[www.tjrs.com.br/site/jurisprudencia](http://www.tjrs.com.br/site/jurisprudencia)