

**XXVI CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI SÃO LUÍS – MA**

TEORIA CONSTITUCIONAL

VLADIA MARIA DE MOURA SOARES

DIOGO GUAGLIARDO NEVES

JOSÉ LUIZ QUADROS DE MAGALHÃES

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

T314

Teoria constitucional [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Vladia Maria de Moura Soares; Diogo Guagliardo Neves; José Luiz Quadros de Magalhães– Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-576-

8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, Democracia e Instituições do Sistema de Justiça

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Sociedade. 3. Gestão. 4. Administração.
XXVI Congresso Nacional do CONPEDI (26 : 2017 : São Luís/MA, Brasil).

CDU: 34



XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA

TEORIA CONSTITUCIONAL

Apresentação

Em novembro de 2017 abrem-se os trabalhos do XXVI Congresso Nacional do CONPEDI Em São Luis do Maranhão com o tema Direito, Democracia e Instituições do Sistema de Justiça.

Refletindo sobre o eixo dos trabalhos que compõem o grupo de Teoria Constitucional é possível apontar os questionamentos sobre o sistema de governo presidencialista e a realidade brasileira conformações e dissensões, a atuação do judiciário e a hermenêutica constitucional, dentre os problemas suscitados a atribuição do efeito erga omnes em controle difuso de constitucionalidade nas decisões emanadas pelo Supremo Tribunal Federal.

Como diagnóstico, todavia, os trabalhos procuraram mostrar uma série de deficiências existentes na participação democrática brasileira e na atuação legítima do Judiciário. Há problemas dos mais diversos. Viu-se o problema de inserção política das minorias, para não dizer, a incapacidade de uma efetiva democracia deliberativa em que todos tenham voz. Por outro lado, notou-se o ativismo judicial como um problema de interferência indevida do Judiciário nos assuntos dos outros Poderes.

Em vista de todo o exposto, convida-se a comunidade científica para que aprecie esta publicação, não sendo exagero dizer que os trabalhos do grupo de Teoria Constitucional têm o mérito de contribuir para a superação dos problemas apontados, procurando caminhos para a consolidação de teorias, de modo a que estas sirvam para iluminar outras possibilidades jurídicas na realidade brasileira dos nossos dias.

Dessa forma, a publicação apresenta algumas reflexões acerca de alternativas e proposições teóricas que visam ao debate e o aperfeiçoamento das constituições. Assim, os trabalhos aqui publicados, contribuíram de forma relevante para que o GT Teoria Constitucional permaneça na incessante busca dos seus objetivos, qual seja, levar à comunidade acadêmica e à sociedade uma contribuição acerca da sua temática.

Que todos possam ter uma excelente leitura.

Prof. Dr. Diogo Guagliardo Neves - UNICEUMA

Prof. Dr. José Luiz Quadros de Magalhães - PUC/MG

Profa. Dra. Vladia Maria de Moura Soares - UFMT

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento.
Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NO FEDERALISMO BRASILEIRO E A JURISPRUDÊNCIA DO STF

DISTRIBUTION OF COMPETENCES IN BRAZILIAN FEDERALISM AND STF JURISPRUDENCE

**Sebastião Sérgio Da Silveira
Leonardo Aquino Moreira Guimarães**

Resumo

O presente trabalho, ao tratar da repartição de poderes, tenciona investigar a organização do Estado. Para falar das implicações da repartição de competências entre os entes federados, aborda-se o conceito de federalismo, para então avaliar a sua posição na Constituição Brasileira. Diante dos potenciais conflitos de competência entre os entes políticos, em razão de suas autonomias, relevante o papel do princípio da predominância do interesse, para nortear a distribuição de competências. O estudo acerca da repartição de competências entre os entes federados, observando-se suas realidades, é, portanto, o propósito deste trabalho.

Palavras-chave: Federação, Autonomia, Competência e repartição

Abstract/Resumen/Résumé

This paper, when dealing with the division of powers, intends to investigate the organization of the State. In order to talk about the implications of the division of competences between the federated entities, the concept of federalism approached, in order to evaluate its position in the Brazilian Constitution. Faced with potential conflicts of competence among political entities, due to their autonomy, the role of the principle of predominance of interest is relevant, in order to guide the distribution of competences. The study about the distribution of competences among the federated entities, observing their realities, is the purpose of this work

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Federation, Autonomy, Competence and distribution

INTRODUÇÃO

Examinar o tema repartição de competências como um tipo de federalismo é o propósito deste trabalho, considerando a delimitação dada ao assunto para abranger apenas as competências de cunho legislativo e administrativo entre os entes da federação.

O estudo em análise será desenvolvido a partir do enfrentamento dos seguintes objetos: o federalismo, a autonomia, a classificação das competências, a repartição de competências no federalismo brasileiro, as técnicas de repartição de competências, o princípio da predominância do interesse e os conflitos na repartição de competências.

Nesse panorama, é de fundamental importância compreender o Estado Federal brasileiro e o conceito de autonomia, que pressupõe a existência de entes políticos distintos assentados numa mesma base territorial, sendo-lhes atribuída capacidade de auto-organização, autolegislação e autoadministração.

Noutro giro, serão analisadas as classificações, bem como sua respectiva distribuição entre os entes, das competências legislativas (privativa - art. 22; exclusiva - art. 30, I; concorrente - art. 24; suplementar - art. 24, §2º, e art. 30, II; remanescente - art. 25, § 1º; e reservada - art. 32, § 1º) e administrativas (exclusiva - art. 21 e art. 25, §2º; e comum - art. 23), na sistemática da Constituição da República Federativa do Brasil.

Por conseguinte, serão examinadas as técnicas horizontal e vertical de repartição de competências adotadas pelo federalismo brasileiro, norteadas pelo princípio da predominância do interesse (célula mater deste estudo), a fim de solucionar os potenciais conflitos de competências entre as unidades parciais.

Como desfecho, serão analisados, a título de aplicação prática do federalismo de equilíbrio adotado pelo Estado brasileiro, casos concretos de conflitos de competências, sob o crivo da jurisdição constitucional exercida pelo Supremo Tribunal Federal.

A propósito, essa temática está na ordem do dia da Suprema Corte, notadamente quanto à tensão federativa sobre a proibição do uso, comercialização e produção de produtos à base de amianto¹.

1. FEDERALISMO BRASILEIRO

Conforme leciona José Afonso da Silva², “a forma de Estado deve ser entendida como o exercício do poder político em função de um território”.

¹ Informativo nº 848, de 21 a 25 de novembro de 2016, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

² SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 98.

Para Marcelo Novelino³, “o termo federação significa aliança, pacto, união. O Estado Federal é formado pela união de vários Estados”.

Sobre o conceito de federalismo, Luiz Gonzaga Pereira Neto⁴ faz notar o seguinte:

É a forma de Estado que se caracteriza por uma repartição de competências efetuada a partir da célula mater do ordenamento jurídico, marcada pela autonomia política das entidades federadas, participação dos membros nas decisões da União e atribuição de rendas próprias às diversas esferas de competências.

Desse modo, pode-se afirmar que a forma de Estado, assim como a forma de governo, compreende um aspecto estruturante da disciplina constitucional da organização do Estado. Nesse sentido, Gilmar Ferreira Mendes⁵, acertadamente, conceitua Estado Federal como:

Um modo de ser do Estado (daí se dizer que é uma forma de Estado) em que se divisa uma organização descentralizada, tanto administrativa quanto politicamente, erigida sobre uma repartição de competências entre o governo central e os locais, consagrada na Constituição Federal, em que os Estados federados participam das deliberações da União, sem dispor do direito de secessão. No Estado Federal, de regra, há uma Suprema Corte com jurisdição nacional e é previsto um mecanismo de intervenção federal, como procedimento assecuratório da unidade física e da identidade jurídica da Federação.

Assim, conforme exposto, é possível fixar um conceito de federalismo a partir de suas características essenciais, sendo entendido como um aspecto estruturante da disciplina constitucional da organização do Estado.

O federalismo pode ser classificado a partir de vários critérios. Nesse sentido, a doutrina de Dirley da Cunha Junior⁶ e Marcelo Novelino⁷, dentre outros, é uníssona ao tratar dos tipos de federalismo quanto ao surgimento, à concentração de poder, às características dominantes e à repartição de competências.

Quanto ao surgimento, o federalismo classifica-se em centrípeto (ou por agregação, iniciado pelo movimento de entes soberanos que, ao cederem parcela da sua soberania, unem-se para formar um Estado) e centrífugo (ou por segregação, originado da divisão de um Estado unitário).

No tocante à concentração de poder, o federalismo divide-se em centrípeto (maior concentração de poder no ente central em detrimento dos polos periféricos), centrífugo (maior descentralização de competências aos entes regionais) e de equilíbrio (repartição equilibrada de poderes).

³ NOVELINO, Marcelo. Direito Constitucional. 3. ed. São Paulo: Método, 2008, p. 468.

⁴ NETO, Luiz Gonzaga Pereira. A Teoria da Federação e o Estado Federal Brasileiro. Revista Virtual da AGU, Brasília, ano 4, n. 53, p. 6, jun. 2006.

⁵ MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 933.

⁶ CUNHA JÚNIOR, Dirley. Curso de Direito Constitucional. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2009, p. 848.

⁷ Ibid., p. 470.

Com relação às características dominantes, os mesmos professores ensinam que o federalismo pode ser simétrico (homogeneidade de características entre os entes federados) ou assimétrico (existência de tratamento diferenciado entre os entes federados).

Por fim, no que se refere à repartição de competência, faz-se necessário colacionar os ensinamentos de Bernardo Gonçalves Fernandes⁸:

c) quanto à repartição de competências. O federalismo pode ser intitulado como dual (clássico) ou de cooperação (cooperativo ou neoclássico). O federalismo dual trabalha com uma repartição de competências privativas entre os entes federados, que, assim, vão atuar em esferas distintas, separadas e independentes, não havendo cooperação ou mesmo colaboração recíprocos. O federalismo cooperativo, que é fruto do Estado social e do paradigma do constitucionalismo social, caracteriza-se pela busca de colaboração recíproca através da possibilidade de atuação comum ou concorrente entre os poderes central e regionais.

Sendo assim, conclui-se que a República Federativa do Brasil amolda-se a um Estado federalista de origem centrífuga, com concentração de poder na forma centrípeta, de características dominantes assimétricas e, sobretudo (na parte que nos interessa), equilibrado quanto à repartição de competências entre os entes que a compõe.

2. RELAÇÃO ENTRE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA E AUTONOMIA

Convém destacar, nesse ponto, a estreita relação entre repartição de competência e autonomia, uma vez que segundo Alexandre de Moraes⁹ “a autonomia das entidades pressupõe repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias, sendo, pois, um dos pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal”.

Gilmar Ferreira Mendes¹⁰, traz a seguinte contribuição sobre o tema:

A autonomia importa, necessariamente, descentralização do poder. Essa descentralização é não apenas administrativa como, também, política. Os Estados-membros não apenas podem, por suas próprias autoridades, executar leis, como também é-lhes reconhecido elaborá-las. Isso resulta em que se perceba no Estado Federal uma dúplice esfera de poder normativo sobre um mesmo território; sobre um mesmo território e sobre as pessoas que nele se encontram, há a incidência de duas ordens legais: a da União e a do Estado-membro.

Para Luiz Gonzaga Pereira Neto¹¹, “autonomia é poder limitado atribuído aos sujeitos de direito público interno de se auto-organizarem, autogovernarem e autoadministrarem, sem a ingerência do Estado Federal (detentor da soberania)”.

Sobre o assunto, dispõe o professor José Afonso da Silva¹²:

A autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências para o exercício e desenvolvimento de sua atividade normativa. Esta distribuição constitucional de poderes é o ponto

⁸ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 537-338.

⁹ MORAIS, Alexandre. Direito Constitucional. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 290.

¹⁰ Ibid., p. 930.

¹¹ Ibid., p. 6.

¹² Ibid., p. 477.

nuclear da noção de Estado Federal. São notórias 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.

De acordo com o professor Alexandre de Morais¹³, “a autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências”. Ou seja, para que a autonomia de cada ente federado seja assegurada faz-se necessário a repartição de competências. Já Bernardo Gonçalves Fernandes sustenta que “autonomia é a capacidade de desenvolver atividade dentro dos limites previamente circunscritos pelo ente soberano”¹⁴,

Marcelo Novelino¹⁵ estabelece importante distinção entre autonomia e soberania, *litteratim*:

A soberania expressa a unidade de uma ordem no plano internacional, caracterizando um Estado perante os demais. A autonomia interessa somente à ordem interna, sendo uma peculiaridade dos Estados nos quais o ordenamento jurídico é dividido em domínios parcelares. A autonomia política consiste na capacidade para inovar a ordem jurídica em determinada matéria; a autonomia administrativa, para executar o estabelecido por um núcleo central.

Todos os entes da federação brasileira (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) possuem autonomia político-administrativa. A soberania pertence à República do Brasil, cabendo à União o exercício das atribuições dela decorrentes;

Diante disso, tem-se que as entidades federativas, no exercício das suas respectivas autonomias, possuem competência para criar suas próprias normas (auto-organização), instituir seus poderes constituídos (autogoverno) e exercer suas competências constitucionais (autoadministração).

3. CLASSIFICAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS

Sobre competência, lapidar o magistério de José Afonso da Silva¹⁶, ao defini-la como “uma faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, órgão ou agente do poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”.

Recorrendo-se mais uma vez às seguras lições de José Afonso da Silva¹⁷, as competências são classificadas quanto (a) à forma – enumerada (estabelecida expressamente a determinado ente) ou remanescente (determinada de forma residual), (b) ao conteúdo – econômica, social, político-administrativa, financeira e tributária; (c) à extensão – exclusiva (atribuída a um ente com exclusão dos demais), privativa (competência exclusiva que admite

¹³ Ibid., p. 290.

¹⁴ Ibid., p. 541.

¹⁵ Ibid., p. 470.

¹⁶ Ibid., p. 479.

¹⁷ Ibid., p. 480.

delegação), comum (exercida conjuntamente pelos entes), concorrente (exercida por mais de um ente, com primazia da União) e suplementar (decorre da concorrente, possibilitando suprimento total ou parcial); e (d) à origem – originária (estabelecida desde o início a determinado ente) e delegada (concedida de um ente a outro).

4. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NO FEDERALISMO BRASILEIRO

Segundo André Ramos Tavares¹⁸: “somente por meio da manifestação originária do poder constituinte é que pode haver a divisão de tarefa e competência dentro de um Estado federal”.

A respeito da importância da repartição de competências para o federalismo, vale citar interessante passagem de Raul Machado Horta¹⁹, *verbis*:

A repartição de competências é considerada como um dos elementos essenciais ao federalismo e sua caracterização efetiva. Não havendo hierarquia entre os entes federativos, e para garantir-lhes a autonomia, as Constituições procedem a uma repartição de competências. Contudo, é certo que há variações na forma de atribuição de competências quando comparados diversos modelos constitucionais de federação.

Na mesma linha, Raul Machado Horta²⁰, numa visão moderna sobre o federalismo brasileiro, especialmente no que tange ao tema repartição de competências na Constituição do Brasil de 1988, ensina o seguinte:

A Constituição de 1988, ultrapassando o dualismo dos poderes enumerados e dos poderes reservados, poderosa criação do federalismo clássico, acrescentou e desenvolveu, na repartição de competências, a competência comum, de caráter cooperativo, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 23, I a XII) e a competência concorrente, de natureza legislativa, da União, dos Estados e do Distrito Federal, nela contemplando, entre outras matérias, o direito tributário, o direito financeiro, o direito econômico, o direito urbanístico (art. 24, I), orçamento (art. 24, II), responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (art. 24, VIII), criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas (art. 24, X), procedimentos em matéria processual (art. 24, XI), previdência social, proteção e defesa da saúde (art. 24, XII). No domínio da competência legislativa concorrente, a Constituição limitou a competência da União ao estabelecimento de normas gerais. (art. 24, §§ 1º, 2º e 3º). Na linha da Lei Fundamental, que admitiu o ingresso dos Estados membros no domínio da competência legislativa exclusiva da Federação (art. 71), a Constituição Federal de 1988 dispõe que lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas. De matérias da competência legislativa privativa da União (art. 22, parágrafo único), em potencial ampliação da competência legislativa dos Estados no condomínio legislativo, que a Constituição implantou na competência de legislação concorrente.

A Constituição de 1988 desenvolveu e acrescentou na repartição de competências, ao lado dos poderes enumerados e reservados, a competência comum (de natureza cooperativa) e a competência concorrente (de natureza legislativa).

¹⁸ *Ibid.*, p. 1051.

¹⁹ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 305-306.

²⁰ HORTA, Raul Machado. *As Novas Tendências do Federalismo e seus Reflexos na Constituição Brasileira de 1988*. *Revista do Legislativo*. Belo Horizonte, p. 17, jan./mar. 1999.

Da análise do texto constitucional, verifica-se a competência legislativa e a competência administrativa ou material como principais classificações das competências distribuídas aos entes

Assim, a classificação das competências é distribuída aos entes da seguinte forma:

(a) competência legislativa, que pode ser privativa (art. 22), exclusiva (art. 30, I), concorrente (art. 24), suplementar (art. 24, §2º, e art. 30, II), remanescente (art. 25, § 1º) e reservada (art. 32, § 1º); e (b) competência administrativa ou material, nas modalidades exclusiva (art. 21 e art. 25, §2º) e comum (art. 23).

4.1 Competência Legislativa

Com relação à distinção entre as competências legislativa privativa e exclusiva, José Afonso da Silva²¹ as diferencia afirmando ser esta indelegável, ao passo que na competência privativa pode haver delegação. Este mesmo autor aduz ainda que “quando se quer atribuir competência própria a uma entidade ou a um órgão com possibilidade de delegação de tudo, declara-se que compete privativamente a ele a matéria indicada”.

Na repartição em matéria legislativa, segundo doutrina de Alexandre de Moraes²², a competência é distribuída da seguinte forma: ficou reservada à União a competência privativa prevista no artigo 22 da Lei Maior, a qual define “preceitos declaratórios e autorizativos da competência geral na legislação federal e demonstrando clara supremacia em relação aos demais entes federativos, em virtude da relevância das disposições”.

A repartição exclusiva em matéria legislativa foi atribuída ao município no artigo 30, I da Constituição Federal. Sobre o tema, escreve o professor Alexandre de Moraes²³:

A função legislativa é exercida pela Câmara dos Vereadores, que é o órgão legislativo do município, em colaboração com o prefeito, a quem cabe também o poder de iniciativa das leis, assim como o poder de sancioná-las e promulgá-las, nos termos propostos como modelo, pelo processo legislativo federal. Dessa forma, a atividade legislativa municipal submete-se aos princípios da Constituição Federal com estrita obediência à Lei Orgânica dos municípios, à qual cabe o importante papel de definir as matérias de competência legislativa da Câmara, uma vez que a Constituição Federal não a exaure, pois usa a expressão interesse local como catalisador dos assuntos de competência municipal.

A competência concorrente é distribuída entre União, Estados-membros e Distrito Federal, com previsão legal no artigo 24 da CF.

Aos Municípios, por sua vez, também foi destinada a competência legislativa suplementar, com fulcro no artigo 30, II da CF. Isso porque o ente poderá, segundo os

²¹ Ibid., p. 480.

²² Ibid., p. 295.

²³ Ibid., p. 303.

ensinamentos de Alexandre de Moraes²⁴, “suprir as omissões e lacunas da legislação federal e estadual, embora não podendo contraditá-las, inclusive nas matérias previstas do art. 24 da Constituição de 1988”. Do mesmo modo, o § 2º do art. 24 da CF, ao dispor que “A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados”, contempla hipótese de competência suplementar complementar aos Estados-membros”.

Nos termos do art. 25, § 1º, da CF, “são reservadas aos Estados às competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”, configurando, portanto, uma espécie de competência legislativa remanescente.

Por fim, tem-se a competência reservada do Distrito Federal, sendo-lhe atribuída, por disposição do art. 32, § 1º, da CF, competência legislativa de ordem estadual e municipal (híbrida).

4.2 Competência Administrativa

A competência administrativa ou material (atividade não-legislativa), por seu turno, pode ser classificada nas modalidades exclusiva (art. 21 e art. 25, §2º) e comum (art. 23).

Para a União, em sede de competência administrativa exclusiva, foi conferido os poderes enumerados, previsto no artigo 21 da CF, enquanto que aos Estados-membros atribuiu-se a competência para “explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação” (art. 25, §2º).

5 TÉCNICAS DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

Objetivando solucionar os potenciais problemas decorrentes da divisão de competências entre os entes da federação, foram desenvolvidas as técnicas de repartição horizontal e vertical.

A técnica de repartição horizontal consiste na enumeração de competências atribuídas à União (arts. 21 e 22) e aos Municípios (art. 30), cabendo aos Estados às remanescentes (art. 25, §1º).

Bernardo Gonçalves Fernandes²⁵, ao tratar da repartição horizontal, sustenta, *in verbis*:

²⁴ Ibid., p. 306.

²⁵ Ibid., p. 546.

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. Essa técnica advém do federalismo dual ou clássico.

Desse modo, portanto, pode-se afirmar que na repartição horizontal há enumeração de competências entre os entes federados, a fim de prevenir interferências indevidas.

Pela técnica vertical de repartição de competência, tem-se a atribuição de competências de forma conjunta à União, aos Estados-membros, aos Municípios e ao Distrito Federal (art. 23), como também de maneira concorrente entre a União, os Estados-membros e o Distrito Federal (art. 24).

Em verdade, as competências são separadas em diferentes níveis, permitindo-se uma melhor coordenação entre os entes federados. Nesse sentido, leciona Bernardo Gonçalves Fernandes²⁶:

É aquela técnica na qual dois ou mais entes vão atuar conjuntamente ou concorrentemente para uma mesma matéria. A repartição vertical surge na Constituição alemã de Weimar, de 1919. No Brasil, aparece pela primeira vez na Constituição de 1934. Atualmente, ela existe na Constituição de 1988. Essa técnica advém do modelo de federalismo cooperativo ou de integração.

Para esse autor, a repartição vertical na forma concorrente comporta duas espécies, quais sejam: cumulativa e não-cumulativa. No que concerne à repartição vertical cumulativa²⁷, “é aquela na qual não há limites previamente definidos para a atuação concorrente entre os entes”, ao passo que a repartição vertical não-cumulativa “é aquela na qual existem limites previamente definidos para atuação concorrente.”

No Brasil, portanto, adota-se a repartição vertical concorrente não-cumulativa, porquanto cabe à União editar normas gerais, ao passo que os Estados e o Distrito Federal suplementam as normas da União, a fim de atender suas peculiaridades locais. É o que se extrai, pois, do art. 24, § 1º, da CF, ao estabelecer que “No âmbito da legislação concorrente, a competência da união limitar-se-á a estabelecer normas gerais”.

O professor José Afonso da Silva²⁸ trabalha o tema sob o enfoque do equilíbrio federativo, vejamos:

A nossa Constituição adota esse sistema complexo que busca realizar o equilíbrio federativo, por meio de uma repartição de competências que se fundamenta na técnica da enumeração dos poderes da União (arts. 21 e 22), com poderes remanescentes para os Estados (art 25, § 1º) e poderes definidos indicativamente para os Municípios (art. 30), mas combina, com essa reserva de campos específicos (nem sempre exclusivos, mas apenas privativos), áreas comuns em que se preveem atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Município (art. 23) e 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.

²⁶ Ibid., p. 546.

²⁷ Ibid., p. 547.

²⁸ Ibid., p. 479.

No mesmo sentido, Luiz Gonzaga Pereira Neto²⁹, *in verbis*:

Portanto, esse chamado “equilíbrio federativo” não estaria restrito à garantia do exercício das liberdades dos Estados Membros, ou à equitativa repartição de competências e receitas, mas atingiria o exercício da legitimidade atribuído à Carta Magna, limitado, no modelo pátrio, à Vontade Geral, que advém do povo (art. 1º, parágrafo único, da CF)

Igualmente, conclui Bernardo Gonçalves Fernandes³⁰, *in verbis*:

Portanto, temos que o Brasil adota um sistema complexo de repartição de competências, trabalhando tanto a repartição horizontal (de competências enumeradas e remanescentes) quanto a repartição vertical (de competências concorrentes e comuns), tendo o objetivo de desenvolver um federalismo de equilíbrio (ainda em processo!), no qual permeiam competências privativas (ou exclusivas), remanescentes, comuns e concorrentes entre os entes que compõem a Federação (União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal).

Lapidar, sob tal aspecto, o magistério de Gilmar Ferreira Mendes³¹:

O importante tema da repartição de competências entre nos foi resolvido com apelo a uma repartição tanto horizontal como vertical de competências. É isso no que concerne às competências legislativas (competências para legislar) e no que respeita às competências materiais (i. é, competências de ordem administrativa)

Diante disso, a Constituição brasileira, no tocante ao regramento da repartição de competências, adotou um federalismo de equilíbrio, haja vista contemplar, mediante a conjugação das técnicas de distribuição horizontal e vertical, competências privativas, remanescentes, concorrentes e comuns entre os entes que integram o Estado Federal.

6 PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE

Cumprir registrar o princípio da predominância do interesse, norteador do tema em exame, utilizado para solucionar os conflitos de autonomia, na perspectiva das realidades parciais de cada ente da federação.

De acordo com o professor Marcelo Novelino³², o princípio da predominância do interesse é adotado “como norte para a repartição de competências na federação brasileira”. E ainda argumenta o seguinte: “em regra, a competência para tratar de assuntos gerais foi atribuída à União, e os de interesse local foram atribuídos aos Municípios”.

A esse respeito, preceitua Alexandre de Moraes³³, *ad litteram*:

Assim, pelo princípio da predominância do interesse, à União caberá aquelas matérias e questões de predominância de interesse geral ao passo que aos Estados refere-se as matérias de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local. Em relação ao Distrito Federal, por expressa disposição constitucional (CF, art. 32 §1º), acumulam-se, em regra, as competências estaduais e municipais, com a exceção prevista no art. 22, XVII, da Constituição.

²⁹ Ibid., p. 11.

³⁰ Ibid., p. 547.

³¹ Ibid., p. 951.

³² Ibid., p. 473.

³³ Ibid., p. 290.

Igualmente, o magistério de José Afonso da Silva³⁴, *litteris*:

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.

Nesse contexto, o princípio da predominância do interesse encontra guarida constitucional nos parágrafos 2º e 3º do art. 24 da CF³⁵.

Conforme ensinamento de Bernardo Gonçalves Fernandes³⁶, os Estados-membros e o Distrito Federal, a fim de atender suas necessidades locais, podem exercer competência legislativa suplementar complementar (quando existente norma geral editada pela União - art. 24, § 2º), bem como competência legislativa suplementar supletiva (art. art. 24, § 3º). Esta última será exercida na hipótese de omissão da União em editar a norma geral. Nesse caso, o ente parcial está autorizado a editar, a um só tempo, a norma geral e a suplementar. Daí a denominação doutrinária de competência legislativa plena.

Ademais, também se vislumbra o princípio da predominância do interesse na delegação de competências previstas no art. 22, parágrafo único, em que, por meio de lei complementar, a União autoriza que os Estados-membros a legislar sobre questões específicas das matérias de sua competência privativa.

Com essas considerações, verifica-se que o princípio da predominância do interesse é o comando regente em matéria de repartição de competências.

7 CONFLITOS NA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

Embora o princípio da predominância de interesse tenha por finalidade a solução dos conflitos entre os entes federativos, ainda assim é possível haver usurpação de competências entre os entes, conforme explicação doutrinária de Walber de Moura Agra³⁷, *litteris*:

Por mais detalhista que tenha sido a Constituição de 1988 em disciplinar a repartição de competência entre os entes federativos, configura-se impossível evitar choques entre as unidades federativas na implementação de suas autonomias.

³⁴ *Ibid.*, p. 478.

³⁵ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concomitantemente sobre:

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

³⁶ *Ibid.*, p. 566.

³⁷ AGRA, Walber de Moura, Curso de Direito Constitucional. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 365-366.

Acrescente-se que as competências deferidas foram estruturadas juridicamente como conceitos jurídicos indeterminados, possuindo ampla possibilidade de definição de sentido, de acordo com cada caso estabelecido. Sendo normas de sentido aberto, sua delimitação, na maioria dos casos, deixa de ser feita por meio de norma infraconstitucional, que disciplinaria a matéria de forma mais estável e ofereceria melhores mecanismos de fiscalização por parte da sociedade.

A especificação de seu conteúdo acontece por meio de decisões judiciais, em que não há parâmetros claros para sua realização. A multiplicação dos posicionamentos do Supremo Tribunal Federal nessa seara pode ocasionar o acirramento com o Poder Legislativo, cabendo a fatores de taxonomia sócio-política-econômica arbitrarem a solução dessas tensões.

Desse modo, diante dos possíveis conflitos de competência, ao Supremo Tribunal Federal compete, nos termos do art. 102, I “f”, da CF³⁸, apreciar questões dessa natureza, a fim de assegurar a harmonia entre as entidades políticas.

8 CASOS CONCRETOS DE CONFLITOS ENTRE OS ENTES FEDERADOS NA JURISPRUDÊNCIA DO STF

Cabe referenciar, neste momento, o papel do Supremo Tribunal Federal no exercício da jurisdição constitucional, ante os conflitos jurídicos de competência no Estado federal brasileiro. É que a casuística atinente à usurpação de competências é tema recorrente na pauta da nossa corte constitucional, conforme se extrai da obra do eminente Ministro Gilmar Ferreira Mendes³⁹, *in verbis*:

Os conflitos entre entidades componentes da Federação não ganham sempre, certamente, a forma de uma ação ordinária entre elas. Conflitos de interesses com rasgos jurídico-constitucionais não raro motivam ações de fiscalização em abstrato de constitucionalidade dos atos dos entes federados. Torna-se viável, assim, repudiar deliberações que infrinjam deveres das entidades para com a própria Federação ou para as suas congêneres. A esse propósito, o dever de tratamento isonômico devido a todas as pessoas políticas como aos cidadãos em geral, impedindo a diferenciação à só conta da naturalidade, na forma prescrita no art. 19, III, da Constituição, tem figurado padrão relevante de exame de atos normativos estaduais.

Nesse panorama, passa-se a analisar alguns julgados proferidos pelo STF, sobre a temática ora examinada, em sede de controle de constitucionalidade.

A Suprema Corte fixou entendimento, na ADI 1623⁴⁰, no sentido de ser inconstitucional a norma estadual que legisla sobre direito civil com a finalidade de proibir a cobrança de usuário que utiliza estacionamento em local privado, pois afronta a competência da União prevista no art. 22, I, da CF, conforme teor julgado a seguir transcrito:

Esta Corte, em diversas ocasiões, firmou entendimento no sentido de que invade a competência da União para legislar sobre direito civil (art. 22, I da CF/88) a norma estadual que veda a cobrança de

³⁸ Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta;

³⁹ *Ibid.*, p. 959.

⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Constitucionalidade. Matéria Constitucional. Competência legislativa. Estacionamento em locais privados. Competência privativa da União. Procedência. Ação Direta de Constitucionalidade n. 1623. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 17 de março de 2011.

qualquer quantia ao usuário pela utilização de estabelecimento em local privado (ADI 1.918, rel. min. Maurício Corrêa; ADI 2.448, rel. Min. Sydney Sanches; ADI 1.472, rel. min. Ilmar Galvão). Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

Com relação a trânsito e transportes, o STF, em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3136⁴¹, julgou inconstitucional lei estadual por violar a competência legislativa privativa da União sobre a matéria:

- I - Competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (CF, art.22, XI).
- II - Exercício de atribuição pelo Estado que demanda autorização em lei complementar.
- III - Inexistência de autorização expressa quanto ao transporte remunerado de passageiros por motocicletas.
- IV - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei mineira 12.618/97.

No julgamento da ADI 1950⁴², que tratou sobre a “meia entrada” de estudantes em casas de diversão, a Corte Constitucional entendeu pela constitucionalidade da sua regulamentação por lei estadual, sob o argumento de que a Constituição Federal, ao assegurar a livre iniciativa, determina ao Estado adotar providências necessárias a fim de garantir o direito à educação, cultura e desporto. Trata-se, portanto, de competência concorrente entre a União, Estados-membros e Distrito Federal, *ad litteram*:

1. É certo que a ordem econômica na Constituição de 1.988 define opção por um sistema no qual joga um papel primordial a livre iniciativa. Essa circunstância não legitima, no entanto, a assertiva de que o Estado só intervirá na economia em situações excepcionais.
2. Mais do que simples instrumento de governo, a nossa Constituição enuncia diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade. Postula um plano de ação global normativo para o Estado e para a sociedade, informado pelos preceitos veiculados pelos seus artigos 1º, 3º e 170.
3. A livre iniciativa é expressão de liberdade titulada não apenas pela empresa, mas também pelo trabalho. Por isso a Constituição, ao contemplá-la, cogita também da “iniciativa do Estado”; não a privilegia, portanto, como bem pertinente apenas à empresa.
4. Se de um lado a Constituição assegura a livre iniciativa, de outro determina ao Estado a adoção de todas as providências tendentes a garantir o efetivo exercício do direito à educação, à cultura e ao desporto [artigos 23, inciso V, 205, 208, 215 e 217 § 3º, da Constituição]. Na composição entre esses princípios e regras há de ser preservado o interesse da coletividade, interesse público primário.
5. O direito ao acesso à cultura, ao esporte e ao lazer, são meios de complementar a formação dos estudantes.
6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

Na ADI 845⁴³, a Suprema Corte declarou constitucional o benefício de “meia passagem” estudantil nos transportes coletivos intermunicipais concedido por Constituição Estadual:

1. A Constituição do Brasil estabelece, no que tange à repartição de competência entre os entes federados, que os assuntos de interesse local competem aos Municípios. Competência residual dos Estados-membros --- matérias que não lhes foram vedadas pela Constituição, nem estiverem contidas entre as competências da União ou dos Municípios.

⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Constitucionalidade. Matéria Constitucional. Competência legislativa. Trânsito e transporte. Competência privativa da União. Procedência. Ação Direta de Constitucionalidade n. 3136. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 1 de agosto de 2006.

⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Constitucionalidade. Matéria Constitucional. Competência legislativa. Meia entrada em casas de diversão. Competência concorrente. Improcedência. Ação Direta de Constitucionalidade n. 1950. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, DF, 3 de março de 2005.

⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Constitucionalidade. Matéria Constitucional. Competência legislativa. Meia passagem em transportes coletivos intermunicipais. Competência residual dos Estados-membros. Procedência. Ação Direta de Constitucionalidade n. 845. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, DF, 22 de novembro de 2007.

2. A competência para organizar serviços públicos de interesse local é municipal, entre os quais o de transporte coletivo [artigo 30, inciso V, da CB/88].
3. O preceito da Constituição amapaense que garante o direito a "meia passagem" aos estudantes, nos transportes coletivos municipais, avança sobre a competência legislativa local.
4. A competência para legislar a propósito da prestação de serviços públicos de transporte intermunicipal é dos Estados-membros. Não há inconstitucionalidade no que toca ao benefício, concedido pela Constituição estadual, de "meia passagem" aos estudantes nos transportes coletivos intermunicipais.
5. Os transportes coletivos de passageiros consubstanciam serviço público, área na qual o princípio da livre iniciativa (artigo 170, caput, da Constituição do Brasil) não se expressa como faculdade de criar e explorar atividade econômica a título privado. A prestação desses serviços pelo setor privado dá-se em regime de concessão ou permissão, observado o disposto no artigo 175 e seu parágrafo único da Constituição do Brasil. A lei estadual deve dispor sobre as condições dessa prestação, quando de serviços públicos da competência do Estado-membro se tratar.
6. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da conjunção aditiva "e" e do vocábulo "municipais", insertos no artigo 224 da Constituição do Estado do Amapá.

Conforme assentado na ADI 2655⁴⁴, norma estadual disciplinando matéria relativa a custas judiciais e emolumentos invade a competência da União, pois se refere à matéria de direito processual:

1. A jurisprudência desta Corte vem admitindo o cálculo das custas judiciais com base no valor da causa, desde que mantida razoável correlação com o custo da atividade prestada. Precedentes: ADI 948, Francisco Rezek, DJ 17.03.2000, ADI 1.926-MC, Sepúlveda Pertence, DJ 10.09.1999, ADI 1.651-MC, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ 11.09.98 e a ADI 1.889-MC, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ 14.11.2002. Presentes um valor mínimo e um valor máximo a ser cobrado a título de custas judiciais, além de uma alíquota razoável (um por cento), não cabe reconhecer qualquer risco de inviabilidade da prestação jurisdicional ou de comprometimento ao princípio do acesso ao Judiciário. Precedentes: ADI 2.040-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 25.02.2000 e ADI 2.078-MC, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 18.05.2001.
2. Somente o STF e o STJ possuem competência para estabelecer o valor das custas de interposição do recurso extraordinário e do recurso especial. Precedentes: ADI 1.530-MC, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 17.04.98 e ADI 1.889, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ 14.11.2002.
3. Invade a competência da União norma estadual que disciplina matéria referente ao valor que deva ser dado a uma causa, tema especificamente inserido no campo do Direito Processual. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente.

No julgamento da ADI 4603⁴⁵, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de lei estadual que proibia a cobrança de assinatura básica do serviço de telefonia, por violar a competência legislativa da União sobre telecomunicações, nos termos do art. 21, XI, e 22, IV, da CF:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 9.450, de 31 de janeiro de 2011, do Estado do Rio Grande do Norte, a qual veda a cobrança, no âmbito daquele Estado, das tarifas de assinatura básica pelas concessionárias prestadoras de serviços de telefonia fixa e móvel. Competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações. Violação do art. 22, IV, da Constituição Federal. Precedentes. Inconstitucionalidade formal. Procedência da ação.

1. A Lei nº 9.450/11, do Estado do Rio Grande do Norte, ao proibir a cobrança de assinatura básica dos consumidores e usuários dos serviços de telefonia fixa e móvel, violou o art. 22, inciso IV, da Lei Maior, o qual dispõe ser da União a competência para legislar sobre telecomunicações. Precedentes: ADI nº

⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Constitucionalidade. Matéria Constitucional. Competência legislativa. Custas judiciais e emolumentos. Competência privativa da União. Procedência. Ação Direta de Constitucionalidade n. 2655. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Brasília, DF, 9 de outubro de 2003.

⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Constitucionalidade. Matéria Constitucional. Competência legislativa. Telecomunicações. Competência privativa da União. Deferimento. Ação Direta de Constitucionalidade n. 4603. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, 1 de julho de 2016.

2.615/SC, Tribunal Pleno, Relator para acórdão o Ministro Gilmar Mendes, DJe de 18/5/15; ADI nº 4.369/SP, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Marco Aurélio, DJe de 3/11/14; ADI nº 3.847/SC, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJe de 9/3/12; ADI nº 4.478/AP, Tribunal Pleno, Relator para acórdão o Ministro Luiz Fux, DJe de 30/11/11).

2. Ação direta julgada procedente.

Registra-se, ainda, o Recurso Extraordinário nº 251.542⁴⁶, noticiado no Informativo nº 394 do STF, de 27 de junho a 1º de julho de 2005, em que decidiu-se que os Municípios possuem competência para legislar sobre serviços que tragam conforto e segurança aos usuários de agências bancárias ou financeiras, pois se refere a matéria de interesse tipicamente local, *in verbis*:

O Município pode editar legislação própria, com fundamento na autonomia constitucional que lhe é inerente (CF, art. 30, I), com objetivo de determinar, às instituições financeiras, que instalem, em suas agências, em favor dos usuários dos serviços bancários (clientes ou não), equipamentos destinados a proporcionar-lhes segurança (tais como portas eletrônicas e câmaras filmadoras) ou a propiciar-lhes conforto, mediante oferecimento de instalações sanitárias, ou fornecimento de cadeiras de espera, ou colocação de bebedouros, ou, ainda, prestação de atendimento em prazo razoável, com a fixação de tempo máximo de permanência dos usuários em fila de espera. Precedentes.

A seguir, conforme noticiado no Informativo nº 847, de 14 a 18 de novembro de 2016, referente à ADI 2905⁴⁷, o STF julgou inconstitucional lei estadual que estabelece normas para a venda de títulos de capitalização, haja vista a competência privativa da união para tratar da matéria, *litteratim*:

O Plenário, em conclusão, julgou procedente pedido formulado em ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei 14.507/2002 do Estado de Minas Gerais. A lei impugnada estabelece normas para a venda de títulos de capitalização e similares na referida unidade federativa (“Art. 1º - É vedada a vinculação a outro produto de título de capitalização ou similar, por meio de procedimento, técnica ou método utilizado, ainda que indiretamente, para fomentar ou garantir sua circulação ou venda. Art. 2º - A informação ou publicidade referente a título de capitalização conterá dados comparativos entre a correção monetária e os juros incidentes sobre o valor capitalizado e a valorização obtida na caderneta de poupança por investimento de igual valor, no mesmo período. Art. 3º - A inobservância do disposto nesta lei sujeitará o infrator às seguintes penalidades: I - multa; II - suspensão do fornecimento do produto ou serviço; III - imposição de contrapropaganda; IV - suspensão temporária da atividade. Parágrafo único - As penalidades previstas neste artigo poderão ser aplicadas isolada ou cumulativamente, sem prejuízo das de natureza cível, penal e de outras cabíveis. Art. 4º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação. Art. 5º - Revogam-se as disposições em contrário.”) — v. Informativos 576, 775 e 830. O Colegiado asseverou que a regra contida no § 3º do art. 24 da Constituição Federal também abrange o “caput” do artigo. Em seguida, entendeu que o exercício da competência legislativa concorrente pelos Estados — presente ou não norma geral editada pela União — pressupõe o atendimento de situações peculiares do ente, circunstância não verificada no caso. Observou haver lei federal sobre a matéria (Código de Defesa do Consumidor). Ademais, ressaltou que a lei impugnada dispõe, na sua inteireza, sobre sistema de capitalização, o que compete privativamente à União, que também já editou normas sobre defesa do consumidor e publicidade nessa matéria. A norma em debate estabelece, indevidamente, vedação a uma venda casada, o que a legislação federal autoriza. Vencidos, em parte, os ministros Roberto Barroso, Cármen Lúcia, Rosa Weber, Celso de Mello e Edson Fachin, que declaravam a inconstitucionalidade apenas do art. 3º, III, da Lei 14.507/2002, do Estado de Minas Gerais, e da expressão “ou publicidade”, constante do art. 2º dessa norma, por

⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. Matéria Constitucional. Competência legislativa. Instalação de bebedouros e sanitários em agências bancárias. Competência municipal. Provimento. Recurso Extraordinário n. 251.542. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 1 de julho de 2005.

⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Constitucionalidade. Matéria Constitucional. Competência legislativa. Títulos de capitalização. Competência privativa da União. Procedência. Ação Direta de Constitucionalidade n. 2905. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, DF, 16 de novembro de 2016.

manifesta invasão do Estado-membro na competência legislativa reservada à União (CF, art. 22, XXIX). ADI 2905/MG, rel. orig. Min. Eros Grau, red. p/ o ac. Min. Marco Aurélio, julgamento em 16.11.2016. (ADI-2905)

Finalizando os julgados, registra-se a ADI nº 3735⁴⁸, noticiada no Informativo nº 838 do STF, de 5 a 9 de setembro de 2016, em que decidiu-se ser inconstitucional lei estadual que exija certidão negativa de violação aos direitos do consumidor dos interessados em participar de licitações e em celebrar contratos com órgãos e entidades estaduais. Isso porque compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratos (art. 22, XXVII, da CF), *in verbis*:

Exigência para participar de licitação e conflito legislativo

Por ofensa à competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratos, o Plenário, por maioria, julgou procedente pedido formulado em ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei 3.041/2005 do Estado de Mato Grosso do Sul, sem efeito repristinatório em relação às leis anteriores de mesmo conteúdo.

A lei impugnada instituiu a chamada Certidão de Violação aos Direitos do Consumidor (CVDC). Tal documento passou a ser exigido dos interessados em participar de licitações e em celebrar contratos com órgãos e entidades estaduais, seja por meio de negociações diretas, seja por modalidades de licitação existentes.

A CVDC teria sido concebida como documento essencial para a habilitação de fornecedores em todas as licitações ou contratos cujo valor total excedesse cinquenta Unidades Fiscais Estaduais de Referência de Mato Grosso do Sul (UFERMS). Além disso, estariam excluídos do universo de contratantes com o Poder Público local aqueles que detivessem contra si as seguintes anotações: a) descumprimento de sanção administrativa fixada em decisão definitiva, na qual o fornecedor tivesse sido condenado; b) sentença judicial de âmbito individual transitada em julgado, em que, no mérito, o fornecedor tivesse sido condenado por ofensa a direito do consumidor; c) sentença judicial de âmbito coletivo prolatada em ações coletivas.

O Tribunal afirmou que a Constituição outorgou privativamente à União a responsabilidade pelo estabelecimento de normas gerais sobre licitações e contratos (CF/1988, art. 22, XXVII). Essa competência pressuporia a integração da disciplina jurídica da matéria pela edição de outras normas, “não gerais”, a serem editadas pelos demais entes federativos (CF/1988, arts. 24, 25, §1º, e 30, II).

A ordem constitucional reconheceria, em favor dos Estados-membros, autonomia para criar direito em matéria de licitações e contratos independentemente de autorização formal da União. Todavia, essa autonomia não seria incondicionada, devendo ser exercida apenas para a suplementação das normas gerais expedidas pela União, previstas na Lei 8.666/1993.

Caberia, então, analisar se a lei estadual, ao dispor sobre licitações e contratos, limitou-se a sua competência estadual ou, a pretexto de suplementar a norma geral, teria recriado condições normativas que somente lei geral poderia prever. Asseverou que, para ser considerada válida, a suplementação deverá passar por um teste constituído de duas etapas: a) a identificação, em face do modelo nacional concretamente fixado, das normas gerais do sistema; b) verificação da compatibilidade, direta e indireta, entre as normas gerais estabelecidas e as inovações fomentadas pelo direito local.

A Corte sublinhou que a lei atacada definitivamente não transporia o teste proposto. Ao criar requisito de habilitação obrigatório para a maioria dos contratos estaduais, o Estado-membro se arvorou na condição de intérprete primeiro do direito constitucional de participar de licitações. Criou, ainda, uma presunção legal, de sentido e alcance amplíssimos, segundo a qual a existência de registros desabonadores nos cadastros públicos de proteção do consumidor seria motivo suficiente para justificar o impedimento à contratação de pessoas físicas e jurídicas pela Administração local. Embora a CVDC se aplicasse apenas aos contratos de valores superiores a cinquenta UFERMS, a sua exigência estaria longe de configurar condição especificamente ligada a determinado tipo de objeto. Seria, ao revés, limitação não episódica, incidente linearmente à maioria dos contratos estaduais.

⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. Matéria Constitucional. Competência legislativa. Licitação e contratos. Normas gerais Competência da União. Provimento. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3735. Relator: Ministro Teoria Zavascki. Brasília, DF, 8 de setembro de 2016.

Consignou ainda que o diploma impugnado introduzira requisito genérico e inteiramente novo para habilitação em qualquer licitação. Ao assim prover, a legislação estadual se dissociou dos termos gerais do ordenamento nacional de licitações e contratos e se apropriou de competência que, pelo comando do art. 22, XXVII, da CF/1988, caberia privativamente à União.

Os ministros Luiz Fux e Ricardo Lewandowski (presidente) acompanharam o relator. Porém, por reputarem violados os princípios da proporcionalidade, razoabilidade, eficiência, economicidade e livre concorrência, julgaram procedente o pedido para declarar, também, a inconstitucionalidade material da norma.

Vencidos os ministros Marco Aurélio e Celso de Mello, que julgavam o pleito improcedente. O ministro Marco Aurélio pontuava que o Estado-membro teria atuado com observância às normas gerais editadas pela União e a partir dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade. O ministro Celso de Mello enfatizava que o diploma legislativo em comento teria sido editado de modo plenamente legítimo, no âmbito de sua própria competência normativa, e responderia, também, no plano material, a exigência que a Constituição imporia a todos os entes da Federação, no sentido de tornar viável e efetiva a proteção aos direitos básicos do consumidor.

ADI 3.735/MS, rel. min. Teori Zavascki, julgamento em 8-9-2016.

Por oportuno, convém destacar o entendimento, em matéria de repartição de competências, cristalizado nos enunciados de súmula editados pelo Supremo Tribunal Federal.

De acordo com a Súmula 645 do STF, “É competente o município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial”. Esse mesmo enunciado foi convertido na Súmula Vinculante 38.

À luz da Súmula 646 do STF, “Ofende o princípio da livre concorrência lei municipal que impede a instalação de estabelecimentos comerciais do mesmo ramo em determinada área”.

Segundo a Súmula 722 do STF, “São da competência legislativa da União a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento”.

Extrai-se da Súmula Vinculante 2 que “É inconstitucional a lei ou ato normativo estadual ou distrital que disponha sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias”.

Consoante a Súmula Vinculante 39, “Compete privativamente à União legislar sobre vencimentos dos membros das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal”.

Em matéria de crime de responsabilidade, estatui a Súmula Vinculante 46: “A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União”.

A propósito, no âmbito do STJ, vale cita a Súmula 19, *litteris*: “A fixação do honorário bancário, para atendimento ao público, é da competência da União”

Eis, então, diante dos casos concretos trazidos à colação, bem como à vista das orientações sumuladas, a essência do entendimento fixado pela Corte Constitucional, fundado em um federalismo de equilíbrio, acerca do conflito de competência entre entes federados.

CONCLUSÃO

Ao compreender o aspecto estruturante da organização do Estado, constatou-se que a República Federativa do Brasil, após a análise de suas formas, adotou um modelo de Estado Federal constituído pelos entes parciais União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Conforme visto, para que as entidades federativas exerçam autonomia, é necessário repartição de competências.

Nessa perspectiva, quanto ao regramento da repartição de competências, a constituição adotou um modelo de federalismo cooperativo, visando harmonia e coordenação entre os entes que integram o Estado Federal.

Ressaltou-se, com isso, a importância do tema abordado, no que tange ao emprego das técnicas vertical e horizontal de repartição de competências, que no presente trabalho limitou-se ao estudo apenas das competências de cunho legislativo e material.

A adoção do princípio da predominância do interesse, nesse ponto, funciona como norteador dessa temática, prevenindo potenciais conflitos de autonomia entre os entes federados.

Como demonstrado, mesmo com a adoção do referido princípio percebeu-se, por meio de casos concretos ora colacionados, a existência de usurpação de competências entre os entes federados. Daí a importância do papel do Supremo Tribunal Federal na solução dos conflitos de competência.

Esse o quadro, conclui-se ser a República Federativa do Brasil um Estado federalista de origem centrífuga, com concentração de poder na forma centrípeta, de características dominantes assimétricas e equilibrado quanto à repartição de competências entre os entes políticos que a compõe.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Constitucionalidade. Matéria Constitucional. Competência legislativa. Estacionamento em locais privados. Competência privativa da União. Procedência. Ação Direta de Constitucionalidade n. 1623. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 17 de março de 2011.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Constitucionalidade. Matéria Constitucional. Competência legislativa. Trânsito e transporte. Competência privativa da União. Procedência. Ação Direta de Constitucionalidade n. 3136. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 1 de agosto de 2006.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Constitucionalidade. Matéria Constitucional. Competência legislativa. Meia entrada em casas de diversão. Competência concorrente. Improcedência. Ação Direta de Constitucionalidade n. 1950. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, DF, 3 de março de 2005.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Constitucionalidade. Matéria Constitucional. Competência legislativa. Meia passagem em transportes coletivos intermunicipais. Competência residual dos Estados-membros. Procedência. Ação Direta de Constitucionalidade n. 845. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, DF, 22 de novembro de 2007.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Constitucionalidade. Matéria Constitucional. Competência legislativa. Custas judiciais e emolumentos. Competência privativa da União. Procedência. Ação Direta de Constitucionalidade n. 2655. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Brasília, DF, 9 de outubro de 2003.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Constitucionalidade. Matéria Constitucional. Competência legislativa. Telecomunicações. Competência privativa da União. Deferimento. Ação Direta de Constitucionalidade n. 4603. Relator: Ministro Dias Tóffoli. Brasília, DF, 1 de julho de 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Constitucionalidade. Matéria Constitucional. Competência legislativa. Títulos de capitalização. Competência privativa da União. Procedência. Ação Direta de Constitucionalidade n. 2905. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, DF, 16 de novembro de 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. Matéria Constitucional. Competência legislativa. Instalação de bebedouros e sanitários em agências bancárias. Competência municipal. Provimento. Recurso Extraordinário n. 251542. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 1 de julho de 2005.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. Matéria Constitucional. Competência legislativa. Licitação e contratos. Normas gerais Competência da União. Provimento. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3735. Relator: Ministro Teoria Zavascki. Brasília, DF, 8 de setembro de 2016.

CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2009.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro:

Lumen Juris, 2010.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 2.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

_____. As Novas Tendências do Federalismo e seus Reflexos na Constituição Brasileira de 1988. **Revista do Legislativo**. Belo Horizonte, jan./mar. 1999.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva. 2010.

MENEZES DE ALMEIDA, Fernanda Dias. **Competências na Constituição de 1988**. 5. ed..São Paulo: Atlas, 2010.

MORAIS, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

NETO, Luiz Gonzaga Pereira. A Teoria da Federação e o Estado Federal Brasileiro. **Revista Virtual da AGU**, Brasília, ano 4, nº 53, jun. 2006.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 3. ed. São Paulo: Método, 2008.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.