

A IMPORTÂNCIA E A DELIMITAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS MUNICIPAIS

Erika Loureiro Borba
Pesquisadora
erikaloureiro.borba@yahoo.com.br

Kelly Aparecida Torres
CEFET/MG
kellyaportres@yahoo.com.br

Pablo Luiz Martins
UFSJ
pablo@ufsj.edu.br

RESUMO

Este estudo tem por finalidade demonstrar os novos contornos apresentados pela Constituição Federal de 1988 no âmbito da Federação, destacando principalmente o Município como célula federativa dotada de organização e competências próprias. Diante disso é possível vislumbrar que o ente municipal passou a gozar de maior autonomia em relação aos períodos anteriores à elaboração da atual Constituição. Traço marcante desta mudança é que tanto sua abrangência quanto seu aspecto legislativo devem ser norteados pelo atendimento do interesse local, além de estarem em sinergia plena com nossa Lei Maior e com a Constituição Estadual atinente àquele Município. É através do ente municipal que se faz possível o alcance e entendimento do que sejam os reais interesses locais para melhor viabilizá-los, contribuindo assim para o bem estar de toda população. A gama de serviços locais é infinita e a sua instituição, organização e prestação necessitam da normatização municipal.

Palavras-Chave: Legislação, Município e Competências.

INTRODUÇÃO

O presente artigo vem destacar a importância do Município dentro de nossa Federação, enfocando dentro do aspecto legislativo o que tange às competências do mesmo.

A Constituição brasileira ao elevar o Município ao mesmo patamar onde se encontram a União e os Estados dotou-o de uma gama de competências onde por meio delas tornou-se possível o exercício de suas atividades. A regra básica determinante da seara de competência constitucional do Município reside exatamente naquilo tudo que se encaixa dentro do chamado interesse local.

Diferentemente da competência, a autonomia municipal não deriva apenas do interesse local, mas também na capacidade de poder gerir os próprios negócios, de se auto-governar, de elaborar suas próprias leis e de se auto-administrar. Esta autonomia vem delimitada nos artigos 29 e 30 de nosso Texto Maior.

E ainda Ari Carlos Sundfeld (1990, p.45) que brilhantemente diz que:

O Município é a pessoa jurídico-constitucional, integrante necessária da Federação brasileira e isônoma aos demais entes federados, com capacidade para sua auto-organização, titular de competências legislativas e administrativas próprias, outorgadas diretamente pela Constituição Nacional, para a realização de interesses locais e dos objetivos fundamentais da República.

Sábios foram os elaboradores de nossa Carta Magna, pois, ao elencar o rol de competências municipais e garantir sua autonomia, a população de todos os municípios tem um melhor atendimento e compreensão por parte de seus representantes que possuem mais autonomia para tratarem dos interesses locais, tendo como linha norteadora nossa Constituição.

Importa-se, no entanto, que apesar de saber-se ser praticamente impossível o exato levantamento de todas as competências legislativas do Município, porque inexistente um rol taxativo, a abordagem daquelas tantas competências municipais, tidas por mais significativas e relevantes para a demarcação do campo autônomo local, é fundamental.

A atividade humana possui muitas faces e nuances, por isso é procedente o posicionamento não exaustivo de tais competências para que elas possam, com o passar do tempo, à medida que evolua, prestar serviços condizentes com a realidade presente.

Este trabalho irá apresentar tais competências, destacando cada uma delas nos vários campos em que se entrelaçam.

1- A ESTRUTURA DO ESTADO FEDERAL BRASILEIRO

O Estado Federal possui em si uma gama de Estados vinculados por uma aliança federativa. Cada estrutura federativa tem características muito particulares já que cada Estado lhe dá um contorno diferente. Como característica dominante observa-se a descentralização política baseada na partilha de competências em acordo com os interesses da própria Federação. Assim explica o professor Jair Eduardo Santana (1998, p.22):

O critério que deve ser levado em conta para presidir essa divisão ou partilha de competências é assentado no princípio da predominância de interesses. Ao órgão central destacam-se aquelas atividades de predominante interesse geral (interesse nacional).

A Federação brasileira tem presença forte na vida do indivíduo pois todos os poderes, central e regional, interferem direta e indiretamente sobre o cidadão. Como exemplo tem-se a questão tributária, que por efeito da divisão das competências tributárias elencadas na Constituição Federal vigente, o indivíduo acaba tendo que seguir comandos da União, dos Estados-Membros e dos Municípios. As competências ficaram divididas na Constituição Federal da seguinte forma, conforme ainda esclarece José Afonso da Silva (1990, p.409) neste liname:

A União dispõe de competência material exclusiva conforme ampla enumeração de assuntos no artigo 21, de competência legislativa privativa consoante discriminação do artigo 22, de competência comum com Estados, Distrito Federal e Municípios arrolada no artigo 23, ainda, de competências legislativas consoantes com os Estados sobre temas especificados no artigo 24 de nossa Carta Magna.

As competências dos Estados-Membros, ditas como residuais, podem ser extraídas da leitura do artigo 25, §1º da Constituição Federal. Quando se exclui as competências da União e dos Municípios, vislumbra-se o campo de atuação dos Estados-Membros. O grau de distribuição das competências é fator determinante da proporção das autonomias. Outro elemento que faz parte da estrutura federativa brasileira é a possibilidade que os Estados-Membros e os Municípios possuem de elaborarem suas leis, desde que não caminhem em sentido adverso dos ditames de nosso Texto Maior.

1.1 - O município brasileiro dentro da organização nacional

A Constituição de 1988 integrou o Município com sendo um ente federado. Para Diogo Hardella de Melo e Hely Lopes Meirelles (IDEM, 1996, p.42), houve uma correção de uma falha das Constituições anteriores, posto que o Município sempre foi “peça essencial da organização

político-administrativa brasileira”. Porém, José Afonso da Silva e José Nilo de Castro, dentre outros, dizem que a participação dos Municípios como ente federado é um equívoco.

Neste propósito assevera José Nilo de Castro (2006, p. 27):

A Federação, destarte, não é de Municípios e sim de Estados, cuja caracterização se perfaz com o exercício de suas leis fundamentais, a saber, a da autonomia e a da participação. Não se vê, então, participação dos Municípios na formação da Federação. Os Municípios não têm representação no Senado Federal, como possuem os Estados federados, não podem propor emendas à Constituição Federal, como podem os Estados, nem possuem Poder Judiciário, Tribunais de Contas (salvo São Paulo e Rio de Janeiro) e suas leis, ou atos normativos não se sujeitam ao controle concentrado do Supremo Tribunal Federal.

Seguindo este direcionamento está Roque Antônio Carrazza (1994, p.46), assim dizendo:

Os Municípios não influem, nem muito menos decidem, no Estado Federal. Dito de outro modo, não participam da formação da vontade jurídica nacional. Realmente, não integram o Congresso, já que não possuem representantes nem no Senado Federal e nem da Câmara dos Deputados. Com se isso não bastasse, a autonomia não é uma cláusula pétrea. O Congresso Nacional no exercício de seu poder constituinte derivado, pode, querendo, aprovar emenda constitucional que venha a diminuir ou mesmo a eliminar a autonomia dos Municípios.

Desta sorte, o município se auto-organiza através de sua Lei Orgânica Municipal e leis municipais, autogoverna-se por meio de eleição direta de seus representantes (prefeito e vice e vereador), e se auto-administra quando do exercício de suas competências conferidas pela Constituição Federal.

Neste norte está Carlos Ari Sundfeld (1990, p.45) quando diz que:

O município é pessoa jurídico-constitucional, integrante necessária da Federação brasileira e isônoma em relação aos demais entes federados, com capacidade para sua auto-organização, titular de competências legislativas e administrativas próprias, outorgadas diretamente pela Constituição Federal, para a realização de interesses locais e dos objetivos fundamentais da República.

Ressalta Paulo Bonavides (1996, p.314):

Não conhecemos nenhuma forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização político e jurídico tão alto e expressivo quanto aquele que conta da definição constitucional do novo modelo implantado no País com a Carta de 1988.

O constitucionalista José Afonso da Silva (1998, p.46) preleciona:

Dizer que a República Federativa do Brasil é formada de união indissolúvel de Municípios é algo sem sentido, porque, se assim fora, ter-se-ia que 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 situados nos Estados. A intervenção neles é da competência destes, o que mostra serem ainda vinculados a eles.

Assim, finaliza José Nilo da Castro (2006, p.34):

Não se tem, em momento algum, dispositivo constitucional assecuratório da

transformação de nosso Município em unidade federada. Assim, de nada adianta dizer que o Município é ente componente da Federação, se, pesquisando as demais regras constitucionais, a assertiva não mais avança, tal a desconformidade sistemática, no particular.

Os Municípios brasileiros apresentam inúmeras peculiaridades que lhes dão forma dentro do plano da Federação nacional que fazem com que os mesmos se destaquem em relação aos demais Municípios de todas as outras Federações do mundo. Possui, ele, grande importância, sendo verdadeira a afirmação de que é entidade de governo à semelhança da União e Estados-Membros.

2 - OS PODERES MUNICIPAIS

Os poderes que compõem o Município são o Executivo (exercido pelo prefeito) e o Legislativo (efetivado pela Câmara Municipal), o Judiciário atuante no território municipal é o estadual.

Com efeito, bem escreveu Hely Lopes Meirelles (1996, p.575-576) em sua clássica obra que:

O sistema de separação de funções – executiva e normativa- impede que um órgão exerça atribuição do outro. Assim sendo, o Prefeito não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos ramos do governo municipal tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece normas para a administração; o Prefeito as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, concretos e especiais. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos, segundo as normas. Nesta sinergia de atribuições é que reside a harmonia e independência dos órgãos do governo local. Toda atividade realizada com usurpação de funções é inválida e nula.

Vale ressaltar o fato de que a grande maioria de inconstitucionalidades declaradas em ações próprias têm como fundamento a invasão de atribuições de um órgão nas atribuições de outro que, no âmbito municipal, seria precisamente a separação das atribuições entre Prefeitura e Câmara de Vereadores.

O Poder Executivo tem como titular o Prefeito, que representa o Município, exercendo exclusivamente este poder observando as normas ditadas pela Câmara Municipal, incluindo todos os atos relativos à própria administração. Suas competências estão discriminadas de modo genérico na Lei Orgânica.

Assim diz José Afonso da Silva (1989, p.12-13):

É evidente que o Prefeito não realiza, por si, diretamente todas essas funções administrativas, que se subordinam à sua direção, que envolve, como vimos, comando, coordenação e controle de sua parte, sendo-lhe possível delegar certos atos de sua competência a auxiliares de sua confiança, consoante poderá prever a Lei Orgânica de seu Município.

As atribuições administrativas são as que encerram a maior parte das funções do Prefeito, concretizando-se através da execução das leis em geral e a concreção de obras e serviços públicos locais. Os atos de administração ordinária, que são aqueles que visam à conservação, melhoria e aperfeiçoamento dos bens, rendas ou serviços públicos, e os atos que digam respeito à vida funcional dos servidores locais, podem ser praticados pelo Prefeito sem qualquer anuência da Câmara Municipal.

As atividades ditas políticas, não podem ser delegadas aos auxiliares do Prefeito visto que estas atividades são inerentes ao comando do Executivo e se exteriorizam através da condução dos negócios públicos de interesse local.

Já a Câmara Municipal tem suas atribuições discriminadas na Lei Orgânica Municipal, possuindo status de absoluta independência em relação ao Prefeito, inexistindo qualquer submissão política ou administrativa. O que ocorre é um entrosamento entre os dois órgãos em defesa do bem estar municipal.

O Município tornou-se uma fonte criadora do direito, sendo esta afirmação justificada pela inexistência de hierarquia entre as demais esferas de governo. Ele recebe os seus moldes diretamente da Constituição Federal e através de seu Legislativo (Câmara Municipal) produz suas leis que obrigam a todos, inclusive aos demais governos.

Com este atual posicionamento está o já dito professor Hely Lopes Meirelles (Ibdem, 1996, p. 643) dizendo que:

Como órgão legislativo que é a Câmara de Vereadores elabora leis com a mesma força impositiva e o mesmo poder normativo das leis federais e estaduais apenas restrita aos assuntos de interesse local e de eficácia limitada ao território do Município. No mais são tão operantes e coativas como qualquer norma legislativa da União ou do Estado-Membro, porque são leis formais e materiais em sentido próprio e autêntico.

A Câmara Municipal, órgão de gestão do Município é composta por vereadores eleitos pelo sistema proporcional à população do Município, observados os limites impostos pelo artigo 29, IV, de nosso Diploma Legal. A fixação do número de Vereadores é feita pela Lei Orgânica, para vigorar na legislatura seguinte. As vagas no Legislativo local não são repartidas de forma individual entre os candidatos, mas entre os partidos que alcançam o quociente eleitoral. O mandato do Vereador é de quatro anos, disposição esta encontrada em nossa Lei Maior assim como a maioria dos aspectos jurídicos aplicáveis aos vereadores.

Chama-se Estatuto dos Vereadores o conjunto de normas jurídicas constitucionais e infraconstitucionais que formam o regime jurídico dos legisladores municipais, dizendo respeito, assim, aos direitos, incompatibilidades, prerrogativas, deveres e responsabilidades e tem como fonte primária a Constituição Federal.

Há algumas prerrogativas conferidas ao Poder Legislativo que têm como objetivo preservar a independência já aludida. Trata-se da inviolabilidade que assegura a irresponsabilidade do parlamentar quanto aos seus atos praticados no exercício de sua função, dizendo respeito apenas à palavras, votos e opiniões, que nossa Carta Magna estendeu aos Vereadores no artigo 29, VII.

A função da Casa Legislativa local é editar no seu sentido mais amplo e genérico possível. José Afonso da Silva enumera as atribuições da Câmara Municipal da seguinte forma: 1. funções legislativas; 2. função meramente deliberativa; 3. função fiscalizadora e 4. função julgadora.

A função legislativa se preceitua com a participação do Prefeito, onde o exercício dessa função recai sobre a legislação de matérias de competência municipal. Assim conclui Hely Lopes Meirelles (1996, p.644):

A conduta dos Municípios no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe unicamente, sobre a execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura, edita, tão somente, preceitos para sua organização e direção; não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou majora tributos, e autoriza a sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a

atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.

A função deliberativa segundo Jair Eduardo Santana é aquela que se presta a fornecer à Casa Legislativa o exercício das atribuições de sua competência privativa, envolvendo a prática de atos concretos, de resoluções referendárias, de provocação, de fixação de situações, de julgamento técnico, dentre outros.

A função fiscalizadora é de fundamental importância e esta disciplinada na Lei Orgânica, conforme nota-se a partir da leitura do artigo 29, IX da Lei das Leis. Esta função é exercida pelo Legislativo, mediante controle externo e pelo controle interno do Poder Executivo municipal, pelos ditames do artigo 31 da Constituição Federal. Este poder fiscalizador não pode ser exercido fora dos parâmetros já indicados, devendo ser repelidos atos que traduzam o contrário.

Por fim, a função julgadora da Câmara Municipal é aquela onde o dito órgão pode exercer seu juízo político, tornando-se competente para julgar o Prefeito e os Vereadores por alguma infração político-administrativa. Destaca-se aqui Adilson de Abreu Dallari (1990, p.8):

No próprio sistema constitucional nós encontramos um desequilíbrio em favor do Legislativo. E por quê? Porque, no sistema constitucional, não há nenhuma possibilidade de o Chefe do Executivo cassar legisladores. No entanto, o Legislativo cassa o Chefe do Poder Executivo. Prefeito não cassa Vereador; Vereador pode cassar Prefeito.

3 - A LEI ORGÂNICA DOS MUNICÍPIOS

Antes da promulgação da Constituição de 1988, os Municípios eram subordinados ao regramento baixado pelos Estados-Membros onde se encontrassem, com exceção do Estado do Rio Grande do Sul. Atualmente, em cumprimento ao artigo 29 da Carta Magna, os Municípios foram investidos na possibilidade de elaborar suas Leis Orgânicas. Assim tem-se:

Artigo 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos.

Diante da leitura do citado artigo, extrai-se que o Município foi investido não numa faculdade de elaboração da tratada lei, mas no poder-dever de criar e promulgar seu documento básico. Esta prerrogativa encontra-se inserida no artigo 11, parágrafo único do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias:

Parágrafo único. Promulgada a Constituição de cada Estado, caberá à Câmara Municipal, no prazo de seis meses, votar a Lei Orgânica respectiva, em dois turnos de discussão e votação, respeitado o disposto na Constituição Federal e na Constituição Estadual.

Sabidamente explica o professor Jair Eduardo Santana (1998, p.63):

Situamo-nos num meio termo onde a função de elaboração da Lei Orgânica não ganhe o hiper dimensionamento que muitas vezes se pretende lhe atribuir, ao equipará-lo quase que a um super poder constituinte. Vemos, portanto, a questão da elaboração da Lei Orgânica mais como uma competência – não lhe furtando a devida importância – do que como um poder constituinte propriamente dito.

Não a que se confundir, portanto, poder constituinte que é o poder originário de elaboração da Constituição, com a competência deferida pela mesma aos parlamentares locais para a elaboração de sua Lei Orgânica.

Uma vez observados os moldes ditados pela Constituição Federal, a Lei Orgânica passa a constituir a verdadeira fonte de validade do ordenamento jurídico municipal. A própria Constituição é quem confere validade à Lei Orgânica, de modo que ali vislumbra-se os dispositivos e princípios que determinam a regência daquela.

Em resumo tem-se que a Lei Orgânica como espécie de Constituição Municipal cuida de discriminar matérias de interesse local de competência exclusiva do Município, observando os preceitos do artigo 30, I de nosso Texto Maior, assim como as matérias de competência comum que são extraídas da leitura do artigo 24 e também aquela competência dita suplementar. Cuidará também, de indicar dentre as matérias de sua competência, as que lhe cabem legislar exclusivamente e a que lhe seja reservado legislar suplementarmente.

A Constituição Federal indica em seu texto o conteúdo básico da Lei Orgânica, devendo a mesma disciplinar, além das regras de eletividade do Prefeito, Vice-Prefeito e dos Vereadores, as normas enumeradas no artigo 29, que são: a) inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no mandato, na circunscrição do Município; b) proibições e incompatibilidades no exercício da vereança simetricamente, no que couber, ao preceituado na Carta Federal para os membros do Congresso Nacional e, na Carta Estadual, relativamente aos integrantes da Assembléia Legislativa; c) julgamento do Prefeito perante o Tribunal de Justiça; d) organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Casa legislativa local; e) cooperação das associações representativas no planejamento municipal; f) a iniciativa popular; g) a perda do mandato de Prefeito, dentre outras.

4 - DAS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS MUNICIPAIS

Para a compreensão das competências legislativas municipais, se faz necessário retornarmos à autonomia municipal que tem como um dos princípios basilares a autolegislação, que é a capacidade que o Município tem de elaborar suas próprias leis que possuem um campo de incidência definido pela Constituição Federal.

Assim criou-se um campo constitucionalmente reservado ao Município onde pode ele efetivar suas competências exercitáveis pela via Legislativa, através da Câmara Municipal.

No campo do Direito, competência é, segundo José Afonso da Silva (1990, p. 543), “uma esfera limitada de poder que se outorga a um órgão ou entidade estatal, mediante a especificação de matérias sobre a qual se exerce o poder de governo”.

4.2 - A partilha de competências

Para alcançar-se a seara de competências do Município, necessário se faz adentrar-se nos textos de nossa Constituição. É a partir dela que se torna possível delinear o campo onde a competência municipal pode ser vislumbrada, tendo sempre em mente que a forma do Estado brasileiro é a do modelo federativo.

Verifica-se num primeiro momento que a questão na competência é nada menos do que um vasto e complexo emaranhado de diversos campos que se entrelaçam e se inter-relacionam. Afirma-se isso, porque é impossível conceber-se o estudo da competência municipal ignorando-se as competências da União e Estados-Membros. O Município, com entidade autônoma é pessoa jurídica de direito público dotada de autonomia organizatória e governamental, a quem se confere

competências exclusivas.

Assim é que, cada ente federativo recebeu do Texto Magno competências próprias. De fato, a União foi contemplada por intermédio dos artigos 21 e 22. Os Estados-Membros ficaram, privativamente, com as competências residuais, consoante se verifica quando da leitura do artigo 25. O Município, por sua vez, também possui aquelas competências tidas privativas que se encontram arroladas no artigo 30 da Constituição Federal.

4.3 Critérios definidores da competência municipal

Segundo Jair Eduardo Santana (1998, p.138):

O mecanismo da divisão tripartida das competências faz com que a competência municipal não possa ser mutilada por obra de legislação da União ou dos Estados-Membros. Cria-se, assim, uma área onde somente o Município pode livremente transitar. Impede-se com isso qualquer interpenetração das demais esferas de governo na referida seara.

Vale lembrar que o critério de definição utilizado pela Lei Maior pode ser resumido no seguinte: à União tocam todos os poderes a ela conferidos pela Constituição, ao passo que aos Estados-Membros cabem todos os poderes residuais ou remanescentes. Isto é, aos entes estaduais foram conferidos os poderes não atribuídos à União ou aos Municípios.

Os Municípios, por sua vez, recebem nessa partilha todos os poderes inerentes à sua autonomia para dispor sobre aquilo que diga respeito ao seu interesse local. Como observa Celso Ribeiro Bastos (1989, p.270): “o conceito-chave utilizado para definir a área de atuação do Município é o de interesse local. Cairá, pois, na competência municipal tudo aquilo que for de seu interesse local.”

Vale dizer que a competência municipal esteja voltada apenas para o conceito de interesse local, o que se fez foi manter a zona de competências que daí necessariamente advém. A Constituição, porém, acabou por demonstrar outras competências exclusivas conforme se verifica do artigo que trata do assunto que abaixo é descrito.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I- legislar sobre assuntos de interesse local;

II- suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III- instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV- criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V- organizar e prestar, diretamente ou sobre regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI- manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

VII- prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII- promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX- promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Assim, pode-se dizer que as competências reservadas aos Municípios foram, em parte, enumeradas. As demais competências são obtidas implicitamente a partir da regra genérica

extraível do conceito de interesse local. De modo que, este conceito permanece desfrutando da condição de vetor identificador das demais competências.

Com base nesse critério é que o Município irá desenvolver toda a sua atividade, incluindo-se aí não somente aquela que diga respeito às competências que se extravasam por intermédio de legislação, mas também aquelas ditas não-legislativas, consistentes na prestação de serviços.

Tais atividades ganham forma através dos ditames da Câmara Municipal, que dentre suas funções a que mais interessa-nos e a chamada função legislativa, que é desenvolvida com a participação do Prefeito. José Afonso da Silva (1990, p. 425) explica que:

No exercício dessa função é que ela (Câmara Municipal) legisla sobre as matérias de competência do Município. Por meio dela se estabelecem, como todos sabem, as leis municipais, e se cumprem no âmbito local, o princípio da legalidade a que se submete a Administração.

A Lei Orgânica deverá indicar as matérias de competência legislativa da Câmara. Diante disso, pode-se afirmar que a Câmara Municipal, através de sua função preponderante, exercerá plenamente aquelas competências que a Lei Orgânica indicar, cujos termos são demarcados pelo próprio âmbito de validade da legislação concernente ao ente local.

4.4 Interesse local (artigo 30, inciso I da Constituição Federal)

O princípio da autonomia Municipal encontra-se inserido nos artigos 29 e 30 da Constituição Federal. Nestes artigos encontra-se, respectivamente, a possibilidade do Município de elaborar sua Lei Orgânica, cujo conteúdo é delimitado pela Lei Maior, assim como a relação das matérias sobre as quais poderá ele desenvolver suas atividades legislativas e também materiais.

O critério básico de definição das competências municipais é principalmente o de interesse local. Esta expressão é vaga e imprecisa para buscar amoldar-se à evolução e particularidades de cada região.

Explica Celso Ribeiro Bastos (1991, p. 135):

A imprecisão do conceito de interesse local, se por um lado pode gerar a perplexidade diante de situações inequivocamente ambíguas, onde se entrelaçam em partes iguais os interesses locais e os regionais, por outro, oferece uma elasticidade que permite uma evolução da compreensão do Texto Constituição, diante da mutação por que passam certas atividades e serviços. A variação de predominância do interesse municipal, no tempo e no espaço, é um fato, particularmente no que diz respeito à educação primária, trânsito urbano, telecomunicações etc.

A noção de interesse local é de difícil fixação e de se encontrar, isto porque inexistente interesse municipal delimitado por sua própria natureza.

Nas palavras de José Nilo de Castro (2006, p.53) temos que “este interesse, para ser caracterizado e identificado, obedece a critérios mutáveis e empíricos pelo fato da existência das circunstâncias as mais diversas. Ora, estas últimas demonstram realmente a relatividade conceitual do conteúdo do interesse municipal.”

Não se trata o interesse local de um interesse exclusivo, pois é certo que qualquer matéria reflete nos interesses da comunidade nacional. Devendo assim, o interesse local ser entendido como necessidades imediatas de maior ou menor repercussão, com as necessidades gerais.

Cabe indagar agora quais seriam as hipóteses concretas sobre as quais o Município está autorizado a legislar com fundamento no interesse local. Para tal necessário se faz destacar

algumas observações.

A primeira é que as matérias passíveis de apreciação pela via legislativa municipal encontram uma lacuna na expressão “interesse local”, que deixa o critério um tanto quanto vago.

Por não haver uma catalogação das matérias inseridas no âmbito da legislação, por parte da Constituição, temos no artigo 30 do Texto Maior um rol meramente exemplificativo de interesse local, como ensina Odilon C. de Andrade (1994, p.237):

Essa enumeração não é taxativa; força é concordar, porém, em que é muito mais do que meramente exemplificativa, porque traduz a atenção, o cuidado e o carinho do Constituinte relativamente àquelas matérias que constituem, na verdade, os pontos básicos da autonomia municipal.

É sobre o interesse local, aqui demonstrado, que a atividade legislativa municipal irá desenvolver sua ação.

A função que é o objeto de enfoque deste trabalho é a legislativa, onde, através da Câmara Municipal, disciplinará condutas, prevendo genérica e abstratamente, situações que se exteriorizarão num certo preceito legal.

4.5 Competência legislativa suplementar municipal (artigo 30, inciso II, da Constituição Federal)

Por hora, afastar-se-á das hipóteses do artigo 23 de nossa Carta Magna, deste ponto ora estudado porque tem-se ali a referência a uma competência comum, da qual podem tratar, além dos Município, a União, os Estados-Membros e o Distrito Federal. Tais competências não são legislativas como explica Celso Ribeiro Bastos (1991, p.135):

Não se trata de competência legislativa, mas, na verdade, de imposição de ônus consistente na prestação de serviços e atividades. Ficamos sabendo que ao Estado cabe cuidar da saúde e da assistência pública, proteger os documentos, obras e outros bens de valor histórico e cultural, impedir o comprometimento de obras de arte, promover a cultura, o meio ambiente, preservar as florestas, fomentar a produção agropecuária, cuidar de programas de construção de moradias, combater as causas da pobreza e exercer um autentico poder de policia em matéria de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios. Mais, portanto, do que um poder político a ser extravasado numa legislação própria, a dar conformação à atividade estadual, cuida-se aí de atribuir tarefas específicas ao Estado nos diversos campos da economia, do social e do administrativo.

Como se extrai da leitura do artigo 24, § 1º, da Constituição Federal, “no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”. Assim observa Jair Eduardo Santana (1998, p.70):

Vê-se tratar de dispositivo cuja regra é substancialmente interpretativa, a qual almeja tornar claro o estatuído no caput do citado artigo. É dizer, fica a União com competência para estabelecer as diretrizes relativas às matérias previstas no artigo 24, cabendo aos Estados-Membros, Municípios e Distrito Federal a elaboração de normas especiais.

Vale destacar que nosso Texto Constitucional não forneceu com exatidão os limites desse conceito de normais gerais, abordado no artigo 24.

A Constituição de 88, ao usar o vocábulo ‘suplementar’, dá a entender que a

suplementação é indicativo tanto de complementação como de suprimento.

Poder-se-ia imaginar que a expressão ‘no que couber’ seja designativa de espaço normativo não-preenchido, hipótese em que a competência legislativa suplementar municipal se efetivaria, em estrito respeito aos termos constitucionais aos parâmetros de eventual legislação estadual ou federal, aqui corretamente chamadas de legislações superiores, porque condicionam a atuação da legislação municipal.

4.6 Competência legislativa tributária municipal (artigo 30, inciso III, da Constituição Federal)

O Município tem o mesmo tratamento que a União e os Estados-Membros, afirmação esta retirada da leitura do artigo 1º de nossa Carta Magna, assim como autonomia. Competência tributária, segundo Celso Bastos, é “a faculdade atribuída pela Constituição às pessoas de direito público com capacidade política para criar tributos”.

Diante da observação acima dizemos que a Constituição Federal distribuiu a competência tributária entre a União, os Estados-Membros e os Municípios, valendo dizer, que nosso sistema, onde vigora o magno princípio da legalidade tributária, a instituição do tributo deve ser vinculada por lei. Assim, quando esta competência for municipal, deve a Câmara Municipal elaborar a respectiva norma que irá instituir o tributo. O Município detém competência para, por meio de lei, disciplinar a cerca de seus tributos, os quais, aliás, vêm especificados na Constituição no artigo 156.

Merecem destaque as observações de Roque Antônio Carrazza (1994, p.106):

Tornamos a repetir que, por força do princípio da autonomia municipal, a pessoa política do Município é livre para criar e arrecadar os tributos de sua competência. Esta afirmação, que segundo cremos, não desperta quaisquer divergências, é, todavia, implicitamente contestada, a todo instante, até por autores de boa nota. Tanto assim é, que mais de um tributarista tem feito empenho no sentido de que o Município é obrigado a buscar no Código Tributário Nacional ou, que é pior, em leis federais e estaduais, inspiração para instituir os tributos de sua competência.

Importante dizer é que todos os fatos jurídicos relativos à competência tributária municipal só podem, então, ser regulados por intermédio de lei municipal. No entanto, como não poderia deixar de ser, a lei municipal que discipline a matéria deve estar totalmente atrelada aos princípios magnos que informam toda a atividade impositiva em nosso País.

É dizer, o sistema constitucional tributário deve ser totalmente respeitado ao se editar qualquer regra tributária no âmbito do Município.

4.7 Legislação relativa aos serviços públicos municipais

Aos Municípios a Constituição Federal reservou a instituição, a organização e a prestação dos serviços públicos que digam respeito ao seu interesse local, entendimento que se faz à luz da combinação dos incisos I e V do artigo 30.

Destaca Jair Eduardo Santana (1998, p.75):

Por aí se vê que a gama de serviços locais é infinita porque vazada em elemento plástico e flexível, o interesse local, o qual não possui relação exaustiva, notadamente em face das constantes alterações nas exigências sociais e nos avanços experimentados nas cidades. Essa circunstância é que nos leva a cuidar do tema em dimensão genérica.

Com relação ao transporte urbano, o Município é competente para legislar sobre a fixação de itinerários dos veículos de transporte coletivo dentro do perímetro urbano, bem como para reajustar tarifas e até mesmo fiscalizar, controlar e policiar esses mesmos transportes que submetem-se a legislação própria. Assim, como o exemplo citado, outros incontáveis há que dependem sempre de uma atuação legislativa municipal, que pode se dar ainda, observada a área de competência, no campo da educação, saúde e outros. O Município deve estar atento aos limites de sua competência, já que habitualmente sua legislação se faz num universo compartilhado com os demais entes políticos.

CONCLUSÃO

O estudo das competências legislativas municipais sugere o conhecimento prévio de certas premissas que informam a estrutura do Estado Federal. É importante verificar, desde logo, que o Estado Federal apresenta certas características que o tipificam. No entanto, são elas variáveis de Estado para Estado, fato este que pode ser constatado quando da inclusão do Município, como um ente federado, pelo nosso Estado.

Por isso, a Constituição Federal conferiu ao Município competência para legislar, o que faz através de sua Câmara de Vereadores com a participação do Prefeito Municipal. Embora não tendo Poder Judiciário próprio, entre aqueles vige, à semelhança do poder central, o princípio de separação de poderes.

Na partilha de competências que nossa Carta Magna leva a efeito, ao dividir o poder político, o Município foi favorecido com porção de matérias sobre as quais pode tratar pela via do Legislativo. O critério básico e definidor dessa área de competência é o interesse local.

A competência legislativa suplementar do Município, se bem compreendida, pode ser de grande valia para a localidade. Sendo o mesmo caminho para o suprimento de necessidades locais, deficientemente tratadas em normatização dos demais entes.

Concluiu-se que a legislação suplementar do Município se dá de maneira entrelaçada ao interesse local, mostrando-se, às vezes, nítido e preciso. No entanto, em outras ocasiões, tais marcos precisam ser muito bem delineados sob pena de invasão ao campo de competências legislativas dos Estados-Membros ou da União.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Odilon C. de. **Direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

BASTOS, Celso Ribeiro. **A federação no Brasil**. Revista de Direito constitucional e ciência política. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 11. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1989.

_____. **Curso de direito financeiro e de direito tributário**. São Paulo: Saraiva, 1991.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 6. ed., São Paulo: Malheiros, 1996.

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

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 6. ed., São Paulo: Malheiros, 1994.

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