

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

Maria Luísa Maggioni

COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR SUPLETIVA DOS MUNICÍPIOS

Porto Alegre
2016

Maria Luísa Maggioni

COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR SUPLETIVA DOS MUNICÍPIOS

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. Dr. Carlos Reverbel

Porto Alegre
2016

Dedico este trabalho a minha amiga Lisiane Ferrazzo Ribeiro e ao meu filho João Pedro Maggioni Cotta, este a razão de tudo.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de agradecer aos professores e funcionários do Curso de Pós-Graduação de Direito do Estado da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pelo comprometimento e dedicação apresentados na organização das aulas e exposição do conteúdo, e ao meu orientador Professor Dr. Carlos Reverbel por aceitar o duro encargo de orientar esta aluna procrastinadora.

É indispensável agradecer também a minha querida colega da Procuradoria Regional da União Inês Peterle que desempenhou papel fundamental para a realização e conclusão dos trabalhos do curso e desta monografia. Não sei se teria conseguido finalizá-los sem a preciosa ajuda em localizar toda a bibliografia necessária. Muito obrigada!

E, por fim, mas não menos importante, a minha mãe Eloísa de Freitas Maggioni, que com sua ajuda nos cuidados com o João Pedro, me proporcionou a oportunidade de realizar o curso. Obrigada também por isso.

RESUMO

A importância do Município na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil ocorre, sobretudo, em razão da autonomia conferida a ele com Constituição Federal de 1988, que reconheceu o Município como ente federativo. Quanto a sua autonomia legislativa, de acordo com os critérios horizontal e vertical de repartição de competências, mesmo que não inserido expressamente no *caput* do art. 24, da Constituição Federal, mas frente ao art. 30, II, e de forma a fortalecer os entes federados em todas as esferas, a competência suplementar conferida aos Municípios, além de complementar a legislação federal e a estadual, também pode supri-las, no que couber.

Palavras-chave: Repartição de Competências. Competência Legislativa. Federação. Critérios horizontal e vertical. Entes federados. Município. Autonomia. Competência suplementar. Interesse local.

ABSTRACT

The importance of the municipality in the political- administrative organization of the Federative Republic of Brazil is mainly due to the autonomy granted to it by the Federal Constitution of 1988 recognized the municipality as a federal entity . As its legislative autonomy , according to the criteria of horizontal and vertical division of powers , even if not expressly inserted in the caput of art . 24 of the Constitution , but against the art. 30 , II , and in order to strengthen the federal entities in all spheres , the additional powers given to municipalities , in addition to complement the federal law and the state , can also supply them , as appropriate .

Key-Words: Distribution of Responsibilities. Legislative Authority. Federation. Horizontal and vertical criteria. Federated entities. County. Autonomy. Supplementary competence. Local interest.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 TÉCNICA PARA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA	11
3 COMPETÊNCIAS DOS MUNICÍPIOS	17
4 A COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR SUPLETIVA DOS MUNICÍPIOS	24
5 CONCLUSÃO	32
REFERÊNCIAS.....	35

1 INTRODUÇÃO

“Federativo há mais de um século, o modelo de federação brasileiro foi profundamente alterado pela Constituição da República de 1988, tendo-se nela definida nova relação a ser estabelecida entre os entes federados, passando-se a considerar o Município componente da estrutura federativa e, nessa condição, dotando-o de competências exclusivas que traçam o âmbito de sua autonomia política”

Com esta definição da Min. Carmem Lúcia, na ADIN 35495, DJ 31.10.2007, o Supremo Tribunal Federal, apoiado em eminentes estudiosos do direito, fixa entendimento de que o Município é componente da estrutura federativa, em que pese o entendimento de parte da doutrina, que ainda rechaça a ideia.

Entretanto, as disposições constitucionais que se referem expressamente aos Municípios, mostram o reconhecimento desta célula territorial e política da Federação brasileira, como fundamental para assegurar o sistema democrático-representativo. A nova Constituição Federal, ao fixar as diversas competências do Município ao longo de seu texto, assegurou-lhe uma autonomia antes desconhecida, possibilitando um maior desenvolvimento e participação da entidade federativa nas instituições políticas e administrativas no Brasil.

A autonomia, seja de que entidades federativas forem, pressupõe repartição de competências para o exercício e desenvolvimento de sua atividade normativa. Esta distribuição constitucional de poderes é o ponto central da noção de Estado federal. Desde sempre se tem verificado as dificuldades quanto, a saber, que matérias devem ser entregues à competência da União, quais as que competirão aos Estados e quais as que se indicarão aos Municípios, no caso brasileiro ainda incluso o Distrito Federal.

Os limites da repartição regional e local de poderes dependem da natureza e do tipo histórico de federação. Numas a descentralização é mais acentuada, dando-se aos Estados federados competências mais amplas, como nos Estados Unidos. Noutras a área de competência da União é mais dilatada, restando limitado campo de atuação aos Estados-membros, como tem sido no Brasil, onde a existência de competências exclusivas dos Municípios comprime ainda mais a área estadual. A Constituição de 1988 estruturou um sistema que combina competências exclusivas, privativas e principiológicas com competências comuns e concorrentes, buscando

reconstruir o sistema federativo segundo critérios de equilíbrio ditados pela experiência histórica.

A nossa constituição adota esse sistema complexo que busca realizar o equilíbrio federativo, por meio de repartição de competências que se fundamenta na técnica da enumeração dos poderes da União, com poderes remanescentes para os Estados e poderes definidos indicativamente para os Municípios. Mas não restringe-se a isso, ainda combina, com essa reserva de matérias específicos, possibilidades de delegação, áreas comuns em que se preveem atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e, de forma expressa, setores concorrentes entre União e Estados em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União, enquanto se defere aos Estados e até aos Municípios a competência suplementar.

Eis aqui a proposta do presente trabalho, analisar breve e singularmente a possibilidade de inserção do Município na esfera de competência concorrente prevista no art. 24, da Constituição Federal.

Será proposta uma análise sobre a estrutura do sistema federal brasileiro no que se refere a repartição de competências, passando-se à breve exposição conceitual da competência dos Municípios para melhor compreensão do tema, chegando-se ao fim a uma análise crítica sobre a real possibilidade do Município legislar concorrentemente com a União e o Estado-membro ao qual pertence em caso de ausência de Leis regulamentadoras de matéria de interesse local, tendo em vista que o Município não compõe o *caput* do art. 24, da Constituição Federal.

Para tanto, será delimitada a classificação constitucional brasileira das competências em sede de direito municipal e, com o auxílio da avaliação e interpretação feita por revisão bibliográfica e parcos precedentes do STF, buscar-se-á a compreensão dos possíveis conflitos inerentes à questão.

À União como ente central da soberania no Estado Federativo cumpre ditar os preceitos gerais que serão observados pelos demais entes federados, em harmonia com os fundamentos democráticos constitucionais.

Em complementação ao sistema de freios e contrapesos de Montesquieu, oportuno se verifica o estudo da estrutura vertical a divisão de poderes trazida pelo regime federativo. Neste conceito, a repartição de competências nas esferas federal, estadual, municipal e distrital deve obediência à autonomia administrativa de cada ente público.

Sob a égide do princípio constitucional da predominância dos interesses, ao ente federativo mais expressivo cumpre a função de delimitar as normas gerais que servirão de parâmetro para a construção dos demais textos normativos, cabendo aos demais complementá-lo nos aspectos próprios de cada esfera, por vezes podendo, inclusive, substituí-lo ante a sua ausência.

O objetivo específico da pesquisa é fazer um levantamento bibliográfico sobre a possibilidade de que a competência do Município de suplementar a legislação federal e estadual (art.30, II), não se restrinja apenas a competência de regulamentar leis, mas se estenda a atividade propriamente legislativa (art. 24, §3º).

2 TÉCNICA PARA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA

Na definição de José Afonso da Silva, competência é a “faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do poder público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”.¹

Orlando Gomes diz que “em sentido lato, a noção de competência corresponde ao poder legal que tem a pessoa, em razão de sua função, ou cargo, de praticar os atos inerentes a este ou àquela”.²

Bem, principal característica da federação é a descentralização política, que consiste na repartição de competências entre os entes federativos. Descentralização política é, portanto, repartição dos poderes de decisão. A Constituição Federal de 1988 efetua repartição de competências entre três ordens governamentais diferentes: federal, estadual e municipal.

O princípio geral que dá rumo à repartição de competências no Estado Federal brasileiro é o da **predominância do interesse**, em que cabe à União as matérias e questões de predominância do interesse geral; já as matérias de predominante interesse regional cabem aos Estados-membros e os assuntos de interesse local são de competência do Município. O Distrito Federal, conforme art. 32, §1º da Constituição Federal de 1988, acumula matérias de interesse regional e local.

Nos dizeres de José Afonso da Silva:

“O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado Federal é o da predominância do interesse, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local, tendo a Constituição vigente desprezado o velho conceito do peculiar interesse local que não lograra conceituação satisfatória em um século de vigência”.³

O modelo de repartição de competências na Constituição Federal de 1988 é bastante complexo, aproximando-se do modelo alemão, este fundado nas premissas

¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2004.p.477.

² SOARES, Orlando. **Comentários à Constituição da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1996.p.263.

³ SILVA, *op. cit.*p.476.

de execução indireta das competências e a possibilidade de delegação de competências. No Brasil convivem competências privativas com competências concorrentes e ainda na órbita das competências próprias, a possibilidade de delegação de competência.

Nos dizeres de Fernanda Dias Menezes de Almeida:

Mas o sistema de partilha de competências, como um todo, mais se aproxima do sistema alemão, com a previsão das competências legislativas e não legislativas da União em artigos distintos; com a separação, também, das competências comuns legislativas e não legislativas; com a previsão da delegação de competências legislativas da União aos Estados pelo legislador federal; com repartição vertical de competência legislativa concorrente, cabendo as normas gerais à União e a legislação suplementar aos Estados.⁴

Essa partilha dá-se por duas técnicas principais, quais sejam, a repartição horizontal e a repartição vertical.

A repartição de competências horizontal, típica do federalismo clássico, com base no constitucionalismo americano, reserva matérias à União, daí *competências reservadas, exclusivas* ou *enumeradas* da União, deixando aos “Estados todos os demais poderes que não atribuiu a autoridade federal e nem vedou às autoridades estaduais.”⁵

Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho esta “técnica é chamada de *repartição horizontal*, porque separa competências como se separasse setores no horizonte governamental.”⁶

É a técnica na qual há uma distribuição estanque (fechada) de competência entre os entes, ou seja, cada ente terá suas competências definidas de forma enumerada e específica, não as dividindo com nenhum outro ente.

No Brasil o critério horizontal foi adotado na definição de competências privativas, ou exclusivas, de cada esfera federativa, optando-se pela enumeração das competências federais e municipais, reservando aos Estados-membros as remanescentes.

⁴ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2013. p.60.

⁵ Ibidem, p.32.

⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.p. 55.

Para Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Junior “cada uma das esferas federativas possui um rol próprio de competências, que salvo hipótese de delegação, deve exercer com exclusão das demais.”⁷

Desta forma, as competências privativas da União estão enumeradas nos arts. 21 e 22, as dos Municípios arroladas no art. 30 e as estaduais, no art. 25, todos da Constituição Federal.

Já a técnica de repartição de competências denominada vertical separa em níveis diferentes o poder de dispor sobre determinada matéria, favorecendo a coordenação no tratamento de uma questão por parte de diversos entes federativos.

Por vezes a mesma matéria é deixada ao alcance de um (União) ou de outro (Estados – Distrito Federal). Fala-se então em *competência concorrente*. De acordo com a Constituição em vigor (art 24. Par. 1º), nesse campo cabe à União apenas estabelecer as normas gerais. Consequentemente cabe aos Estados (ou ao Distrito Federal) complementar essas normas gerais, adaptando-se as peculiaridades locais (art. 24, par. 2º). Se, todavia, inexistem as normas gerais editadas pela União, pode o Estado, exercendo a Chamada *competência supletiva*, estabelecer as próprias normas gerais (art. 24, par. 3º), as quais perderam a eficácia quando vier a ser editada a lei federal de normas gerais (art. 24, par. 4º).⁸

Por intermédio desta técnica é que se estabelecem as competências que podem ser simultaneamente exercidas por mais de um ente federativo, com especificação do nível de intervenção de cada um (competências concorrentes) ou admitindo atuação em condições de igualdade (competências comuns).

A repartição vertical, é bom que se diga, pode ser desenvolvida de duas formas ou espécies. São elas, a repartição cumulativa e repartição não cumulativa, as quais veremos oportunamente.

Para Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano⁹, no critério denominado vertical, a Constituição Federal atribui o trato da mesma matéria a mais de um ente federativo, ora especificando o nível de intervenção de cada ente, ora admitindo que todos os entes exerçam indistintamente competência que se lhes foi simultaneamente atribuída.

⁷ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 171.

⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007. P. 55.

⁹ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 172.

Convém notar, no entanto, que, cogitando de competências, a Constituição Federal não se refere exclusivamente às de natureza legislativa. Vai além, preestabelecendo hipóteses de competência material, atribuindo ao Poder Público o poder-dever de realizações de índole político-administrativa.

Desta forma o critério vertical de divisão de competências operacionaliza-se tomando como referência tanto as competências de índole legislativa, como material.

As competências materiais que pertencem simultaneamente a mais de um ente federativo recebem o nome de comuns, cumulativas ou paralelas, e estão previstas no art. 23 da Constituição, com previsão no parágrafo único de que lei complementar deverá fixar as normas de cooperação entre União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

É o poder que tanto uma esfera como a outra podem exercer. São áreas em que deve haver cooperação, trabalho conjunto. Por exemplo, a política ambiental é de competência da União, Estados-membros e Municípios que, geralmente atuam em conjunto para preservar florestas, fauna, etc.

Ainda dentro do critério vertical existem as competências concorrentes, própria das competências legislativas, simultaneamente atribuídas a mais de um ente federativo.

Aqui, com efeito, cogita-se exclusivamente de competência de caráter legislativo, que a Constituição atribui a mais de um ente federativo.¹⁰

As competências concorrentes podem ser classificadas em próprias e impróprias.

Próprias são assim designadas por indicação expressa do texto constitucional (art. 24), que preconiza o exercício simultâneo e limitado de competências por mais de uma das ordens federativas e obedecem a regime jurídico peculiar, disciplinado no art. 24, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal de 1988, que, em suma, indica à União a prerrogativa de edição de normas gerais, resguardando aos Estados-membros sua suplementação.

São competências legislativas enumeradas, compartilhadas e que guardam relação com a ideia de federalismo cooperativo. Assim, entende-se o papel de

¹⁰ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 172.

coordenação e certa preeminência que assume a União Federal principalmente quando se trata de edição de normas gerais.

As competências concorrentes impróprias, por sua vez, seguem a mesma lógica das concorrentes próprias. A diferença de partida, todavia, é que tais competências concorrentes impróprias não estão expressamente definidas no art. 24 da Constituição de 1988 “mas encontram-se implícitas na definição das competências comuns. Em outras palavras, as competências concorrentes impróprias só têm lugar ante a necessidade de se dar alicerce legislativo para o exercício da competência comum.”¹¹.

Na visão de Fernanda Dias Menezes de Almeida o esquema de repartição de competências da Constituição Federal de 1988, merece avaliação positiva, alcançando uma maior descentralização justamente pela utilização das competências concorrentes.

Vale referir ainda que no âmbito do critério vertical, se, inexistirem as normas gerais editadas pela União, pode o Estado, exercendo a chamada *competência supletiva*, estabelecer as próprias normas gerais (art. 24, § 3º), as quais terão sua eficácia suspensa quando vier a ser editada a lei federal sobre normas gerais (art. 24, § 4º).

Assim, no texto constitucional, coexistem os critérios horizontal e vertical de competências, não se limitando a Constituição Federal de 1988 à competência legislativa, mas estendendo-se também à competência administrativa ou material.

Enquanto a competência legislativa atribui ao ente federativo capacidade legiferante, como ao Município de legislar sobre assunto de interesse local (art. 30, inc. I); a competência material, capacidade para desempenhar certas atividades de natureza político administrativa, como ao Município a criar, organizar e suprimir distritos (art. 30, inc. IV).

Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Junior¹² ainda sobre a matéria referem:

Destarte, cuidando-se de competência concorrente secundária, as três ordens federativas exercem competência ilimitada, sem que uma se sobreponha à outra. De todo o modo, os três comandos normativos são de observância obrigatória.

¹¹ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1998. p.173.

¹² Ibidem, p.175.

Importante notar que, dentro dessa linha de reflexão, que existem outras classificações possíveis, dentre as quais, a título de acréscimo, apontamos as seguintes:

I – quanto à forma ou o processo de sua distribuição:

a) enumerada ou expressa – quando estabelecida de modo explícito, direto (CF, arts. 21 e 22);

b) reservada ou remanescente e residual. Reservada ou remanescente é a não expressamente deferida, após a enumeração da competência de outro ente (art. 25, § 1º), enquanto a residual é a que resta depois de enumeradas todas (art.154,I);

c) implícita ou resultante (ou inerente ou decorrente) – quando decorre razoavelmente da sua competência, sem lhe ser deferida. O autor traz a lacuna na Constituição de 1981, que não tratava de expulsão de estrangeiros, sendo deferida pelo Supremo Tribunal Federal à União Federal;

II – quanto ao conteúdo: econômica, social, política-administrativa, financeira, tributária e internacional;

III – quanto à extensão:

a) exclusiva – quando é atribuída a uma entidade com exclusão das demais (art. 21);

b) privativa – quando enumerada como própria de uma entidade, com possibilidade, no entanto, de delegação ou competência suplementar (art. 22 e seu parágrafo único);

c) comum, cumulativa ou paralela – todos exercem conjuntamente (art. 23);

d) concorrente – a competência é repartida, mas a Constituição traz regras próprias para sua distribuição: a União traça regras gerais; o Estado-membro pode suplementar e legislar sobre o restante. Inexistindo Lei federal, o Estado pode legislar plenamente. Surgindo aquela, a lei estadual incompatível com a norma geral tem sua eficácia suspensa (art. 24 e seus parágrafos);

IV - quanto à origem:

a) originária – quando o ente recebe diretamente a competência de Constituição;

b) delegada – quando a entidade recebe de outra (art. 22, parágrafo único).

Por último, convém salientar que o artigo 19 da Constituição Federal fixa competências negativas, ou, por outras palavras, vedações à atuação das ordens federativas. (...)"

3 COMPETÊNCIAS DOS MUNICÍPIOS

O constituinte de 1988 reconhece o Município como ente federado, no teor da tese municipalista, contrariando autores clássicos, como José Afonso da Silva que entende ser esta tese equivocada, nos seus dizeres:

“A Constituição consagrou a tese daqueles que sustentavam que o Município é “entidade de terceiro grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo”. *Data vênia*, essa é uma tese equivocada, que parte de premissas que não podem levar à conclusão pretendida. Não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o Município é essencial ao conceito de federação brasileira. Não existe federação de Municípios. Existe federação de Estados. Em que muda a federação brasileira com incluir os Municípios como um de seus componentes? Não muda nada. Passaram os Municípios a ser entidades federativas? Certamente que não, pois não temos uma federação de Municípios. Não é a União de Municípios que forma a Federação(...) Dizer que a República Federativa do Brasil é Formada da união indissolúvel dos Municípios é algo sem sentido, porque, se assim fora, ter-se-ia que se admitir que a Constituição está provendo contra uma hipotética secessão municipal. Acontece que a sanção correspondente a tal hipótese é a intervenção federal que não existe em relação aos Municípios. A intervenção neles é da competência dos Estados, o que mostra serem ainda mais vinculados a estes. Prova que continuam a ser divisões político-administrativas dos Estados, não da União. Se fosse divisões políticas do território da União, como ficariam os Estados, cujo território é integralmente repartido entre os seus Municípios? Ficariam sem território próprio? Então que entidades seriam os Estados? Não resta dúvida que ficamos com uma federação muito complexa, com entidades superpostas.”¹³

Sustenta, ainda, que não há federação de Municípios, porque os Municípios não têm representação no Senado Federal, não podem propor emendas à Constituição, não possuem poder judiciário, nem possuem território.

Celso Ribeiro Bastos, em crítica aos autores mais clássicos, no que tange a federação pelo menos, diz que “o fato de os municípios não se fazerem representar na União e, portanto, não comporem de certa forma o suposto pacto federativo, nos parece ser um argumento de ordem excessivamente formal, que deve ceder diante da realidade mais substancial (...)”¹⁴.

¹³ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23ªed. São Paulo: Malheiros, 2004. P. 472.

¹² BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 22ªed. São Paulo: Saraiva, 1995. P.258.

Assim, em que pese os inflamados argumentos de José Afonso da Silva e outros, o fato é que o Município adota as mesmas características, ressalvado as suas peculiaridades, de Estado-membro na organização federativa brasileira.

Nos artigos 1º e 18, são acolhidas as reivindicações de municipalistas clássicos, como Hely Lopes Meirelles, que pleiteavam a inclusão do Município na federação, salientando que a Constituição de 1946 já o considerava entidade estatal de 3º grau.

Diz Nelson Néri Costa:

“O Município, em razão da Constituição Federal, promulgada em 05.10.1988, sofreu profunda transformação, elevando-se num novo patamar como entidade pública. O caráter especial que esse teve em nosso País, ao longo do desenvolvimento histórico e das transformações institucionais, fez com que se distanciasse de qualquer outra entidade local no Mundo. Os diversos aspectos e peculiaridades fizeram com que fossem finalmente reconhecidas no texto constitucional suas singularidades e autonomias. O primeiro e mais significativo aspecto foi colocá-lo formalmente como integrante da Federação brasileira, logo no art. 1º, da Constituição de 1988, ao anunciar que a ‘República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito’. Para ser mais expresse, ainda o art. 18 do texto constitucional, ao tratar da forma de estado, diz que a ‘organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos’.”¹⁵

O Município passa a integrar, indubitavelmente, a ordem administrativa e política do Estado brasileiro, com o reconhecimento de sua autonomia, sendo a autonomia municipal “tema prestigiado pelo constituinte federal, que a colocou entre os princípios sensíveis, de necessária obediência pelo constituinte decorrente (art. 34, VII, c), e cuja inobservância implica a decretação da intervenção federal no respectivo Estado-membro”.¹⁶

O constituinte torna completa a autonomia municipal conferindo ao Município a capacidade de auto-organização que lhe faltava, que engloba a capacidade de autogoverno, autoadministração e autolegislação, mediante a elaboração das Leis sobre matérias de sua competência.

No que se refere à autolegislação, citando Fernanda Dias Menezes de Almeida quanto à competência constitucional do Município, este a possui “sem submissão hierárquica, sendo inconstitucionais a lei estadual e a lei federal que,

¹⁵ COSTA, Nelson Nery. **Direito Municipal Brasileiro**. 3ªed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.p.72.

¹⁶ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva,1998.p. 195.

desbordando dos limites das respectivas competências, invadirem o campo da competência municipal.”¹⁷.

A Constituição Federal atribui ao Município competências que o colocam no mesmo plano de condições da União, dos Estados-membros e do Distrito Federal, sendo-lhe asseguradas diversas competências expressas e exclusivas dos Municípios. Assim, como refere Fernanda Dias Menezes de Almeida, a Constituição Federal afasta-se da técnica tradicional, que não enumera competências privativas, apenas remete aos Municípios o Interesse local.

Assim, ao que se vê o legislador no que diz respeito às competências municipais, ora as enumera, ora as mantém implícitas através do que chama de interesse local (art. 30, I).

A respeito do inciso I do art. 30, o termo interesse local refere-se às peculiaridades e necessidades ínsitas e imediatas do Município, substitui a anterior expressão “peculiar interesse” remanescente ainda de 1891, mas mantém a mesma vagueza desta.

José Nilo de Castro, citando José Cretella Junior diz:

“A regra do peculiar interesse resume, em sua simplicidade, o âmbito da descentralização ou autonomia administrativa, embora não o de autonomia, no sentido rigorosamente técnico. O vocábulo peculiar deve ser bem entendido, porque alguns o dão indevidamente, como sinônimo de exclusivo. Nesse caso, peculiar interesse do Município referir-se-ia a assuntos exclusivos do Município, assunto dos quais não participaria de maneira alguma o Estado-membro em que se localiza o Município, nem a União. O critério da exclusividade, aplicado a regra do peculiar interesse, é totalmente insustentável.(...)”

(...)O traço que torna comum diferente o interesse local do interesse geral é a predominância, jamais a exclusividade.(...)”

(...)Peculiar interesse, ou assunto de interesse local, desse modo, é aquele que se refere, primeiramente e diretamente, sem dúvida, ao agrupamento humano local, mas também atende a interesses do Estado e de todo o país.”¹⁸

Desta forma, deve-se entender por interesse local municipal tudo que for, predominantemente e preponderantemente, de seu interesse.

Doutrina e jurisprudência pacificaram entendimento de que peculiar interesse e interesse local são expressões sinônimas e que peculiar não significa exclusivo e

¹⁷ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2013.p. 103.

¹⁸ CASTRO, José Nilo. **Direito Municipal positivo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. P.198.

sim predominante, aquele em que predomina o interesse do Município no confronto com os interesses do Estado e da União.

Hely Lopes Meirelles, Sampaio Dória, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, todos citados por Fernanda Dias Menezes de Almeida¹⁹ entendem que interesse local não é exclusivo do Município, privativo da localidade, único dos munícipes, já que não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-membro, como também não há interesse regional ou nacional que não respingue nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira. O que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.

De acordo com Celso Ribeiro Bastos²⁰, “o conceito-chave utilizado para definir a área de atuação do Município é o interesse local. Cairá, pois, na competência municipal tudo aquilo que for de interesse local. O interesse exclusivamente municipal é inconcebível, inclusive por razões de ordem lógica: sendo o Município parte de uma coletividade maior, o benefício trazido a uma parte do todo acresce a este próprio todo.” O autor alerta que o interesse local não exclui o interesse estadual e mesmo nacional, todavia, importante demonstrar que o interesse local é mais expressivo do que os demais para justificar a competência municipal.

Como assevera Regina Maria Macedo Nery Ferrari:

“A identificação do âmbito do interesse local é que vai definir a competência sobre a matéria, o que será determinado casuisticamente, sucumbindo, nestes casos a competência estadual e federal. Porém, havendo entrecchoque de competência dos entes federativos e im procedendo a alegação de interesse local, não pode ser definida a competência como do Município, sob pena de inconstitucionalidade.”²¹

Seguindo nessa linha, o critério do interesse local acaba por servir de parâmetro, inclusive para determinar as hipóteses de cabimento de suplementação da legislação federal e estadual no que couber (art.30, II).

De toda forma, sempre poderão surgir situações de difícil enquadramento, quando os interesses envolvidos, local, regional ou geral, entrelaçarem-se com a mesma relevância, cabendo ao Poder Judiciário dirimir a dúvida, como Supremo

¹⁹ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2013.p.98.

²⁰ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 22ªed. São Paulo: Saraiva, 1995.p.275.

²¹ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Elementos de Direito Municipal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.p.81.

Tribunal Federal já o fez em diversos julgados, entendendo, por exemplo, como matéria de interesse local, de competência exclusiva do Município, legislar sobre a questão sucessória dos cargos de prefeito e vice, em caso de dupla vacância (ADI 35495, DJ 31.10.2007, rel. Min. Carmen Lúcia).

Contudo, há julgados que ainda divergem sobre conceito de interesse local. O Município, por exemplo, pode legislar sobre horários de funcionamento do comércio municipal (Sumula 645 do STF), porque se trata de interesse preponderante local.

Todavia, os Municípios não têm competência para fixar horário de funcionamento de estabelecimento bancário, já que nesse caso a competência é da União (Súmula 19 STJ).

A análise do inciso I do art. 30, e do conceito de interesse local, apresenta a competência legislativa privativa do Município, reiterando que, no âmbito horizontal de repartição de competências e sendo esta competência constitucional, legisla o Município 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.”²².

O inciso II do mesmo art. 30 diz respeito também a competência legislativa do Município, mas sem o viés da exclusividade, ao contrário trata da competência legislativa concorrente, cabendo-lhe suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

“No que couber” norteia a atuação municipal, balizando-se dentro do interesse local, aplica-se as matérias do art. 24, suplementando as normas gerais (União) e específicas (Estados-membros), juntamente com outras que digam respeito ao peculiar interesse da municipalidade. Trata-se da competência legislativa concorrente suplementar.

O art. 23 da Constituição de 1988 prevê as competências materiais comuns do Município, não legislativas e como o nome diz, comum aos quatro entes federativos, são normas programáticas, indicando programas, tarefas, metas, objetivos, fins da Federação, que exercita-se como cooperação técnica, nos termos de lei complementar federal.

²² ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2013.p.98.

A teor do disposto no parágrafo único do art. 23, é indispensável, no âmbito municipal, a competência por cooperação com os demais entes federados, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar em âmbito nacional.

Refere José Nilo de Castro que não se trata de competência concorrente (pois a legislação concorrente não retira a primazia à legislação federal – art. 24, § 4º), quando um Município, através de lei, em se tratando de competência comum disciplinar a matéria.

Ainda, no âmbito das competências materiais comuns, temos que as competências previstas nos incisos VI (criar, organizar e suprimir distritos), VII (prestar serviços de atendimento à saúde da população) e IX (promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local) do art. 30, em verdade a essa área pertencem, não sendo exclusivas dos Municípios.

Já os incisos III (instituir e arrecadar os tributos, aplicar suas rendas), IV (criar, organizar e suprimir distritos), V (organizar e prestar os serviços públicos de interesse local) e VIII (promover mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano) preveem outras competências materiais, mas estas privativas dos Municípios e decorrentes do interesse local do inciso I do art. 30.

Tais incisos não são taxativos e refere Fernanda Dias Menezes de Almeida , citando Manoel Ferreira Filho:

“Que se trata de previsões até certo ponto desnecessárias e redundantes, ou porque encontram base em outros dispositivos constitucionais (como o art. 156 que cuida do poder de tributar do Município) ou porque decorrem iniludivelmente da autonomia municipal. De fato, são os corolários necessários dessa autonomia a instituição e a arrecadação de tributos e a aplicação das rendas municipais; a criação, organização e supressão de distritos, que são circunscrições administrativas municipais; ou ainda a organização dos serviços públicos locais. Portanto, a enunciação dessas competências demonstra menos a preocupação de elidir dúvidas quanto a serem, por sua natureza, competências municipais, mais servindo de pretexto para o constituinte passar alguns “lembretes” como diz FERREIRA FILHO. Assim o de que deverá haver prestação de contas sobre a aplicação das rendas; o de que a prestação dos serviços públicos pode ser feita sob regime de concessão ou permissão, ou o de que a ordenação do território urbano deve ser planejada.”²³

²³ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2013.p.101.

Por fim, cabe referir que as competências municipais não se restringem as implícitas no conceito de interesse local e as expressas nos artigos 23, 29 e 30 da Constituição Federal, outros dispositivos constitucionais trazem previsões esparsas sobre competências municipais, tais como o art. 144, §8º e o art. 182, *caput* e §1º, que atribuem competência materiais aos Municípios, o primeiro, para criação de guardas municipais, a seu critério do Município e o segundo, para elaboração de plano diretor, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes.

4 A COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR SUPLETIVA DOS MUNICÍPIOS

Competência suplementar na verdade nada mais é do que uma das espécies de competência concorrente prevista na Constituição de 1988. Aliás, a competência concorrente tem acentuada exploração no direito pátrio, já que pretende “dar maior peso às ordens parciais do relacionamento federativo.”²⁴

Ao dissertar sobre o exercício das competências concorrentes previstas na Constituição de 1988, Gilmar Mendes pontua:

“A Constituição Federal prevê, além de competências privativas, um condomínio legislativo, de que resultarão normas gerais a serem editadas pela União e normas específicas, a serem editadas pelos Estados-membros. O art. 24 da Lei Maior enumera as matérias submetidas a essa competência concorrente, incluindo uma boa variedade de matérias como o direito tributário e financeiro, previdenciário e urbanístico, conservação da natureza e proteção do meio ambiente (...)

A divisão de tarefas está contemplada nos parágrafos do art. 24, de onde se extrai que cabe à União editar normas gerais – i. é, normas não exaustivas, leis quadro, princípios amplos, que traçam um plano, sem descer a pormenores. Os Estados-membros e o Distrito Federal podem exercer, com relação às normas gerais, competência suplementar (art. 24, §2º), o que significa preencher claros, suprir lacunas”.²⁵

Conforme a doutrina tradicional, existem duas espécies de competência legislativa concorrente: a cumulativa e a não cumulativa. A cumulativa existe quando ausentes os limites prévios para o exercício da competência por parte de qualquer dos entes federativos. Pela lógica, havendo conflito entre as normas prevalece em regra a da União.

Já a competência não cumulativa é a que propriamente estabelece a chamada repartição vertical, reserva princípios e normas gerais a União deixando aos demais entes federativos sua complementação, ou seja, competência concorrente suplementar complementar, admitindo ainda, na ausência das regras gerais a possibilidade do ente atuar suprimindo tal ausência (competência complementar suplementar supletiva).

²⁴ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2013.p.122.

²⁵ MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires, e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª Edição. São Paulo: Saraiva: 2012, p. 884

Então dentre as competências concorrentes não cumulativas existem dois tipos de competência suplementar. Portanto, ela é um subgênero que apresenta duas espécies: a suplementar-complementar e a suplementar-supletiva.

Fernanda Dias Menezes de Almeida citando Diogo de Figueiredo Moreira Neto apresenta ainda outra classificação, que chama de competência concorrente clássica e que possui duas modalidades: a clássica e a limitada.

Tal classificação equivale às competências cumulativas e não cumulativas, respectivamente.

No que tange as competências cumulativas, conforme referido, no choque entre normas prevalecem as regras da União. Entendimento diverso é o de Alaor Caffé Alves, que em caso de discrepância entre normas entende que prevalece a prescrição mais restritiva, em razão da eficácia da norma e não da hierarquia das leis.²⁶

A Constituição de 1988 traz competências concorrentes que encontram assento na própria Constituição e outras de modo não expresso, mas decorrentes da necessidade de atuar competências materiais comuns.

As primeiras, denominadas primárias equivalem às competências concorrentes cumulativas e não cumulativas, admitindo um segundo grau na classificação para abarcar a competência suplementar dos Municípios.

Sem deixar de lado a importância da competência concorrente cumulativa, sobremaneira na possibilidade de delegação da mesma no que tange ao art. 22, da Constituição Federal, passa-se a dar maior ênfase a não cumulativa, que trabalha no art. 24 e seus parágrafos e deverá conciliar-se com o art. 30, II, é que é o objetivo central deste trabalho.

Nesses termos, existem limites previamente definidos para o exercício das competências concorrentes. Assim sendo, a União edita normas gerais e os Estados e o Distrito Federal deverão suplementar estas normas gerais para atender aos seus interesses regionais, legislar sobre normas específicas.

No entanto, pode ser que a União não edite as normas gerais. Nesse caso, os Estados e o Distrito Federal poderão exercer competência legislativa plena. Essa possibilidade está alocada no art. 24, §3º nos seguintes termos: “inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena,

²⁶ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2013.p.122.

para atender a suas peculiaridades”. Ao que se chama competência de suplementar supletiva.

Assim sendo, se a União edita normas gerais (exercendo o interesse nacional) os Estados e o Distrito Federal irão suplementar de forma complementar essas normas da União para atender suas peculiaridades regionais. Porém se a União não edita as normas gerais os Estados e o Distrito Federal irão exercer competência legislativa plena intitulada de competência suplementar supletiva. Obviamente eles irão editar toda a normatividade, pois não há como editarem só a complementação, já que não há como complementar o que não existe. Assim, os Estados e o Distrito Federal editam suas próprias regras gerais e as complementam. A legislação neste caso irá ter validade e eficácia apenas no seu âmbito de atuação, não se estendendo aos demais Estados.

Importante comentar que a aquisição de competência plena, nesse caso, é automática, independe de delegação. Contudo, o art.24, § 4º prevê, em caso de superveniência de legislação geral, da União, as normas gerais estabelecidas pelos demais entes terão sua eficácia suspensa, não revogada, naquilo que for contrário, ou seja, não se suspende a lei toda. Eventualmente, caso revogada a lei federal, retornam, automaticamente os efeitos da legislação geral dos Estados-membros e Distrito Federal. Em caso de superveniência de lei federal geral ou posterior revogação de lei federal geral, o efeito é prospectivo (*ex nunc*).

“Na falta completa da lei, com normas gerais, o Estado pode legislar amplamente, suprimindo a inexistência do diploma federal. Se a União vier a editar a norma geral 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 poderá legislar sobre normas gerais, como lhe era dado até ali. Caberá ao Estado, depois disso, minudenciar a legislação expedida pelo Congresso Nacional.”²⁷

Trata-se de suspensão e não de revogação com motivação prática. Veja-se que a União poderá editar normas gerais e posteriormente outras normas gerais que, obviamente, irão revogar as primeiras normas gerais por ela (União) editadas.

Neste contexto, pode ocorrer que as novas normas gerais editadas pela União não mais contrariem as normas editadas pelos Estados que estavam

²⁷ MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires, e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª Edição. São Paulo: Saraiva: 2012, p. 885

suspensas, então, temos que: se a segunda norma geral editada pela União não contrariar aquelas normas editadas pelos Estados, que estavam suspensas, elas voltarão a vigorar.

Porém, não ocorrerá a repriminção das normas dos Estados e Distrito Federal, em caso de eventual revogação da primeira norma geral editada pela União, justamente porque essas normas estaduais supletivas não foram revogadas e, sim, suspensas com a edição das primeiras normas gerais pela União.

Nessa vertente, entre os entes federativos, cabe repisar que à União compete o estabelecimento de normas gerais sobre a matéria, e os Estados detém a função de suplementá-las.

A cooperação legislativa sob o aspecto das matérias concorrentes impostas pela Constituição de 1988 deve ser exercida com o devido cuidado, na medida em que se inadmita tanto a omissão quanto a invasão da esfera legislativa de cada ente público participante. Reforça-se a existência do federalismo cooperativo no Brasil.

Os municípios também possuem competência suplementar. Assim sendo, eles poderão suplementar a legislação estadual e federal. Porém o Município tem competência para legislar sobre matérias que envolvam assuntos de interesses locais, a teor do art.30, II; materiais que envolvam o art. 23 (competências administrativas comuns) e art. 24 (competências legislativas concorrentes).

Assim assegura-se ao Município, nos dizeres de José Nilo de Castro²⁸, o poder-dever de complementariedade, sobre as matérias previstas no art. 24 da Constituição Federal, por exemplo, desde que satisfeito princípio da compatibilidade (no que couber) em razão da sua natureza, afastando-se, por exemplo o direito previdenciário (I), juntas comerciais (III), custas dos serviços forenses (IV), criação funcionamento e processo de juizado especial de pequenas causas (X), procedimentos em matéria processual (XI) e defensoria pública (XIII).

O inciso II do art. 30, compete aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, é inovação da Constituição de 88, já que atribui ao Município uma competência legislativa que não possuía nas Constituições anteriores.

Luiz Alberto David Araujo e Vidal Serrano Nunes Junior referem:

²⁸ CASTRO, José Nilo. **Direito Municipal positivo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.p.205.

“Nesse sentido, cumpre desde logo verificar que o art. 30, II, da Constituição Federal atribui aos Municípios competência para “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”. Assim sendo, parece claro que a divisão das competências concorrentes próprias ocorre em três níveis: federal, onde foi conferido à União o poder de edição de normas gerais; no estadual, em que foi outorgada competência suplementar competências suplementar aos Estados-membros; e no municipal, onde os Municípios ficaram encarregados da suplementação das normas gerais e estaduais em nível local todas as vezes em que este interesse ficar evidenciado.²⁹”

Claro até aqui nos parece, que Estados e Distrito Federal possuem competências suplementares complementar e supletiva. Os Municípios também possuem competência suplementar, forte no art. 30, II. Todavia, resta ainda delimitar a extensão desta complementariedade.

Suplementar por definição gramatical é um adjetivo que significa: pertencente ou relativo a suplemento; que serve de suplemento ou de auxílio; que se ajunta como suplemento; que supre o que falta; que amplia uma explicação ou exposição anteriormente dada.

O significado já é dúbio e como já visto o termo suplementar juridicamente pode significar complementar (complementar uma presença) ou suprir (suprir uma ausência), portanto é impreciso, causa estranheza e gera dúvidas.

De toda forma, a competência suplementar dos Municípios, como já referido anteriormente é competência concorrente primária, mas é diferente da que envolve União e Estados, já que a Constituição não define as regras de atuação da competência suplementar do Município, que está, em verdade, implicitamente delimitada pela ideia da cláusula genérica do interesse geral.

Explica Regina Maria Macedo Ney Ferrari:

“O Município tem também a chamada competência legislativa suplementar, que vem disposta no art. 30, II, da Constituição Federal, ou seja, compete aos Municípios “suplementar a legislação federal e estadual no que couber””.

(...) o sentido de “normas gerais” a União deve limitar-se ao estabelecimento de princípios, com características de generalidade, ou seja, normas básicas diretas para as outras esferas de governo.

Assim, por competência concorrente deve-se entender a possibilidade de atuação de mais de um ente federativo sobre determinada matéria, devendo tal atuação embasa-se na distinção que se estabelece entre normas gerais e especiais. À União cabe editar normas gerais e aos Estados e Distrito Federal, editar normas aplicáveis às suas realidades.

Cabe salientar que o citado art. 24 refere-se apenas à União, Estados e ao Distrito Federal, não incluindo nesse elenco a figura do Município, admitindo

²⁹ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1998.p;174.

a competência suplementar apenas em relação aos Estados. O art. 30, II, veio, de certa forma, suprir a falha do art. 24; não criando competência para o Município, mas admitido que ele tenha competência legislativa suplementar da legislação federal e estadual, naquilo que couber, ou seja, dentro dos assuntos de interesse local.(...)

(...)três ordens legislativas competentes atuando: a união compete ditar normas gerais; ao Estado, cabe a regulamentação em nível regional, mas sem invadir o campo de competência municipal, que está afeto aos assuntos de interesse local.

É interessante notar ressaltar que da forma como foi escrito o art. 30, II, leva a admitir que essa suplementação seja apenas complementar, isto é, no sentido de adaptar a legislação federal e estadual às peculiaridade ou realidade da comuna.”

No âmbito da competência concorrente prevalecerá a da União sobre a dos Estados e DF, assim como no caso de competência suplementar do Município a legislação federal e estadual prevalecerá sobre a municipal.”³⁰

Destaque para a parte final, já que a autora se posiciona no sentido de que a forma como foi escrito o dispositivo constitucional, ausente o Município no caput do art. 24, “nos leva a admitir que essa suplementação é apenas complementar, ou seja, tem o sentido de adaptação da legislação federal e estadual às peculiaridades ou realidades da comuna.”

Esse entendimento, de que o Município só tem competência suplementar complementar, é o majoritário. É a posição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho e Dirley da Cunha Júnior.

Refere Manoel Gonçalves Ferreira Filho³¹ que a melhor interpretação do art. 30, II “é a de que ele autoriza o Município a regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução as peculiaridades locais. Destarte, aqui, sua competência não seria propriamente legislativa, mas administrativa: a competência de regulamentar leis.

Nesse sentir, se não existir lei estadual ou federal o município não pode exercer competência suplementar-supletiva. Os autores trabalham, salvo melhor juízo, com uma interpretação literal do nosso atual diploma constitucional.

Este método sugere que o intérprete investigue antes de tudo o significado gramatical das palavras usadas no texto legal em exame. O instrumento de trabalho é o dicionário da língua. Importa sobretudo a etimologia dos vocábulos.

³⁰ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Elementos de Direito Municipal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.p.82.

³¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1990.v.1. p.219.

Nesse sentido, interpretam que se o constituinte quisesse dar competência supletiva para os municípios teria dito expressamente no caput do art. 24, assim como fez com os Estados-membros e o Distrito Federal.

Já uma segunda corrente sabidamente de cunho municipalista, defende que o município tem não só competência suplementar complementar, mas também tem competência suplementar supletiva. Desta feita, quando a lei estadual ou federal surgir essa suspenderia a eficácia das normas municipais supletivas naquilo em que forem contrárias.

Esse é o posicionamento de Fernanda Dias Menezes de Almeida, que entende que a competência suplementar dos Municípios alcança tanto a complementar quanto a supressiva. Não sendo apenas competência para regulamentar leis, mas verdadeira atividade legislativa, legislando os Municípios suplementarmente, estabelecendo normas específicas e, se preciso for, também as normas gerais, sempre que isso for necessário ao exercício das competências materiais, comuns ou privativas.

Essa corrente trabalha com uma interpretação sistemática da Constituição, que nada mais é do que procurar, o intérprete, o sentido da regra jurídica verificando a posição em que a mesma se encarta no diploma legal e as relações desta com as demais regras no mesmo contidas. Confronta-se a regra em exame com as demais que disciplinam a figura ou instituto em questão, assim como com as demais normas do ramo do Direito em que se encarta, e finalmente com todo o sistema jurídico de que faz parte. O método sistemático afirma o princípio hermenêutico pelo qual nenhum dispositivo legal deve ser interpretado isoladamente, mas no contexto em que se insere. Ao final, adequa a norma do art.30, II com a norma do art.24, §3º.

Ambas as correntes, entretanto, são uníssonas em rejeitar a interpretação literal do inciso II, no que se refere ao tipo de matéria sobre a qual o Município possa legislar. Não é qualquer matéria, mas tão somente a que estiver dentro da expressão “no que couber”, que de ser entendido como desde que presente o interesse local, poderá o Legislativo municipal legislar supletivamente.

Quer dizer, somente admite a suplementação da legislação federal ou estadual se houver interesse local, já que, nenhum sentido haveria, por exemplo, em o Município suplementar a legislação estadual atinente a custas de serviços forenses, já que trata de matéria de competência da União e dos Estados, sem qualquer interesse local.

Ainda, a corrente municipalista entende, no que se refere as competências materiais comuns, que pressuponham para o seu exercício a competência legislativa concorrente do art. 24, entende que o Município pode suprir a lacuna deixada pela União e pelo Estado-membro do qual parte, editando normas gerais para atender suas peculiaridades. Entretanto, caso o Estado tenha expedido normas gerais, em substituição à União, o Município deverá as respeitar e, caso necessário, complementá-las.

Somente ausente as normas gerais da União e as supletivas do Estado é livre então o Município para estabelecer as que entender necessárias para o exercício da competência comum.

Desta forma estrar-se-ia conciliando o art. 24 e seus parágrafos ao art. 30, II, ampliando a ideia de que a norma federal sobre estadual, já que o teria também sobre a norma municipal, e a norma estadual sobre a municipal.

Finaliza Fernanda Dias Menezes de Almeida sobre o tema:

“Este raciocínio parece ser avalizado pelo art. 30, IX, relativo à proteção do patrimônio histórico-cultural local (a proteção do patrimônio se insere entre as competências comuns), determinando aquele dispositivo que no exercício de tal competência o Município deverá observar as legislações federal e estadual.

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 a descentralização de poderes, tão necessária na Federação brasileira”.³²

³² ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2013.p.143.

5 CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 assegura aos Municípios uma autonomia antes desconhecida, possibilitando um maior desenvolvimento e participação da entidade federativa nas instituições políticas e administrativas no Brasil.

A divergência doutrinária a respeito dos Municípios como entes federativos perde relevância, na medida em que todos doutrinadores, inclusive os que negam a eles o *status* de ente federado, admitem a autonomia municipal.

Tal autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências para o exercício e desenvolvimento de sua atividade normativa, sendo esta (repartição de competências) o ponto central da noção de Estado federal.

Como é sabido, o ordenamento constitucional brasileiro adota um modelo complexo de repartição de competências já que enumera, expressamente, os poderes da União (arts. 21 e 22) e dos Municípios (art. 30), reserva aos Estados as competências que não são vedadas no texto constitucional – competência remanescente (art. 25, §1º) e atribui ao Distrito Federal competências dos Estados e dos Municípios, além de estabelecer as competências comuns (art.23) e concorrentes (art.24).

Não resta dúvida de que o Brasil adotou modelo de ampla descentralização legislativa e administrativa, sendo que, no que se refere à repartição de competência prevalece o princípio da predominância dos interesses.

No que diz respeito a competência conferida aos Estados para complementarem as normas gerais da União, prevista nos art. 24 e seus parágrafos, o art. 30, II da Constituição Federal dá fundamento de validade para que os Municípios também possam fazê-lo.

Aqui, ao contrário do que entende a doutrina tradicional, frente a uma interpretação sistemática da Constituição Federal, a qual entendemos a mais correta, pois impede restrição à autonomia municipal, inexistindo as normas gerais da União, aos Municípios, tanto quanto aos Estados, se abre a possibilidade de suprir a lacuna, editando, normas gerais, reconhecendo-se também para os Municípios a competência suplementar supletiva.

Desta forma, os Municípios estariam autorizados a desenvolver atividade legislativa, inserindo-se implicitamente no *caput* do art. 24, não só complementando, mas também suprimindo a legislação federal ou estadual, restrita tal suplementação,

entretanto, a assuntos que digam respeito ao interesse local, ou a teor do inciso II, “no que couber”.

Nesse interim, cabe referir que a corrente capitaneada por Manoel Gonçalves Ferreira Filho, utiliza dois tipos de interpretação para o mesmo dispositivo legal. Em um primeiro momento fixa-se na literalidade do texto constitucional, ao referir que caso o legislador quisesse que os Municípios fossem contemplados com a competência de suprir a existência de normas gerais, estariam eles nos *caput* do artigo 24, e assim justifica que o termo suplementar contido no art. 30, II, quer dizer somente complementar.

Todavia, seguindo na análise do breve inciso II, refere que a interpretação não pode ser literal e sim sistemática em face da expressão “no que couber”, que nesse caso então apenas alguns incisos do art. 24 é que poderiam ser complementados pela competência suplementar concedida aos municípios.

Nos parece que os argumentos utilizados para o mesmo diminuto dispositivo são antagônicos. Não pode a interpretação ser modulada para o mesmo inciso de lei. Nos faz lembrar o veto, o qual não pode ser parcial para dispositivo de lei. Ou se veta o dispositivo inteiro ou não se veta.

Aqui da mesma forma, ou se interpreta o art. 30, II na sua literalidade ou de forma sistemática.

Entendemos conforme referido acima que a interpretação sistêmica, é a que melhor se apresenta em todos os aspectos, o significado da palavra depende do contexto da frase em que está empregada, e o da própria frase muita vez depende do contexto maior em que se encarta, também o significado da norma, pela mesma razão, depende do contexto em que se insere.

Entender pela possibilidade de os Municípios poderem suprir lacunas de normas federais e municipais em sede de competência concorrente, busca integrar o sistema jurídico constitucional como um todo e dele extrair conclusão compatível com o conjunto do ordenamento que trouxe o Município em definitivo para dentro da federação, traz harmonia e coerência aos dispositivos.

Em verdade o sistema constitucional brasileiro de repartição de competências busca equilibrar entre os entes federados, mediante a repartição de poderes que preveem atuações exclusivas, privativas, comuns, concorrentes e suplementares.

O art. 24 da Constituição vigente impede que a União ocupe todos os espaços legislativos, usurpando a competência dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios.

No Supremo Tribunal Federal, considerada a sua atual composição, já há uma visível tendência no sentido do fortalecimento do federalismo, prestigiando-se a autonomia dos estados e dos municípios.

Ademais, não pode o Município, diante do seu interesse local, ficar a espera de norma geral da União ou supletiva do Estado para somente então exercer sua atividade legislativa concorrente.

Desta forma, a nosso ver, no tange aos municípios, tais entes possuem competência para complementar a legislação federal e estadual no que couber, bem como, poderá legislar **plenamente** em relação aos assuntos de interesse local, ausentes a normas gerais da União ou supletivas do Estado, em que pese o entendimento no sentido de que tal questão é mal resolvida na Constituição, propiciando dificuldades para compatibilizar, principalmente, a legislação municipal suplementar com a legislação estadual suplementar.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2013

ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1998.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 22ªed. São Paulo: Saraiva, 1995

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 23ªed. São Paulo: Malheiros, 2008.

CASTRO, José Nilo. **Direito Municipal positivo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

COSTA, Nelson Nery. **Direito Municipal Brasileiro**. 3ªed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Elementos de Direito Municipal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

_____. **O controle de constitucionalidade das leis municipais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 33ªed. São Paulo: Saraiva, 2007

_____. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1990.v.1.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 14. Ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1964 - vol 1 e 2.

MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires, e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª Edição. São Paulo: Saraiva: 2012.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 15. Ed. São Paulo: Atlas, 2004.

SOARES, Orlando. **Comentários à Constituição da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27ªed. São Paulo: Malheiros, 2006. Tenho 2004