

# LIMITES À COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL: REGRAS PARA SOLUÇÃO DE CONFLITOS ENTRE NORMAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS

Paulo José Leite Farias<sup>†</sup>

## 1. A REPARTIÇÃO HORIZONTAL DE COMPETÊNCIA COMO FORMA DE CONVIVÊNCIA HARMONIOSA DE VÁRIOS ORDENAMENTOS JURÍDICOS NO MESMO TERRITÓRIO – ASPECTOS HISTÓRICOS E FILOSÓFICOS



autonomia do Estado-membro pressupõe repartição constitucional de competências para o exercício e o desenvolvimento de sua atividade normativa. O Estado Federal não autoriza que se desvinculem estes dois aspectos fundamentais de sua fisionomia.

A técnica da repartição é elemento específico e essencial ao sistema federal. E, sob o ângulo da autonomia, a distribuição constitucional de competência, entre o governo central, os governos regionais (estaduais) e o governo local (municípios), irá conduzir ao respeito à diversidade sem a perda da unidade. O equilíbrio entre diversidade e unidade é a questão central do Estado Federado com reflexos na esfera da política e do direito.

A fórmula da repartição de competências constituiu preocupação absorvente na confecção do modelo originário do Estado Federal e a solução encontrada, para os intérpretes iniciais da Constituição norte-americana, deveria favorecer os poderes estaduais ou reservados, fundados em cláusula expansiva, en-

---

<sup>†</sup> Pós-doutor pela Boston University (EUA). Mestre em Direito pela Universidade de Brasília. Doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Promotor de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Professor do Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP.

quanto os poderes federais seriam limitados pelo volume definido dos poderes enumerados.

A técnica da repartição de competências, teoricamente possível dentro de soluções plurais, não escapou, durante largo período de experimentação constitucional, à influência poderosa do modelo norte-americano.

O esquema da repartição horizontal<sup>1</sup> de competências, no sistema federal, admite três soluções diferentes:

a) “repartição exaustiva da competência de cada ordenamento”, enumerando detalhada e mais completamente possível todas as matérias sobre as quais têm competência o governo central e os governos locais (tal solução encontra obstáculos na impossibilidade de previsão plena de todas as matérias cabíveis ao Governo central e local);

b) “enumeração da competência da União e atribuição, aos Estados, dos poderes remanescentes ou não-enumerados” (Tal perspectiva robustece a autonomia dos Estados-membros e

---

1 O esquema da repartição horizontal de competências, característica do federalismo dualista, se contrapõe à repartição vertical (também, chamada “condomínio legislativo”), no sistema federal, admite três soluções diferentes, como explica RAUL MACHADO HORTA na obra *Estudos de direito constitucional*, Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 364. SCHULTZE, Rainer-Olaf. “Federalismo”. In *O federalismo na Alemanha*. Traduções, nº 7, São Paulo: Centro de Estudos Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995, p. 17. Publicado originalmente em *Lexikon der Politik*, vol. III, München: Dieter Nohlen, 1992. RUSSOMANO, Rosah. *Lições de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: José Konfino-Editor, 1968, p. 128 e ss. TRIGUEIRO, Oswaldo. *Direito Constitucional Estadual*. Rio de Janeiro: Forense, 1980, p. 32. BITAR, Orlando. “Federalismo solidário e desenvolvimento”. In *Revista de Informação Legislativa*, nº 42, abr./jun., Brasília: Senado Federal, 1974, p. 45 a 47. BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Belo Horizonte, FUMARC/UCMG, 1982, p. 192. HORTA, Raul Machado. “Problemas do federalismo brasileiro”. In *Digesto Econômico*, nº 140, São Paulo, mar./abr., 1958, p. 90 e ss. BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 6ª ed., São Paulo: Malheiros, 1996, p. 311. HORTA, Raul Machado. “Problemas do federalismo brasileiro”. In *Digesto Econômico*, São Paulo, nº 140, mar./abr., 1958, p. 90 e ss. SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 49. TOCQUEVILLE, Alexis de. *Democracia na América*; edição condensada para o leitor moderno, por Richard D. Heffener, trad. De João Miguel Pinto de Albuquerque, São Paulo: Nacional, 1969, p. 70 e 71.

constitui uma solução, pelo menos teórica, contra a centralização.); e

c)“enumeração da competência dos Estados-membros e atribuição à União dos poderes remanescentes” (Este sistema fortifica o poder central.).

O esquema constitucional americano consagrou a técnica dos poderes enumerados da União e dos poderes reservados dos Estados-membros, criação do constituinte da Filadélfia e que exerceu relevante influência na organização do Estado Federal no mundo inteiro.

A autonomia das entidades federativas, característica fundamental de um Estado Federado, pressupõe a repartição de competências para o exercício e desenvolvimento de atividade normativa. Esta distribuição constitucional de poderes constitui o ponto nuclear da noção de Estado Federal.

Nesse sentido, muitas vezes, a Federação é definida utilizando-se do conceito de repartição de competências. RAINER-OLAF SCHULTZE assinala, *verbis*:

Sob a perspectiva jurídico-constitucional e institucional, pode-se falar de federalismo quando, num sistema político, *os elementos estruturais decisivos do Estado (executivo, legislativo, judiciário, burocracia, polícia etc.) estão presentes nos dois planos governamentais*, sua existência está sob proteção jurídico-constitucional, e não podem ser suprimidos por intervenções de algum dos outros níveis.<sup>2</sup> (grifo nosso)

---

2 RAUL MACHADO HORTA na obra *Estudos de direito constitucional*, Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 364. SCHULTZE, Rainer-Olaf. “Federalismo”. In *O federalismo na Alemanha*. Traduções, nº 7, São Paulo: Centro de Estudos Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995, p. 17. Publicado originalmente em *Lexikon der Politik*, vol. III, München: Dieter Nohlen, 1992. RUSSOMANO, Rosah. *Lições de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: José Konfino-Editor, 1968, p. 128 e ss. TRIGUEIRO, Oswaldo. *Direito Constitucional Estadual*. Rio de Janeiro: Forense, 1980, p. 32. BITAR, Orlando. “Federalismo solidário e desenvolvimento”. In *Revista de Informação Legislativa*, nº 42, abr./jun., Brasília: Senado Federal, 1974,

## 2) O MUNICÍPIO, MEIO AMBIENTE E O HISTÓRICO DA REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIA BRASILEIRA

Desde a Constituição de 1891, que instituiu o federalismo no ordenamento constitucional, diferentes modelos de federalismos centrípetos e centrífugos foram adotados, sendo que o efetivo equilíbrio entre as partes federativas, muitas vezes, mostrou-se precário:

No Brasil é manifesto o declínio da ordem federativa, consideravelmente precipitado, do ponto de vista jurídico e formal, pelos constituintes que, em 46, 67 e 69, amesquinham grandemente o espaço autônomo reservado à competência das unidades participantes, ao mesmo passo que agigantavam a União e a autoridade constitucional do Presidente da República.<sup>3</sup>

---

p. 45 a 47. BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Belo Horizonte, FUMARC/UCMG, 1982, p. 192. HORTA, Raul Machado. “Problemas do federalismo brasileiro”. In *Digesto Econômico*, nº 140, São Paulo, mar./abr., 1958, p. 90 e ss. BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 6ª ed., São Paulo: Malheiros, 1996, p. 311. HORTA, Raul Machado. “Problemas do federalismo brasileiro”. In *Digesto Econômico*, São Paulo, nº 140, mar./abr., 1958, p. 90 e ss. SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 49. TOCQUEVILLE, Alexis de. *Democracia na América*; edição condensada para o leitor moderno, por Richard D. Heffener, trad. De João Miguel Pinto de Albuquerque, São Paulo: Nacional, 1969, p. 70 e 71.

3 RAUL MACHADO HORTA na obra *Estudos de direito constitucional*, Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 364. SCHULTZE, Rainer-Olaf. “Federalismo”. In *O federalismo na Alemanha*. Traduções, nº 7, São Paulo: Centro de Estudos Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995, p. 17. Publicado originalmente em *Lexikon der Politik*, vol. III, München: Dieter Nohlen, 1992. RUSSOMANO, Rosah. *Lições de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: José Konfino-Editor, 1968, p. 128 e ss. TRIGUEIRO, Oswaldo. *Direito Constitucional Estadual*. Rio de Janeiro: Forense, 1980, p. 32. BITAR, Orlando. “Federalismo solidário e desenvolvimento”. In *Revista de Informação Legislativa*, nº 42, abr./jun., Brasília: Senado Federal, 1974, p. 45 a 47. BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Belo Horizonte, FUMARC/UCMG, 1982, p. 192. HORTA, Raul Machado. “Pro-

A Constituição de 1891, na qual foi concedida bastante autonomia aos Estados-membros, seguiu o molde federal adotado pelos Estados Unidos, Suíça, Argentina e México, sendo tal filosofia modificada já com a reforma de 1926, que amplia os casos de intervenção da União nos negócios dos Estados-membros:

Dessa maneira, a reforma de 1926, restringiu a autonomia dos Estados-membros, que passavam a sofrer rigoroso controle político e mesmo administrativo, por parte da União. O Brasil era então, talvez mais do que hoje, uma Federação governada pelos grandes Estados-membros, que submetiam os pequenos a uma espécie de imperialismo fraterno.<sup>4</sup>

---

blemas do federalismo brasileiro”. In *Digesto Econômico*, n.º 140, São Paulo, mar./abr., 1958, p. 90 e ss. BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 6ª ed., São Paulo: Malheiros, 1996, p. 311. HORTA, Raul Machado. “Problemas do federalismo brasileiro”. In *Digesto Econômico*, São Paulo, n.º 140, mar./abr., 1958, p. 90 e ss. SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1997, p.49. TOCQUEVILLE, Alexis de. *Democracia na América*; edição condensada para o leitor moderno, por Richard D. Heffener, trad. De João Miguel Pinto de Albuquerque, São Paulo: Nacional, 1969, p. 70 e 71.

4 RAUL MACHADO HORTA na obra *Estudos de direito constitucional*, Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 364. SCHULTZE, Rainer-Olaf. “Federalismo”. In *O federalismo na Alemanha*. Traduções, n.º 7, São Paulo: Centro de Estudos Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995, p. 17. Publicado originalmente em *Lexikon der Politik*, vol. III, München: Dieter Nohlen, 1992. RUSSOMANO, Rosah. *Lições de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: José Konfino-Editor, 1968, p. 128 e ss. TRIGUEIRO, Oswaldo. *Direito Constitucional Estadual*. Rio de Janeiro: Forense, 1980, p. 32. BITAR, Orlando. “Federalismo solidário e desenvolvimento”. In *Revista de Informação Legislativa*, n.º 42, abr./jun., Brasília: Senado Federal, 1974, p. 45 a 47. BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Belo Horizonte, FUMARC/UCMG, 1982, p. 192. HORTA, Raul Machado. “Problemas do federalismo brasileiro”. In *Digesto Econômico*, n.º 140, São Paulo, mar./abr., 1958, p. 90 e ss. BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 6ª ed., São Paulo: Malheiros, 1996, p. 311. HORTA, Raul Machado. “Problemas do federalismo brasileiro”. In *Digesto Econômico*, São Paulo, n.º 140, mar./abr., 1958, p. 90 e ss. SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1997, p.49. TOCQUEVILLE, Alexis de. *Democracia na América*; edição condensada para o leitor moderno, por Richard D. Heffener, trad. De João Miguel

Assim, a partir de 1926, reconhece-se que o Estado Federal brasileiro não vence a vocação centralista do poder político; exemplificando, observa-se que, na Constituição de 1934, alarga-se a competência privativa da União, deslocando-se, por exemplo, a competência de legislar sobre direito processual, dos Estados-membros, para a União.

ORLANDO BITAR<sup>5</sup> refere-se a duas fases do federalismo brasileiro: a primeira de 1889 até 1934 (FEDERALISMO SEGREGACIONISTA – ênfase na autonomia local – primeira república), e a segunda deste último ano até a Constituição de 1967 (FEDERALISMO ORGÂNICO OU FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO – ênfase na cooperação, ajuda financeira da União para os Estados-membros).

NO FEDERALISMO SEGREGACIONISTA, característico da Constituição de 1889 e 1934, ressalta-se a dualidade soberana do Estado Federal. Nessa espécie de federalismo, só se admite ação federal nos Estados-membros para prestação de socorros. Conforme ressalta JOSÉ ALFREDO

---

Pinto de Albuquerque, São Paulo: Nacional, 1969, p. 70 e 71.

5 RAUL MACHADO HORTA na obra *Estudos de direito constitucional*, Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 364. SCHULTZE, Rainer-Olaf. “Federalismo”. In *O federalismo na Alemanha*. Traduções, nº 7, São Paulo: Centro de Estudos Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995, p. 17. Publicado originalmente em *Lexikon der Politik*, vol. III, München: Dieter Nohlen, 1992. RUSSOMANO, Rosah. *Lições de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: José Konfino-Editor, 1968, p. 128 e ss. TRIGUEIRO, Oswaldo. *Direito Constitucional Estadual*. Rio de Janeiro: Forense, 1980, p. 32. BITAR, Orlando. “Federalismo solidário e desenvolvimento”. In *Revista de Informação Legislativa*, nº 42, abr./jun., Brasília: Senado Federal, 1974, p. 45 a 47. BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Belo Horizonte, FUMARC/UCMG, 1982, p. 192. HORTA, Raul Machado. “Problemas do federalismo brasileiro”. In *Digesto Econômico*, nº 140, São Paulo, mar./abr., 1958, p. 90 e ss. BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 6ª ed., São Paulo: Malheiros, 1996, p. 311. HORTA, Raul Machado. “Problemas do federalismo brasileiro”. In *Digesto Econômico*, São Paulo, nº 140, mar./abr., 1958, p. 90 e ss. SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 49. TOCQUEVILLE, Alexis de. *Democracia na América*; edição condensada para o leitor moderno, por Richard D. Heffener, trad. De João Miguel Pinto de Albuquerque, São Paulo: Nacional, 1969, p. 70 e 71.

DE OLIVEIRA BARACHO:<sup>6</sup> o federalismo dualista, ao contrário do federalismo cooperativo, é segregador e centrífugo, não apreciando contatos e relações frequentes com o Governo Federal.

A Carta de 1937 afirmava ser o Brasil “um Estado Federal”. Segundo RAUL MACHADO HORTA,<sup>7</sup> entretanto,

---

6 RAUL MACHADO HORTA na obra *Estudos de direito constitucional*, Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 364. SCHULTZE, Rainer-Olaf. “Federalismo”. In *O federalismo na Alemanha*. Traduções, nº 7, São Paulo: Centro de Estudos Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995, p. 17. Publicado originalmente em *Lexikon der Politik*, vol. III, München: Dieter Nohlen, 1992. RUSSOMANO, Rosah. *Lições de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: José Konfino-Editor, 1968, p. 128 e ss. TRIGUEIRO, Oswaldo. *Direito Constitucional Estadual*. Rio de Janeiro: Forense, 1980, p. 32. BITAR, Orlando. “Federalismo solidário e desenvolvimento”. In *Revista de Informação Legislativa*, nº 42, abr./jun., Brasília: Senado Federal, 1974, p. 45 a 47. BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Belo Horizonte, FUMARC/UCMG, 1982, p. 192. HORTA, Raul Machado. “Problemas do federalismo brasileiro”. In *Digesto Econômico*, nº 140, São Paulo, mar./abr., 1958, p. 90 e ss. BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 6ª ed., São Paulo: Malheiros, 1996, p. 311. HORTA, Raul Machado. “Problemas do federalismo brasileiro”. In *Digesto Econômico*, São Paulo, nº 140, mar./abr., 1958, p. 90 e ss. SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 49. TOCQUEVILLE, Alexis de. *Democracia na América*; edição condensada para o leitor moderno, por Richard D. Heffener, trad. De João Miguel Pinto de Albuquerque, São Paulo: Nacional, 1969, p. 70 e 71.

7 RAUL MACHADO HORTA na obra *Estudos de direito constitucional*, Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 364. SCHULTZE, Rainer-Olaf. “Federalismo”. In *O federalismo na Alemanha*. Traduções, nº 7, São Paulo: Centro de Estudos Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995, p. 17. Publicado originalmente em *Lexikon der Politik*, vol. III, München: Dieter Nohlen, 1992. RUSSOMANO, Rosah. *Lições de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: José Konfino-Editor, 1968, p. 128 e ss. TRIGUEIRO, Oswaldo. *Direito Constitucional Estadual*. Rio de Janeiro: Forense, 1980, p. 32. BITAR, Orlando. “Federalismo solidário e desenvolvimento”. In *Revista de Informação Legislativa*, nº 42, abr./jun., Brasília: Senado Federal, 1974, p. 45 a 47. BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Belo Horizonte, FUMARC/UCMG, 1982, p. 192. HORTA, Raul Machado. “Problemas do federalismo brasileiro”. In *Digesto Econômico*, nº 140, São Paulo, mar./abr., 1958, p. 90 e ss. BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 6ª ed., São Paulo: Malheiros, 1996, p. 311. HORTA, Raul Machado. “Problemas do federalismo brasileiro”. In *Digesto Econômico*, São Paulo, nº 140, mar./abr., 1958, p. 90 e ss. SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 49. TOCQUEVILLE, Alexis de. *Democracia na América*; edição condensada para o leitor moderno, por Richard D. Heffener, trad. De João Miguel

tratava-se de disposição nominal, que não impediu, mas, antes, favoreceu a substituição da estrutura federal anterior pela de um Estado unitário descentralizado. Os Estados-membros passam à condição de meros departamentos, sob a administração do governo central.

A autonomia estadual é acentuada pelo regime eleitoral de 1946, com o voto secreto e a representação proporcional. Isto assegurou maior garantia política aos governadores eleitos, vez que os Presidentes já não mais tinham o apoio incondicional do Congresso para a intervenção no Estado-membro, sendo que, no período de 1946 a 1964, não houve governador afastado do cargo por meio de intervenção federal.

A penúria financeira do Estado-membro faz deslocar, para o Governo Federal, as reivindicações municipais sobre serviços e obras de nítido interesse local.

A centralização do poder econômico pela União, com resultados que levam ao enfraquecimento dos Estados-membros e dos Municípios, é uma constante nos diversos modelos de federalismo adotados nas constituições brasileiras subsequentes.

Na Constituição de 1967, bem como na Emenda de 1969, a preocupação central passa a ser com o desenvolvimento econômico-social e a segurança nacional, esta já com conceito abrangente. Acentuava, pois, o fortalecimento e a centralização do poder da União, reduzindo muito a autonomia dos Estados-membros.

Essa constante centralização do Estado brasileiro leva inúmeros autores a indagar se o Brasil era, ainda, verdadeiramente um Estado Federal, em razão da hegemonia do ente União sobre os demais.

Contudo, com a Constituição de 1988, as esperanças ressurgem. *No direito brasileiro, deve-se observar o Muni-*

*cípio antes e depois de 1988, ou seja, temos verdadeira metamorfose desta pessoa jurídica de direito público, pois a Carta Magna de 1988 veio realmente consagrar um momento histórico do País, quando ficou assegurada a autonomia municipal e a integração do Município à Federação.*

No magistério de PAULO BONAVIDES,<sup>8</sup> fica claro o avanço do texto constitucional no campo da autonomia municipal, *verbis*:

As prescrições do novo estatuto fundamental de 1988 a respeito da autonomia municipal configuram indubitavelmente o mais considerável avanço de proteção e abrangência já recebido por esse instituto em todas as épocas constitucionais de nossa história.

Ora, está configurado que o constituinte realmente teve o desejo de estabelecer nova ordem federal a partir do advento da Constituição de 1988. Segundo RAUL MACHADO HORTA,<sup>9</sup> há a reconstrução do federalismo com o lança-

---

8 RAUL MACHADO HORTA na obra *Estudos de direito constitucional*, Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 364. SCHULTZE, Rainer-Olaf. "Federalismo". In *O federalismo na Alemanha*. Traduções, nº 7, São Paulo: Centro de Estudos Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995, p. 17. Publicado originalmente em *Lexikon der Politik*, vol. III, München: Dieter Nohlen, 1992. RUSSOMANO, Rosah. *Lições de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: José Konfino-Editor, 1968, p. 128 e ss. TRIGUEIRO, Oswaldo. *Direito Constitucional Estadual*. Rio de Janeiro: Forense, 1980, p. 32. BITAR, Orlando. "Federalismo solidário e desenvolvimento". In *Revista de Informação Legislativa*, nº 42, abr./jun., Brasília: Senado Federal, 1974, p. 45 a 47. BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Belo Horizonte, FUMARC/UCMG, 1982, p. 192. HORTA, Raul Machado. "Problemas do federalismo brasileiro". In *Digesto Econômico*, nº 140, São Paulo, mar./abr., 1958, p. 90 e ss. BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 6ª ed., São Paulo: Malheiros, 1996, p. 311. HORTA, Raul Machado. "Problemas do federalismo brasileiro". In *Digesto Econômico*, São Paulo, nº 140, mar./abr., 1958, p. 90 e ss. SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 49. TOCQUEVILLE, Alexis de. *Democracia na América*; edição condensada para o leitor moderno, por Richard D. Heffener, trad. De João Miguel Pinto de Albuquerque, São Paulo: Nacional, 1969, p. 70 e 71.

9 RAUL MACHADO HORTA na obra *Estudos de direito constitucional*, Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 364. SCHULTZE, Rainer-Olaf. "Federalismo".

mento das bases de um federalismo de equilíbrio, com a modernização da repartição das competências dos entes federados, bem como com a melhor repartição das rendas tributárias, a diminuição das hipóteses de intervenção federal, o alargamento da autonomia normativa dos Estados-membros, com seu ingresso na legislação concorrente, que abrange volume razoável de matéria legislativa ambiental.

O art. 225 da Constituição impõe, ao *Poder Público*, o dever de defender e de preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

No dizer de JOSÉ AFONSO DA SILVA<sup>10</sup>, ao tratar do

---

*In O federalismo na Alemanha*. Traduções, nº 7, São Paulo: Centro de Estudos Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995, p. 17. Publicado originalmente em *Lexikon der Politik*, vol. III, München: Dieter Nohlen, 1992. RUSSOMANO, Rosah. *Lições de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: José Konfino-Editor, 1968, p. 128 e ss. TRIGUEIRO, Oswaldo. *Direito Constitucional Estadual*. Rio de Janeiro: Forense, 1980, p. 32. BITAR, Orlando. “Federalismo solidário e desenvolvimento”. *In Revista de Informação Legislativa*, nº 42, abr./jun., Brasília: Senado Federal, 1974, p. 45 a 47. BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Belo Horizonte, FUMARC/UCMG, 1982, p. 192. HORTA, Raul Machado. “Problemas do federalismo brasileiro”. *In Digesto Econômico*, nº 140, São Paulo, mar./abr., 1958, p. 90 e ss. BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 6ª ed., São Paulo: Malheiros, 1996, p. 311. HORTA, Raul Machado. “Problemas do federalismo brasileiro”. *In Digesto Econômico*, São Paulo, nº 140, mar./abr., 1958, p. 90 e ss. SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 49. TOCQUEVILLE, Alexis de. *Democracia na América*; edição condensada para o leitor moderno, por Richard D. Heffener, trad. De João Miguel Pinto de Albuquerque, São Paulo: Nacional, 1969, p. 70 e 71.

10 RAUL MACHADO HORTA na obra *Estudos de direito constitucional*, Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 364. SCHULTZE, Rainer-Olaf. “Federalismo”. *In O federalismo na Alemanha*. Traduções, nº 7, São Paulo: Centro de Estudos Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995, p. 17. Publicado originalmente em *Lexikon der Politik*, vol. III, München: Dieter Nohlen, 1992. RUSSOMANO, Rosah. *Lições de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: José Konfino-Editor, 1968, p. 128 e ss. TRIGUEIRO, Oswaldo. *Direito Constitucional Estadual*. Rio de Janeiro: Forense, 1980, p. 32. BITAR, Orlando. “Federalismo solidário e desenvolvimento”. *In Revista de Informação Legislativa*, nº 42, abr./jun., Brasília: Senado Federal, 1974, p. 45 a 47. BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Belo Horizonte, FUMARC/UCMG, 1982, p. 192. HORTA, Raul Machado. “Problemas do federalismo brasileiro”. *In Digesto Econômico*, nº 140, São Paulo, mar./abr., 1958, p. 90 e ss. BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 6ª

federalismo e meio ambiente, *verbis*:

*Poder Público* é expressão genérica que se refere a *todas as entidades territoriais públicas*, pois uma das características do estado Federal como o nosso, consiste precisamente em distribuir o Poder Público por todas as entidades autônomas que o compõem, para que cada qual o exerça nos limites das competências que lhes foram outorgadas pela Constituição. (grifo nosso)

Assim, ao tratar-se da federação e da proteção ambiental, dever-se-á obrigatoriamente estudar a questão nuclear de qualquer Estado Federado: a repartição de competências. Este mecanismo salutar de divisão de poderes está na raiz mesma da evolução histórica do federalismo, de sua concepção e da proteção das diferentes gerações de direitos fundamentais, conforme demonstrado na primeira parte da presente dissertação.

A técnica vivificada pelo constituinte brasileiro de 1988, de repartição de competências, envolve o sentido de delegação de poderes (enumerados, reservados e concorrentes), todos de construção complexa, a suscitar inevitáveis conflitos, motivo por que o tema se mostra profundamente relevante para o operador jurídico que atua em áreas sujeitas à superposição de ordenamentos por diferentes entidades federativas, como ocorre na área de proteção ambiental.

### 3) ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DO CONFLITO ENTRE NORMAS DO MUNICÍPIO E NORMAS ESTADUAIS.

---

ed., São Paulo: Malheiros, 1996, p. 311. HORTA, Raul Machado. “Problemas do federalismo brasileiro”. In *Digesto Econômico*, São Paulo, nº 140, mar./abr., 1958, p. 90 e ss. SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1997, p.49. TOCQUEVILLE, Alexis de. *Democracia na América*; edição condensada para o leitor moderno, por Richard D. Heffener, trad. De João Miguel Pinto de Albuquerque, São Paulo: Nacional, 1969, p. 70 e 71.

Tendo em vista o relevante papel de árbitro desempenhado pelo poder judiciário no Estado federado, em razão da coexistência de diferentes ordens jurídicas no mesmo território, faz-se necessária a análise jurisprudencial das decisões dos Tribunais Superiores, relativa ao conflito de normas federais, estaduais e municipais. De forma mais específica faz-se necessária a análise dos limites da competência municipal à luz da nova configuração federativa deste ente na Constituição de 1988.

Para tal tarefa, elegeu-se, como julgado basilar, a decisão prolatada na AÇÃO RESCISÓRIA nº. 756 – PR, cuja ementa transcreve-se abaixo, *verbis*:

*RELATOR: MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI*

*REVISOR: Ministro CASTRO MEIRA*

AUTOR: ESTADO DO PARANÁ

ADVOGADO: MÁRCIA DIEGUEZ LEUZINGER E OUTRO(S) – PROCURADORA DO ESTADO DO PARANÁ

RÉU: MUNICÍPIO DE GUARATUBA

ADVOGADO: MARCELO BOM DOS SANTOS

RÉU: F. BERTOLDI EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA

ADVOGADO: DENISE LOPES SILVA

RÉU: ARRIMO EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA

ADVOGADO: ROSICLER REGINA BONN DOS SANTOS

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO RESCISÓRIA. LEGITIMIDADE DO MUNICÍPIO PARA ATUAR NA DEFESA DE SUA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL. NORMAS DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIEN-

TE. COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR. EDIFICAÇÃO LITORÂNEA. CONCESSÃO DE ALVARÁ MUNICIPAL. LEI PARANAENSE N. 7.389/80. VIOLAÇÃO.

1. A atuação do Município, no mandado de segurança no qual se discute a possibilidade de *embargo de construção de prédios situados dentro de seus limites territoriais*, se dá em defesa de seu próprio direito subjetivo de preservar sua competência para legislar sobre matérias de interesse local (art. 30, I, da CF/88), bem como de garantir a validade dos atos administrativos correspondentes, como a expedição de alvará para construção, ainda que tais benefícios sejam diretamente dirigidos às construtoras que receiam o embargo de suas edificações. Entendida a *questão sob esse enfoque, é de se admitir a legitimidade do município impetrante*.(grifo nosso)

2. A teor dos disposto nos arts. 24 e 30 da Constituição Federal, aos Municípios, no âmbito do exercício da competência legislativa, cumpre a observância das normas editadas pela União e pelos Estados, como as referentes à proteção das paisagens naturais notáveis e ao meio ambiente, não podendo contrariá-las, mas tão somente legislar em circunstâncias remanescentes.

3. A Lei n. 7.380/80 do Estado do Paraná, ao prescrever condições para proteção de áreas de interesse especial, estabeleceu medidas destinadas à execução das atribuições conferidas pelas legislações constitucional e federal, daí resultando a impossibilidade do art. 25 da Constituição do Estado do Paraná, destinado a preservar a autonomia municipal, revogá-la. Precedente: RMS 9.629/PR,

1ª T., Min. Demócrito Reinaldo, DJ de 01.02.1999.

4. A Lei Municipal n. 05/89, que instituiu diretrizes para o zoneamento e uso do solo no Município de Guaratuba, possibilitando a expedição de alvará de licença municipal para a construção de edifícios com gabarito acima do permitido para o local, está em desacordo com as limitações urbanísticas impostas pelas legislações estaduais então em vigor e fora dos parâmetros autorizados pelo Conselho do Litoral, o que enseja a imposição de medidas administrativas coercitivas prescritas pelo Decreto Estadual n. 6.274, de 09 de março de 1983. Precedentes: RMS 9.279/PR, Min. Francisco Falcão, DJ de 9.279/PR, 1ª T., Min. Francisco Falcão, DJ de 28.02.2000; RMS 13.252/PR, 2ª T., Min. Francisco Peçanha Martins, DJ de 03.11.2003.

5. Ação rescisória precedente

*(AR 756/PR, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 27/02/2008, DJe 14/04/2008)*

Da atenta leitura da ementa e do julgado referido, que trata de conflito de normas estaduais e municipais na competência concorrente à luz da nova Constituição, podem-se extrair importantes considerações sobre o tema:

A) Do ponto de vista material, o referido acórdão valoriza as normas ambientais mais protetivas do meio ambiente urbano. Ao rescindir decisão anterior do STJ (Recurso ordinário em Mandado de Segurança n°. 1.112-PR) que fora contrária ao exercício do poder de polícia ambiental pelo Estado do Paraná, *o acórdão da lavra do Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI favorece a utilização da norma estadual (Lei Estadual n°. 7.389/80) que limita à construção em quatro andares e afastando a aplicação da norma municipal que permitia a construção de prédios de até dez andares.*

B) Na busca de paradigmas para a solução de conflitos entre normas municipais, estaduais e federais, o julgado delimita a competência municipal como restrita aos assuntos de interesse local, desde que respeitadas as legislações estaduais e federais. Assim, no seu voto o Relator destaca:

Como se observa, trata-se de competência concorrente entre a União e Estados-membros, razão pela qual a legislação municipal, ao tratar de questões semelhantes, não pode contrariar a disciplina contida em regras federais e estaduais. É bem verdade que o Município detém competência legislativa privativa em matérias pertinentes a interesses locais e ordenamento territorial, a teor do disposto no art. 30, da CF, *verbis* :

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

(omissis)

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

Todavia, não se pode dar interpretação extensiva a essa regra do art. 30 para tornar inócua o art. 24, pois a competência municipal para matérias de interesse local, embora privativa, não é absoluta, na medida em que a expressão "no que couber", contida nos incisos II e VIII, traduz a necessária observância dos parâmetros gerais fixados pelas legislações federal e estadual editadas no exercício da competência concorrente estabelecida no art. 24 e seus incisos.

C) Ao tratar da competência municipal e estadual legislativa (competência concorrente prevista no art. 24 e art. 30 da Constituição federal ) de forma direta, o acórdão, indiretamente fornece diretrizes para a solução dos conflitos de competência administrativos (competência comum prevista no art. 23 da Constituição Federal). Assim, considera válido o embargo da obra feito pelo Estado do Paraná em detrimento da expedição de alvará de construção pelo Município de Guaratuba. *O Superior Tribunal de Justiça visualiza que o poder de polícia ambiental municipal deve ser exercido à luz das normas editadas pela União e pelos Estados, verbis:*

No caso dos autos, há evidente conflito entre a legislação municipal — com base na qual fora expedido alvará pela Prefeitura de Guaratuba - e a Lei Estadual n. 7.380/80, cujos dispositivos foram invocados, à época da construção do edifício, para justificar a paralisação do empreendimento, por inexistir anuência prévia do Conselho e pelo fato de se tratar edificação com mais de três pavimentos.

Ao editar a Lei n. 7.380, em 12 de novembro de 1980, o Estado do Paraná estabeleceu normas urbanísticas em toda a região do litoral paranaense, mediante imposição de limitações ao desenvolvimento econômico destinadas à conservação do meio ambiente e à preservação de paisagens, procedendo-se ao chamado desenvolvimento sustentável.

(...)

Isto porque a Lei Estadual n. 7.389/80, destinada a ordenar a ocupação e uso do solo no litoral paranaense, foi editada em conformidade com as atribuições do Poder Público de promover a preservação do meio ambiente e definir os espaços territoriais a serem protegidos, conforme estabelecido

pela Constituição Federal anterior (art. 180, par. único), mantida pela atual Constituição (art.225, *caput* e inciso III), assim como pelas disposições da Lei Federal n. 6.513/77, recepcionada pelo ordenamento constitucional vigente, que, em seu art. 21, possibilita a instituição, a nível estadual, de áreas especiais de interesse turístico, ao dispor:

"Art. 21 "Poderão ser instituídas áreas especiais de interesse turístico, complementarmente, a nível estadual, metropolitano ou municipal, nos termos da legislação própria, observadas as diretrizes fixadas na presente lei".

D) Por fim, o referido acórdão permitiu a análise da Constituição Estadual do Paraná no contexto da obediência à Constituição Federal e às legislações estaduais e federais. Em uma visão sistemática do modelo federativo ambiental, o acórdão afirmou que a autonomia municipal estabelecida no art. 52 do ADCT da Constituição Estadual não revogou normas estaduais protetivas do litoral paranaense, consoante tese já consolidada nas turmas de direito público do STJ, *verbis*:

Evidencia-se, com isso, que o Estado do Paraná, ao prescrever condições para proteção de áreas de interesse especial, apenas estabeleceu medidas destinadas à execução das atribuições conferidas pelas citadas legislações constitucional e federal, daí resultando a impossibilidade daquele dispositivo constitucional estadual, destinado a preservar a autonomia municipal, revogá-la. Essa questão foi objeto de inúmeras decisões deste STJ, tendo prevalecido em ambas as Turmas de Direito Público a tese de que a Lei Estadual n. 7.389/80 não foi revogada pelo art. 52 do ADCT da Constituição Estadual.

Assim, a unidade da norma estadual prevaleceu preservando o meio ambiente na ocupação e uso do solo no litoral paranaense. Na balança federativa das normas ambientais a unidade regional prevaleceu sobre a diversidade municipal. Nesse aspecto, os Municípios subordinam-se ao interesse do Estado-Nação.

Ao delimitar a subordinação dos Municípios ao Estado apenas aos interesses por ele chamados de *sociais* (comuns a todos os municípios), TOCQUEVILLE constatava a necessidade de divisão das competências locais e nacionais, consoante ilustra o texto abaixo:

Há certos deveres sociais, contudo, que estão empenhados em cumprir. Se o Estado está necessitado de dinheiro, a cidade não pode reter os abastecimentos; se o Estado projeta uma estrada, o município não pode recusar autorização para ela atravessar o seu território; se o estado fizer um regulamento de polícia, a cidade deve pô-lo em vigor ; cidades estão obrigadas a estabelecer as escolas que a lei ordenar. Quando passara examinar a administração da lei nos Estados Unidos acentuarei a maneira e os meios segundo os quais os municípios são compelidos a obedecer nos diferentes casos; agora, quero mostrar apenas a existência da obrigação. Por estrita que seja essa obrigação, o governo do Estado apenas a impõe em princípio, e, em seu desempenho, o município retoma todos os seus direitos independentes. Assim, os impostos são votados pelo Estado, mas são arrecadados e coletados pelo município; o estabelecimento de uma escola é obrigatório, mas o município constrói, paga e superintende a mesma. Na França, o coletor Estadual recebe os impostos locais; na América, o coletor da cidade recebe os impostos do Estado. Assim, o go-

verno francês empresta seus agentes à *commune*; na América, o município empresta seus agentes ao governo. Só isso mostra o quão amplamente diferem as duas nações.<sup>11</sup>

#### 4) CONCLUSÃO

A noção de poder público expressa no art. 225 da Constituição Federal refere-se a todas entidades territoriais públicas que compõem o Estado federal. Assim, ao se tratar da proteção ambiental, tarefa do poder público e da sociedade, dever-se-á estudar a questão nuclear de qualquer Estado federado: a repartição de competência. A Constituição de 1988, ao estabelecer as competências ambientais das entidades federadas, elencou-as em quatro grandes grupos: a competência material privativa exclusiva, a competência material comum, a competência legislativa exclusiva e a competência legislativa concorrente. O último grupo retrata a técnica de repartição vertical de competências caracterizada por um condomínio legislativo, no qual

---

11 RAUL MACHADO HORTA na obra *Estudos de direito constitucional*, Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 364. SCHULTZE, Rainer-Olaf. “Federalismo”. In *O federalismo na Alemanha*. Traduções, nº 7, São Paulo: Centro de Estudos Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995, p. 17. Publicado originalmente em *Lexikon der Politik*, vol. III, München: Dieter Nohlen, 1992. RUSSOMANO, Rosah. *Lições de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: José Konfino-Editor, 1968, p. 128 e ss. TRIGUEIRO, Oswaldo. *Direito Constitucional Estadual*. Rio de Janeiro: Forense, 1980, p. 32. BITAR, Orlando. “Federalismo solidário e desenvolvimento”. In *Revista de Informação Legislativa*, nº 42, abr./jun., Brasília: Senado Federal, 1974, p. 45 a 47. BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Belo Horizonte, FUMARC/UCMG, 1982, p. 192. HORTA, Raul Machado. “Problemas do federalismo brasileiro”. In *Digesto Econômico*, nº 140, São Paulo, mar./abr., 1958, p. 90 e ss. BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 6ª ed., São Paulo: Malheiros, 1996, p. 311. HORTA, Raul Machado. “Problemas do federalismo brasileiro”. In *Digesto Econômico*, São Paulo, nº 140, mar./abr., 1958, p. 90 e ss. SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1997, p.49. TOCQUEVILLE, Alexis de. *Democracia na América*; edição condensada para o leitor moderno, por Richard D. Heffener, trad. De João Miguel Pinto de Albuquerque, São Paulo: Nacional, 1969, p. 70 e 71.

cabe a União legislar sobre normas gerais e aos Estados-membros e Municípios, sobre as normas específicas que tratem, respectivamente, do interesse regional e do interesse local. No âmbito da Constituição de 1988, houve significativa inovação da matéria relativa à autonomia e à competência legislativa dos municípios que passaram a ter determinados poderes enumerados, que não podem ser invadidos quer pela União, quer pelos Estados-membros. Entretanto, a matéria de competência municipal não está explicitamente elencada, subentendendo-se na noção do peculiar interesse do município, razão pela qual a competência legislativa dos municípios não se mostra tão evidente quanto a da União e dos Estados. A maioria dos autores consagra a competência suplementar no âmbito municipal; tal posicionamento permite que os Municípios ordenem a proteção do meio ambiente suplementando a legislação federal e estadual. Entretanto, essa competência mostra-se limitada, deve ser analisada no contexto das normas existentes estaduais e federais que devem ser respeitadas na busca de uma proteção uniforme dos biomas regionais.

A questão relativa ao conflito de competência legislativa merece tratamento distinto da originária dos conflitos administrativos. No conflito legislativo, deve predominar a norma mais restritiva já que no caso visa-se à implementação normativa de um interesse público da Comunidade Total, qual seja, o equilíbrio ecológico previsto no art. 225 da Constituição Federal, a ser assegurado pelo Poder Público (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios).

Alguns autores, incorretamente, acentuam que, no âmbito da competência legislativa concorrente, há uma hierarquia entre as normas da União, dos Estados-membros e dos Municípios. Tal posicionamento, no entanto, não pode prosperar, em face da divisão espacial de competência estabelecida na Constituição, que ao contrário do princípio hierárquico, não acentua limite negativo de atos normativos superiores em relação a atos

normativos inferiores, e sim, uma delimitação positiva, atribuindo-se a certas entidades a regulamentação de determinadas matérias. No mesmo diapasão, ROBERT ALEXYS ensina que a competência deve ser vista como uma ação institucional, ou seja, aquela que se realiza com base em regras específicas construídas *a priori*. Fazendo uma comparação com o jogo de xadrez, observa-se, *mutatis mutandi*, que o movimento do bispo é distinto do, da torre; do mesmo modo os entes federados possuem, *a priori*, distintos movimentos previstos na lei maior. Nessa visão da competência como ação institucional, o art. 24 define que, no âmbito da competência concorrente, cabe a União estabelecer as normas gerais e ao Estado-membro, as normas especiais e aos municípios respeitar as normas anteriores nos âmbitos dos interesses supra locais.

O amplo leque de matérias ambientais sujeitas à competência concorrente exige do operador jurídico precisos mecanismos de resolução dos conflitos. Em direito ambiental, a competência concorrente abrange a legislação sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente o controle da poluição, e ainda, sobre a proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico, e responsabilidade por dano ao meio ambiente e a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Pela análise de acórdãos do Superior Tribunal de Justiça o conflito de normas na repartição vertical de competências deve ser resolvido limitando a competência municipal que não respeite as normas ambientais mais restritivas estabelecidas pela União e pelos Estados-membros. Nesse contexto, a própria Lei Maior Estadual deve ser vista à luz de que a autonomia municipal está limitada pela Constituição Nacional que só permite ao Município suplementar as normas federais e estaduais pré-existentes.



## 5) BIBLIOGRAFIA

- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Belo Horizonte, FUMARC/UCMG, 1982.
- BITAR, Orlando. “Federalismo solidário e desenvolvimento”. *In Revista de Informação Legislativa*, nº 42, abr./jun., Brasília: Senado Federal, 1974.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 6ª ed., São Paulo: Malheiros, 1996.
- HORTA, Raul Machado. “Problemas do federalismo brasileiro”. *In Digesto Econômico*, nº 140, São Paulo, mar./abr., 1958.
- HORTA, Raul Machado, *Estudos de direito constitucional*, Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- RUSSOMANO, Rosah. *Lições de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: José Konfino-Editor, 1968.
- SCHULTZE, Rainer-Olaf. “Federalismo”. *In O federalismo na Alemanha*. Traduções, nº 7, São Paulo: Centro de Estudos Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995.
- SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1997.
- TRIGUEIRO, Oswaldo. *Direito Constitucional Estadual*. Rio de Janeiro: Forense, 1980.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *Democracia na América*. São Paulo: Nacional, 1969.