



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
FACULDADE DE DIREITO  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

Orientador: Dimas Macedo

Graduanda: Fabiana Alexandre da Silveira de Souza

Art. 64194  
Art. 43182

**O PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE E A  
REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NO ESTADO FEDERAL  
BRASILEIRO**

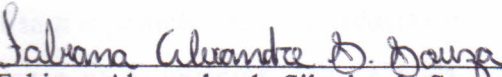
Monografia submetida à Coordenação de Atividades Complementares e Elaboração de Monografia Jurídica da Faculdade de Direito, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC)

Ac. 84119  
342.81  
S 729 P  
R 13878322

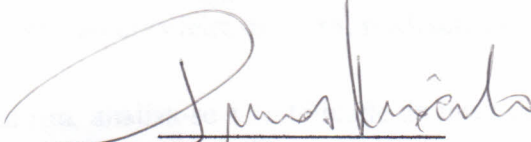
Fortaleza - 2001

Esta monografia foi submetida à apreciação da banca examinadora como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Bacharel em Direito, outorgado pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

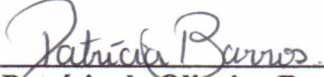
A citação de qualquer trecho desta monografia é permitida, desde que seja feita de conformidade com as normas da ética científica.

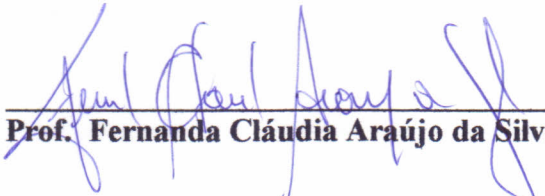
  
Fabiana Alexandre da Silveira de Souza

**MONOGRAFIA APROVADA EM:** 30/05/2001



**Prof. Dimas Macedo**  
**Orientador**

  
**Prof. Patrícia de Oliveira Barros**

  
**Prof. Fernanda Cláudia Araújo da Silva**



## SUMÁRIO

### RESUMO

Este trabalho analisa a repartição de competências no Estado Federal brasileiro entre a União, os Estados e os Municípios, sob a ótica do princípio da predominância do interesse, significando o mesmo que as matérias de interesse geral devem caber ao poder central, e as matérias de interesse regional, aos poderes regionais.

Primeiramente, delimita-se o conceito de Estado Federal e a diferenciação deste em relação ao Estado Unitário. Dentre as características do Estado Federal apreendidas neste estudo, destaca-se a distribuição de competências entre os entes federativos, determinada pela necessidade de se respeitar as diferenças regionais existentes entre eles.

A seguir, busca-se compreender a distribuição de competências procedida pela Constituição brasileira de 1988, mediante análise crítica das mesmas.

Por fim, analisa-se a viabilidade da instituição do federalismo regional no Estado brasileiro, por condizente com a estrutura sócio-ecomômica do País.

## INTRODUÇÃO

### SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO .....</b>   | <b>05</b> |
| <b>I - CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES.....</b>  | <b>07</b> |
| 1.1 - Noções Introdutórias.....   | 07        |
| 1.2 - A Distribuição de Competências no Estado Federal.....                               | 13        |
| 1.2.1 - Fundamentos da Distribuição de Competências no Estado Federal .....               | 13        |
| 1.2.2 - Critérios para a Repartição de Competências .....                                 | 16        |
| 1.2.3 - O Princípio da Predominância do Interesse .....                                   | 18        |
| <b>II - REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....</b>                       | <b>21</b> |
| 2.1 - Noções Gerais.....  | 22        |
| 2.2 - Competências Privativas.....  | 24        |
| 2.2.1 - Competências da União.....  | 24        |
| 2.2.1.1 - Competências Materiais .....  | 25        |
| 2.2.1.2 - Competências Legislativas .....   | 33        |
| 2.2.2 - Competências dos Municípios .....   | 38        |
| 2.2.2.1 - O Município na Constituição de 1988 .....                                       | 38        |
| 2.2.2.2 - Competências Legislativas dos Municípios.....                                   | 43        |
| 2.2.2.3 - Competências Materiais dos Municípios .....                                     | 45        |
| 2.2.3 - Competências dos Estados .....  | 46        |
| 2.3 - Competências Concorrentes .....   | 51        |
| 2.3.1 - Competências Comuns .....   | 52        |
| 2.3.2 - Competências Concorrentes Legislativas .....                                      | 55        |
| <b>III - O PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE E O<br/>FEDERALISMO REGIONAL .....</b> | <b>60</b> |
| <b>CONCLUSÃO .....</b>  | <b>67</b> |
| <b>BIBLIOGRAFIA.....</b>  | <b>69</b> |

## INTRODUÇÃO

O Estado Federal tem como fundamento a autonomia dos entes que o compõe, o que significa, sucintamente, que a União e os Estados-membros possuem governo próprio e dividem entre si as competências constitucionais. Para se analisar o critério norteador da repartição destas competências é de salutar alcance prático a análise do princípio da predominância do interesse, significando o mesmo que as matérias de interesse geral devem caber ao poder central, e as matérias de interesse regional, aos poderes regionais.

No presente trabalho, objetiva-se analisar, sob essa ótica, a distribuição das competências constitucionais entre os entes federados que compõe o Estado Brasileiro, como forma de possibilitar uma melhor compreensão da estrutura do federalismo nacional. Em última análise, portanto, objetiva-se encontrar os mecanismos capazes de fundamentar a interpretação do texto constitucional que mais fortaleça a Federação e a democracia.

A fim de alcançar os objetivos supra explicitados, procedeu-se, inicialmente, ao levantamento da bibliografia existente sobre o tema, selecionando, a seguir, aquela que melhor atende aos objetivos expostos. Seleccionada a bibliografia, procurou-se avaliar os posicionamentos dos teóricos constitucionalistas, em paralelo a um estudo sistematizado das normas constitucionais pertinentes.

As análises voltam-se, primeiramente, para os fundamentos do Estado Federal e a sua relação com o regime democrático. A seguir, aborda-se a estrutura do Estado Federal brasileiro, numa tentativa de sistematização da relação entre os princípios fundadores da Federação e as normas postas na Constituição Federal de 1988. Finalmente, investiga-se a possibilidade da instituição de um federalismo regionalista no Estado brasileiro, sob a ótica do princípio da predominância do interesse.

Tratam-se de estudos que avultam de suma importância quando tanto se discute a crise do princípio federativo, sobretudo em vista do hipertrofiamento do



Poder Central. Pois, somente por este caminho, poderão os juristas prestar sua colaboração para o fortalecimento do Estado Federal brasileiro, mormente em se buscando a melhor utilização de instrumentos jurídicos já existentes no ordenamento pátrio.

## CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

### 1.1 - Nota introdutória

O estudo de teoria política tem como objeto de análise o comportamento social e poder de agir de uma comunidade humana, cujo comportamento condizente com a finalidade de proporcionar a existência de uma sociedade e fato de diversas pessoas formarem um grupo organizado em um determinado território. Ao se agruparem, estas pessoas passam a exercer a sua vontade comum e a partir daí podem usufruir de alguns benefícios que não poderiam usufruir se não se agrupassem. A vontade comum da qual cada integrante participa é denominada vontade da coletividade.

A institucionalização desta vontade comum dá origem ao Estado, enquanto conjunto estrutural político personalizado que atua no âmbito de um determinado território.

Orbe, no âmbito da teoria política, trata-se de um conceito que se refere ao poder de soberania exercido pelo Estado em seu território. Este poder é exercido por meio de uma autoridade que se caracteriza por ser exclusiva, permanente, institucionalizada, coercitiva e que atua em nome da coletividade no âmbito de um determinado território. A vontade da coletividade é exercida por meio de uma autoridade que se caracteriza por ser exclusiva, permanente, institucionalizada, coercitiva e que atua em nome da coletividade no âmbito de um determinado território. O exercício do poder de soberania é exercido por meio de uma autoridade que se caracteriza por ser exclusiva, permanente, institucionalizada, coercitiva e que atua em nome da coletividade no âmbito de um determinado território.

## **I – CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES**

### **1.1 - Noções Introdutórias**

O estudo da teoria política tem demonstrado que é inerente a qualquer agrupamento social o poder de exigir de cada um de seus componentes um comportamento condizente com a finalidade daquele mesmo grupo. De fato, caracteriza uma sociedade o fato de diversas pessoas reunirem-se com uma finalidade comum sobre um dado território. Ao se agruparem, estas pessoas renunciam a uma parcela de sua liberdade, para que possam usufruir da segurança proporcionada pela coletividade. E esta parcela de poder, da qual cada integrante do grupo abdica em nome do mesmo, constitui o poder da coletividade.

A institucionalização deste culminou com a construção do Estado, enquanto entidade política personalizadora da soberania do grupo social organizado sobre um dado território.

Coube, no âmbito da ciência jurídica, ao Direito Constitucional o estudo do exercício da soberania do Estado, o qual, por sua vez, analisa-o sob dois aspectos fundamentais. Primeiramente, em função do relacionamento do grupo social com o Estado institucionalizado, compreendendo a forma de governo, que pode ser republicana, quando a coletividade participa da formação da vontade estatal; oligárquica, quando esta vontade é usurpada por um grupo dentro da coletividade; ou monárquica, quando a vontade estatal é expressa por um só membro do agrupamento social, o soberano. Finalmente, o exercício do poder soberano é analisado em função do território sobre o qual o mesmo é exercido, compreendendo a forma de Estado, que



pode ser unitária, quando há um só centro de decisão política sobre todo o território; ou federal, quando há centros políticos superpostos.

Em função, portanto, da forma de Estado, tem-se o Estado Unitário e o Estado Federal. Outrossim, fala-se também em doutrina em confederação, consistente no agrupamento de diversos Estados soberanos, por meio de um tratado internacional, para a consecução de determinados objetivos. Trata-se, todavia, de categoria de pouco interesse, pelo desuso histórico em que caiu, pelo que não serão tecidos maiores comentários acerca da mesma nesta monografia.

Por outro lado, a diferenciação entre o Estado Federal e o Estado Unitário tem ocupado constitucionalistas e cientistas políticos e trazido não poucas divergências terminológicas. Assim é que Hans Kelsen, em sua *Allgemeine Staatslehre*, citado pelo prof.º Pinto Ferreira, no clássico *Princípios Gerais de Direito Constitucional Moderno*, estabelece a distinção entre ambos, denominando-os Estados centralizados e descentralizados, respectivamente:

*O Estado centralizado é aquele cuja ordem jurídica se compõe exclusivamente de normas que são válidas para todo o território, ao contrário das normas das comunidades descentralizadas, que não são válidas senão para uma parte do território nacional.*

Prossegue o cientista do direito:

*O grau de descentralização – e por conseqüência de centralização, porque os dois termos são correlativos – depende da proporção, em número e em importância, das normas centrais e das normas não centrais. A centralização seria total se todas as regras do sistema estatal, sem exceção, fossem válidas em todo o território, a descentralização*

*seria total, se cada regra fosse válida só para uma parte do território*<sup>1</sup>.

Terminologia diferente é a utilizada por Hauriou e Le Fur, os quais tratam o Estado Unitário e o Federal, respectivamente, por Estado simples e Estado composto. Hauriou, também citado pelo prof.<sup>o</sup> Pinto Ferreira, na obra acima mencionada, propõe a seguinte definição:

*Pode-se denominar 'Estado Simples' o que não é divisível em partes internas que mereçam o nome de Estado e não estão unidas por um vínculo de sociedade, e 'Estado Composto' o que, ao contrário, é divisível em partes internas que mereçam o nome de Estados, e que são unidas entre si por vínculos de sociedade*<sup>2</sup>.

Não constitui objetivo da presente dissertação prolongar os comentários acerca das classificações jurídicas atribuídas a essas modalidades de Estado. Por outro lado, uma concepção da realidade destas duas categorias estatais faz-se imprescindível, pelo que recorreremos ao ilustre mestre brasileiro do Direito Constitucional, Meirelles Teixeira, o qual visualiza, em seu Curso de Direito Constitucional, modelos de estrutura estatal para explicar as diferenças entre ambos.<sup>3</sup>

Menciona ele, primeiramente, um Estado hipotético em que todo o território estivesse submetido a apenas um ordenamento jurídico, e a um governo central único, que, mediante ordens expedidas do centro, administrasse todo o país. Nesse Estado, a centralização política e administrativa é absoluta, inexistindo órgãos ou departamentos espalhados pelo território nacional para administrar os problemas de cada localidade. Tem-se neste modelo o Estado Unitário por excelência, em que a concentração de poderes é total. Historicamente, porém, jamais existiu, pois a diversidade dos problemas, das necessidades e dos anseios, presentes na extensão dos

<sup>1</sup> FERREIRA, Luís Pinto. *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno*. – 6 ed. ampl. e atualizada - São Paulo: Saraiva, 1993, V.2, p.897.

<sup>2</sup> FERREIRA, Luís Pinto. Ob. cit., V.2, p. 897.

<sup>3</sup> TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. *Curso de Direito Constitucional* – texto revisado e atualizado por Maria Garcia. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, p. 610/20.



territórios, sempre exigiram ao menos a delegação de poderes para agentes do Estado atuarem nas suas diversas localidades. Assim é que, mesmo em Roma, o império por excelência, usou-se largamente da descentralização administrativa e, até certo ponto, política, pois concedia-se aos povos conquistados certo grau de governo autônomo nos assuntos de interesse local.

Em segundo lugar, recorre-se a um outro tipo de Estado, no qual o governo central exerce sua autoridade sobre todo o território e existe um só ordenamento jurídico. Todavia, em virtude de certas dificuldades materiais, como a distância, o desconhecimento de problemas de cada porção do território, a impossibilidade de levar-se as ordens do governo central a cada recanto do país, divide-se o território nacional em certo número de partes e em cada uma destas partes coloca-se um representante do governo central para administrá-la. Nesse Estado, a centralização política prevalece, posto que o centro de decisão política não se divide, há tão somente descentralização administrativa. Esse é o modelo de Estado que mais se aproxima dos clássicos Estados Unitários. Em síntese lapidar, apoiado nestes dois modelos, explana Meirelles Teixeira, na obra referida:

*Em ambos os casos, o poder político permanece íntegro em mãos do poder central. Não há dois governos, mas um só governo, não há duas legislações, dois ordenamentos jurídicos, mas uma só legislação; não há duas justiças, mas só Poder Judiciário; o governo é apenas nacional, a legislação apenas nacional, a justiça também nacional. O exercício do político, em suma, não se divide, não se reparte com nenhuma outra ordem, por nenhuma outra autoridade. Todo o território estatal e todos os cidadãos, que aí se encontrem, acham-se submetidos a um só governo, a uma só legislação, a uma só justiça<sup>4</sup>.*

---

<sup>4</sup> TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. Ob.cit., p. 611.

De se observar, entretanto, que mesmo nos Estados Unitários, a tendência descentralizadora tem-se acentuado, tornando cada vez mais tênue a distinção entre o Estado Unitário e o Estado Federal.

Finalmente, retornando às estruturas estatais hipotéticas, suponha-se um Estado em que se verifique um território vastíssimo, com uma população distribuída em aglomerados mais ou menos heterogêneos, com características culturais diferentes, todas cultivando sentimentos regionalistas, a par de problemas e interesses diversos, embora unidos por traços comuns, como a nacionalidade e a língua. Nesse caso, a descentralização administrativa apenas, isto é, a organização de todas estas regiões, de todos estes núcleos de população por meros agentes ou delegados do poder central seria desaconselhável, dados os sentimentos regionalistas dessas populações, que de acordo com os bons princípios democráticos, querem resolver elas mesmas os seus problemas peculiares. Assim, para conciliar estes interesses divergentes, mantendo a unidade do todo, deixa-se a cada região uma certa soma de poderes, uma certa esfera de ação para governar-se a si mesma, legislando sobre os assuntos compreendidos nesta esfera, aplicando essas mesmas leis, escolhendo seus governantes. Nesse Estado, haverá, portanto, de um lado um governo central, e de outro governos locais, cada um com uma esfera de atuação específica, voltada respectivamente para os interesses do todo ou das localidades.

Essa descentralização e distribuição de poderes, por sua vez, pode ser procedida por lei ordinária ou pela própria Constituição. Na primeira hipótese não deixa de ser uma concessão do poder central, constituindo-se os governos locais governos autônomos, mas que podem ser suprimidos pelo legislador. De outra feita, quando a autonomia dos governos locais é estabelecida no próprio texto constitucional, pelo Poder Constituinte, tem-se autonomia política de fato, posto que independe do poder central. A descentralização, neste caso, surge como instituição constitucional, daí resultando o *Estado Federal*.

Tem-se, portanto, que no Estado Federal coexistem esferas diferentes de poder político, gozando as entidades que o compõe de autonomia, a qual por sua vez pressupõe a posse de competências exclusivas estabelecidas por uma Constituição.



Além dessas, são mencionadas, ainda, diversas outras características do Estado Federal, não havendo, entretanto, uniformidade nos posicionamentos, fato este que decorre da diversidade dos Estados Federais existentes, com suas particularidades. Devem ser destacadas, entretanto, algumas características mais ou menos constantes na doutrina, quais sejam: soberania do Estado Federal, autonomia dos Estados-membros, repartição de competências, participação dos Estados-membros na formação de vontade do Estado Federal e Supremacia da Constituição.

A questão da soberania nos Estados Federais trouxe não poucas divergências entre os doutrinadores, acerca, principalmente de esta mesma soberania pertencer ao Estado Federal ou aos Estados-membros. Entretanto, trata-se de divergências meramente teóricas, pois a análise da realidade demonstra que há tão somente um poder soberano, e este logicamente é o poder do Estado como um todo, representado, portanto, pelo governo central. Tanto é assim que na ordem internacional não há senão um Estado. Assim sendo, afastando-se discussões doutrinárias que não trarão benefícios à compreensão da realidade, o Estado Federal é o Estado soberano, em igualdade com todos os outros Estados da ordem internacional e superior a qualquer poder na ordem interna.

Paralelamente à soberania do Estado Federal, conservam os Estados-membros a autonomia, a qual, em linhas gerais, corresponde ao direito dos entes federativos organizarem-se e governarem-se, segundo suas próprias normas, na esfera estabelecida pela Constituição.

Exsurge da autonomia dos Estados-membros a terceira característica dos Estados Federais, qual seja, a repartição de competências entre os seus componentes, como forma de determinar a esfera de atuação de cada ente federativo.

Por sua vez, para que a repartição das competências entre os entes federados não seja suprimida pela vontade do poder central, comprometendo desta forma a autonomia dos entes regionais, faz-se mister que seja a mesma estabelecida pelo poder constituinte originário e protegida por uma Constituição rígida, caso contrário a autonomia dos entes parciais não passará de concessão, descaracterizando-se o Estado Federal.



Finalmente, para a existência do sistema federativo é necessário que os Estados-membros possam participar da formação de vontade do poder central, sobretudo por meio do bicameralismo legislativo na esfera federal.

Além destas, são ainda apontadas outras características como a existência de uma Corte Constitucional, para garantir a supremacia da Constituição e a Intervenção Federal, para assegurar a perpetuidade do pacto federativo e o respeito aos seus princípios.

## **1.2 - A Distribuição de Competências no Estado Federal**

### **1.2.1 - Fundamentos da Distribuição de Competências no Estado Federal**

Dentre as características do Estado Federal apresentadas, constitui objetivo deste trabalho analisar a repartição de competências em seu âmbito, ressaltando os fatores determinantes dessa repartição, o que em linhas gerais corresponde aos fatores determinantes da própria existência do Estado Federal.

De fato, a repartição de competências é orientada no sentido de ser deferido a cada ente federativo o governo de seus interesses peculiares. Nem poderia ser diferente, posto que ninguém suporia estabelecer o Estado Federal para que os grupos locais decidissem sobre os interesses gerais, nem tampouco teria qualquer finalidade estabelecer autonomias regionais se os detentores desta não pudessem auto-gerir suas necessidades peculiares.

Assim é porque nos Estados coexistem fatores agregantes e fatores descentralizantes. Desta forma, os povos unem-se para formar um só Estado em função da maior segurança e possibilidade de desenvolvimento econômico que assim obtém, além da língua e outros aspectos culturais que possuem em comum. Não obstante,

diversos fatores naturais, econômicos e sócio-culturais, que coexistem na organização dos Estados soberanos, impulsionam a descentralização.

Realmente, a grande extensão dos territórios, aliada no mais das vezes a diferenciações geográficas profundas entre as diversas regiões destes, somada ao clima e suas intempéries, tornam impraticável que um governo que se estenda sobre todo o espaço compreendido pela soberania estatal tenha conhecimento das peculiaridades de cada uma destas regiões.

Além disso, contribui para diferenciar ainda mais as regiões do território estatal, o fato de estas possuírem economias diferenciadas, quer em função das atividades desenvolvidas, quer da tecnologia empregada. Tem-se conseqüentemente, necessidades divergentes no tocante à intervenção do Estado, tanto em relação ao incentivo para o desenvolvimento da atividade produtiva, quanto da inserção dos produtos no mercado.

Esta diferenciação econômica, por sua vez, é acompanhada de uma maior ou menor concentração de renda e, conseqüentemente, da presença mais ou menos constante dos problemas gerados pela miséria, pelo analfabetismo, pela violência.

A todos esses fatores, some-se ainda as diferenças culturais que existem entre as populações que habitam as diversas regiões do território estatal. Populações que, muitas vezes, possuem origens, etnia, religião e outros hábitos diferentes, e em virtude disto, cultivam sentimentos regionalistas e até separatistas.

Por todas estas razões, dentre muitas outras, torna-se impossível que um governo central, distante dessas realidades, possa corresponder aos anseios das populações nelas inseridas, em virtude do próprio desconhecimento das mesmas, aliada à falta de interesse imediato na solução dos problemas a elas inerentes.

Desta forma, a fim de garantir a paz social entre os grupos coexistentes no Estado, preservando o equilíbrio político entre eles, contribuindo ainda para a eficiência do aparelho estatal, é necessário atribuir àqueles que estão diretamente relacionados à realidade local a sua administração.



Aliás, o próprio princípio democrático exige a descentralização político-administrativa. De fato, não há democracia se o poder político não for exercido pelos mesmos cidadãos que a ele se submetem. Assim, não se compreenderia um regime democrático em que os interesses locais, específicos de uma localidade ou região, pudessem ser entregues à decisão de uma autoridade distante, que não fizesse parte da comunidade local.

A descentralização política atende, ainda, aos interesses democráticos na medida em que o exercício do poder quanto mais perto estiver daqueles que a ele são subordinados menos chances tem de ser despótico e ditador, pois é facilitada a participação ativa dos cidadãos, cobrando e fiscalizando. Atividade que contribui para a conscientização dos problemas locais e para o interesse por sua solução. Torna-se, portanto, a descentralização política em escola de civismo. Exemplo real e próximo do afirmado é verificado pela intensa participação popular nas eleições municipais brasileiras, em oposição ao que ocorre nas eleições gerais.

Esses fatores tem se fazido sentir inclusive nos Estados Unitários, os quais evoluem cada vez mais para regimes descentralizantes. A culminância dessa tendência apresenta-se na Itália e na Espanha, conhecidos como Estados Regionais, tendência de Estado Unitário que se aproxima do Estado Federal, em virtude da ampla descentralização administrativa.

### **1.2.2 – Critérios para a Repartição de Competências**

A fim de conciliar os interesses centralizantes e descentralizantes que coexistem no Estado Federal, conforme restou acima demonstrado, desenvolveu-se no âmbito do direito constitucional diversas técnicas de repartição de competências entre os entes federativos. Estas técnicas, entretanto, constituem variações de dois sistemas fundamentais: o sistema do federalismo clássico e o sistema moderno.

O modelo clássico, como não poderia deixar de ser, tem sua fonte na Constituição Norte-Americana de 1787. Esta Constituição enumerou os poderes da União, reservando aos Estados-membros os poderes não-enumerados, o que foi explicitado quando da Emenda X àquele texto constitucional, na seguinte fórmula: “Os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição, nem proibidos por ela aos Estados, são reservados, respectivamente, aos Estados ou ao Povo”<sup>5</sup>.

Esta técnica tornou-se modelo para as Constituições de outros Estados Federais, embora haja sofrido, para se adaptar à realidade de cada um, algumas alterações. Assim, por exemplo, na Constituição do Canadá enumerou-se as competências dos Estados-membros, reservando-se os poderes não-enumerados à União.

Esse modelo de repartição de competências reflete uma concepção dualista do Estado Federal, que antagoniza os Estados-membros e a União, limitando a esfera de atuação desta. Todavia, a evolução histórica demonstrou a necessidade da intervenção da União em diversos aspectos da vida estatal anteriormente reservados aos Estados. De fato, as crises econômicas e as convulsões sociais cedo demonstraram a incapacidade destes para enfrentarem os novos problemas da ordem capitalista. Ora a escassez de recursos, ora a própria limitação decorrente do espaço geográfico em que devem atuar os Estados-membros, apontou para a necessidade de que a União se incumbisse de empreender as políticas econômicas nacionais para a superação das crises, bem como de que arcasse com os custos sociais do desenvolvimento. Trata-se da passagem do Estado Liberal ao Estado Intervencionista.

Nos Estados Unidos, foi emblemática a batalha jurídica empreendida para a execução do plano de reconstrução da economia americana, o *New Deal*, a qual culminou com o alargamento das competências da União pela via interpretativa. Fenômeno semelhante assolou o constitucionalismo dos demais países, nos quais ora por via de emendas à Constituição Federal, ora pela promulgação de novas Constituições, ampliou-se os poderes da União, atribuindo-lhe as novas competências

---

<sup>5</sup> Apud ALMEIDA, Fernanda Dias Meneses de. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991, p. 90.



financeiras, econômicas e sociais, bem como federalizando antigas competências reservadas aos Estados-membros, em prejuízo destes.

Para superar esta tendência, que conduziria fatalmente ao federalismo unitário, que, em outras palavras, seria a própria negação do federalismo, procurou-se romper com a técnica do federalismo clássico.

A primeira tentativa nesse rumo foi empreendida pela Constituição da Áustria de 1920. Neste texto constitucional, a discriminação de competências abrange um grupo inicial referente a matérias de competência legislativa e executiva da União (art.10). Os artigos seguintes trazem inovações: o art. 11 discrimina as matérias em que a legislação é de competência federal e a execução da competência do Estado-membro; o art. 12 enumera os casos em que a legislação sobre princípios é matéria federal, atribuindo aos *Länder* a elaboração das leis de aplicação e de execução da legislação de princípios.

Estava marcada por esta forma a passagem ao federalismo de equilíbrio, fundado na repartição vertical de competências, em que, nas palavras do constitucionalista Raul Machado Horta:

*a legislação federal é reveladora das linhas essenciais, enquanto a legislação local buscará preencher o claro que lhe ficou, afeiçoando a matéria revelada na legislação de normas gerais às peculiaridades e às exigências estaduais<sup>6</sup>.*

Assim, quanto mais extenso for o rol das competências concorrentes tanto mais está assegurada a autonomia estadual, bem como a adequação da legislação federal às peculiaridades locais, evitando-se com isso o colapso do sistema federal. De fato, muito embora o legislador constituinte não tenha dons divinatórios, a enumeração das competências da União havia exaurido as matérias de relevância para a organização do Estado. Neste sentido, o novo sistema, ao menos em tese, trouxe competências compensatórias para a esfera dos Estados-membros.

---

<sup>6</sup> HORTA, Raul Machado. *Estudos de Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 366.



### 1.2.3 - O Princípio da Predominância do Interesse

Conforme já estudado, consiste a razão de ser do Estado Federal em se permitir que as comunidades locais se autogovernem em relação aos assuntos de seu peculiar interesse. Assim, a repartição de competências há de corresponder a estes interesses, conciliando-os, é claro, com os que dizem respeito a todo o grupo social que compõe o Estado.

Trata-se, em outras palavras, de proceder à repartição de competências segundo o princípio consagrado em doutrina como o princípio da predominância do interesse, também conhecido como o princípio do interesse peculiar. Segundo este princípio, nas palavras do prof.º Meirelles Teixeira:

*Ao poder central, isto é, à União, deixam-se aqueles problemas, aquelas matérias de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados-membros, aos governos regionais, são entregues, ou deixados, aqueles assuntos e matérias de interesse predominantemente regional, local<sup>7</sup>.*

Trata-se, como se vê, de princípio simplíssimo, posto que ninguém pretenderia atribuir ao disciplinamento diferenciado de cada ente federativo o tratamento de matéria de interesse geral, por outro lado, atribuir-se ao poder central os assuntos de interesse regional afrontaria os fundamentos do Estado Federal já analisados, tratando-se de autoritarismo e técnica pouco inteligente de convivência política, haja vista que afrontadora dos sentimentos de autonomia local.

Fácil também constatar que as dúvidas quanto à distribuição de competências surge quando se torna necessário especificar quais as matérias de interesse nacional e quais as de interesse local. Não se pretende neste trabalho enumerar estas matérias, principalmente tendo-se em vista a impossibilidade de se encontrar

---

<sup>7</sup> TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. Ob.cit., p.629.

respostas prontas e absolutas para esta indagação. De fato, o que vem a ser interesse local ou geral varia conforme a cultura mais ou menos centralizadora do Estado e ainda conforme a época histórica em que se insere. Entretanto, sempre que se buscou empreender a repartição de competências, fez-se em observância ao princípio da predominância do interesse, conforme concebido na conjuntura do Estado.

Assim, analisando-se as técnicas supra referidas de repartição de competências, evidencia-se que é sempre este princípio o seu norteador. De fato, quando do surgimento do federalismo, em face dos princípios liberais de limitação do poder do Estado, enumerou-se à União tão somente aquelas competências impossíveis de serem exercidas pelos Estados-membros, em função de sua própria natureza. Ou seja, entregou-se à União as competências de interesse predominantemente gerais ou nacionais.

A evolução histórica culminou com a ampliação destes interesses de cunho geral. Realmente, com a passagem do Estado Liberal para o Estado Intervencionista, atribuiu-se à União a responsabilidade pelo desenvolvimento econômico e pelos custos sociais do mesmo, atrofiando, conseqüentemente, a esfera reservada aos Estados-membros.

Emblemática destas mudanças históricas é o famoso caso "*Hammer versus Dagenhart*", de 1918, sucedido nos Estados Unidos. Aprovou-se no Congresso lei que proibiu no comércio interestadual o transporte de produtos fabricados em indústrias que empregassem crianças de determinada idade. Todavia, entendeu a suprema corte que a vedação que a lei estabelecera interferia indevidamente com a regulamentação do funcionamento dos estabelecimentos manufatureiros, matéria reservada aos Estados. Todavia, a necessidade de enfrentar as crises do capitalismo do começo do século XX, com a adoção de medidas enérgicas no campo econômico-social, trouxe uma nova concepção do federalismo. Assim é que, a partir de 1937, várias leis federais disciplinadoras, por exemplo, das relações de trabalho, foram consideradas



constitucionais pela Suprema Corte Norte-Americana, revogando-se expressamente a decisão adotada no caso "*Hammer versus Dagenhart*"<sup>8</sup>.

Entretanto, mesmo quanto às matérias que passaram a exigir a intervenção da União não se afastou por completo a necessidade de adaptar as normas gerais ao interesse de cada Estado. Nesta perspectiva, culminou o federalismo moderno com a técnica de repartição vertical de competências, conciliando em relação as mesmas matérias os interesses gerais e os interesses regionais, através da enumeração de competências concorrentes, em que é reservada à União a legislação sobre as diretrizes daquela temática, competindo a cada Estado desenvolver a legislação federal, adequando-a às realidades regionais.

Tem-se, portanto, que o princípio da predominância do interesse é diretriz para a repartição de competências e, para atender a este princípio, exige-se do constitucionalista, quer na hora de elaborar o texto constitucional, quer na hora de aplicar as normas constitucionais, que esteja sempre recorrendo à sociologia, à história, à ciência política, a fim de determinar, em cada caso, qual a solução que melhor atende aos interesses coexistentes no Estado Federal, e conseqüentemente, à própria existência deste. Trata-se de compromisso que devem assumir os constitucionalistas preocupados com a sobrevivência do federalismo, pois da harmonia entre a União e os Estados-membros depende o equilíbrio federativo.

Neste trabalho, avaliar-se-á a Constituição brasileira vigente sob esta perspectiva, analisando-se a maneira por que o respeito aos interesses locais influenciou na elaboração constitucional e deve orientar o trabalho legislativo e jurisprudencial.

---

<sup>8</sup> SCHWARTZ, Bernard. O Federalismo Norte-Americano Atual, Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, 1984. Apud ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Ob.cit, p. 39/40.

## II. A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

### 2.1 – Noções Gerais

Conforme já observado, constitui a repartição de competências a chave do Estado Federal. Nos estudos que se seguem, pretende-se analisar como se dá esta repartição no Estado Federal brasileiro.

Primeiramente, há de ser observado que o modelo brasileiro foge à regra do Estado Federal clássico em que subsistem duas ordens jurídicas simultâneas: a da União e a dos Estados-membros. De fato, a Constituição brasileira consagrou também os Municípios como entes federativos, atendendo assim aos anseios de muitos municipalistas e à tradição do Estado brasileiro, embora enfrentando a oposição de alguns constitucionalistas do renome de José Afonso da Silva, especialmente em seu *Curso de Direito Constitucional Positivo*<sup>9</sup>.

Além deste aspecto marcante, caracteriza-se o federalismo brasileiro pela adoção, por parte do constituinte de 1988, quando procedeu à distribuição de competências entre os entes federados, das técnicas do federalismo moderno, que conjuga a repartição horizontal e vertical, com atribuição de competências próprias a cada ente federativo e, finalmente, um rol de competências comuns e concorrentes, em que atuarão as três entidades concomitantemente, conforme analisar-se-á.

---

<sup>9</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. – 9 ed. - São Paulo: Malheiros, 1993, p.414/415.

Estas competências podem ser distribuídas primeiramente em dois grandes grupos, quais sejam: competências legislativas e competências materiais ou não-legislativas. As competências legislativas retiram o seu nome de seu objeto específico, qual seja, o de elaborar leis. Em relação às competências não-legislativas ou materiais não é possível conclusão tão precisa, de fato, são denominadas por esta forma, pela doutrina, aquelas competências que credenciam as entidades federativas ao desempenho de diferentes atividades ou lhes obriga a prestação de determinados serviços. São também chamadas competências executivas.

As competências legislativas podem ser privativas, concorrentes e suplementares. José Afonso da Silva, na obra mencionada, ao analisar as competências legislativas, fala, ainda, de competências exclusivas, diferenciando-as de competência privativas, nos termos que se seguem:

*A diferença que se faz entre competência exclusiva e competência privativa é que aquela é indelegável e esta é delegável. Então, quando se quer atribuir competência própria a uma entidade ou a um órgão com possibilidade de delegação de tudo ou de parte, declara-se que compete privativamente a ele a matéria indicada<sup>10</sup>.*

Todavia, esta diferenciação não é aceita pela unanimidade da doutrina, sobretudo em vista de ambos os termos possuírem o mesmo significado léxico. Celso Ribeiro Bastos, por exemplo, ao estudar, em seu Curso de Direito Constitucional, as competências privativas da União, enumeradas no art. 22 da CF/88, não diferencia os termos privativo e exclusivo. Se não, vejamos:

*O que é importante notar, todavia, é que, não obstante a utilização do termo privativo, o que poderia denotar uma utilização exclusiva por parte*

---

<sup>10</sup> SILVA, José Afonso da.. Ob. cit, p. 419.



*da União, a repelir a intromissão de qualquer outra pessoa ...*<sup>11</sup>.

Do pensamento de Pinto Ferreira, quando conceitua competências exclusivas, denota-se que o jurista também não faz qualquer distinção entre aqueles termos: “A competência exclusiva é a capacidade jurídica de exercer privativamente certas atribuições em uma determinada atividade”<sup>12</sup>.

Diante do exposto, não se diferenciara no decorrer destes estudos entre competências privativas e exclusivas. Assim, analisando-se a competência legislativa, consistente no poder de normatizar os assuntos por ela compreendidos, tem-se que são privativas aquelas que cada ente exerce sem a ingerência dos demais, estando enumeradas, principalmente, no art. 22 as da União, no art. 30 indicadas as dos Municípios e, finalmente, aos Estados ficaram, privativamente, as competências remanescentes, além de algumas enumeradas (art. 25, § 2º e 3º e art. 18, § 4º).

Ainda em relação às competências legislativas, é de serem também mencionadas as competências concorrentes, estabelecidas no art. 24 da Constituição brasileira, que serão exercidas pela União, pelos Estados e pelos Municípios, estes por força do inc. II do art. 30. A competência suplementar, por sua vez, é corolário da competência concorrente, e compreende a competência complementar, consistente na faculdade de Estados, Distrito Federal e Municípios especificarem a legislação federal, e a competência supletiva, que, quando da inércia da União, faculta àqueles entes o exercício da competência plena, quer para a edição das normas de caráter geral, quer para as de caráter específico.

De outra feita, no tocante à competência não-legislativa, também existe uma área de competências exclusivas, em que cada ente deve atuar com exclusividade, e uma área comum, enumerada, fundamentalmente, no art. 23, em que são previstas tarefas cujo cumprimento a todos incumbe.

Outrossim, ainda no que diz respeito ao sistema de repartição de competências da Constituição de 88, não se há de esquecer que o Distrito Federal

<sup>11</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional* – 20 ed. atual. – São Paulo: Saraiva, 1999, p. 298.

<sup>12</sup> FERREIRA, Luís Pinto. Ob. cit., p. 918.

aparece também como ente federativo, cuja competência está estabelecida no art. 32, §1º, da Constituição, o qual lhe atribui as competências legislativas reservadas aos Estados e aos Municípios.

Finalmente, cabe referir que, no tocante às competências tributárias, outro é o tratamento constitucional, estabelecendo-se competências enumeradas para todos os entes e reservando-se a competência residual para a União, desde que esta, em seu exercício, não crie impostos cumulativos, ou que tenham base de cálculo ou fato gerador próprios de outros tributos previstos constitucionalmente. Ademais, são estabelecidas normas de repartição da arrecadação tributária. Todavia, não constitui objetivo dos presentes estudos analisar as competências tributárias.

Ultrapassadas estas considerações de ordem geral, prosseguir-se-á à análise das competências atribuídas à União, aos Estados e aos Municípios, tratando-se em primeiro lugar daquelas competências que são atribuídas de forma privativa a cada ente federativo e a *posteriori* das competências exercidas concomitantemente por todos eles, quando serão melhor analisados os aspectos acima expostos.

## **2.2 - Competências Privativas**

O sistema federativo brasileiro, como já afirmado, conjugou a repartição horizontal e a repartição vertical de competências, delimitando em função da primeira, áreas em que cada ente federativo atua com exclusividade. Procede-se portanto, para o fim de analisar a estrutura do Estado Federal brasileiro, à análise das competências privativas de cada ente da federação, sempre sob a ótica do princípio da predominância do interesse, e conseqüentemente, do respeito às peculiaridades locais e aos anseios democráticos.

## 2.2.1 – As Competências da União

De acordo com o já acima exposto, à União são atribuídas competências materiais e legislativas, a serem exercidas por ela exclusivamente.

### 2.2.1.1 – Competências Materiais

Dentre as competências atribuídas à União, são enumeradas no art. 21 da Constituição Federal brasileira diversas atividades que deverão ser exercidas por este ente federativo.

Tratam-se de atividades que, por sua natureza, são exercidas, principalmente, pelo Poder Executivo, muito embora não se afaste a atuação dos demais poderes, no sistema de freios e contrapesos inerentes ao sistema da repartição de poderes.

De fato, muito embora enumere-se dentre essas competências serviços que incumbem à União prestar, ou atividades que serão por ela desenvolvidas, tudo através dos órgãos executivos, este exercício está submetido ao princípio da legalidade, que rege a Administração Pública, pelo que é necessária a participação do Legislativo para a elaboração das leis que o regulamentarão. Não é à toa as inúmeras intersecções entre as competências materiais e as competências legislativas, enumeradas respectivamente nos arts. 21 e 22 da Constituição Federal brasileira de 1988. Em alguns casos, a atividade do Executivo subordina-se mesmo à aprovação prévia ou a *posteriori* do Legislativo, como nos casos de decretação do estado de sítio (art. 21, V c/c art. 49 IV) ou da declaração de guerra (art. 21, II c/c art. 49, II). Outrossim, todas estas atividades sujeitam-se ao controle jurisdicional de constitucionalidade e legalidade.



Ultrapassadas estas considerações preliminares, faz-se mister adentrar o rol das competências enumeradas no art. 21, ressaltando desde já que entre elas encontram-se aquelas atribuições que, em um sistema federativo, não poderiam deixar de incumbir à União.

Ora, conforme já delimitado, quando se estudou as características gerais do Estado Federal, os entes federativos não são detentores de soberania, a qual é inerente ao Estado Federal. Entretanto, também deve ser mencionado, novamente, por oportuno, que o Estado para se manifestar carece da colaboração de seus órgãos. Ora, o Estado Federal manifesta-se pelos órgãos da União. Assim, embora não seja a União entidade soberana, exerce os poderes inerentes à soberania, em nome do Estado Federal. Não poderia ser outra a solução, haja vista que os interesses inerentes à soberania são evidentemente interesses de cunho geral, interesses do Estado Federal como um todo, sendo, portanto inconcebível que fossem o mesmos atribuídos às ordens parciais. Aliás, não é demais ressaltar que, internacionalmente, não há diferenças entre Estados Federais e Estados Unitários.

Neste contexto, enquadram-se as competências atribuídas à União para manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais; declarar a guerra e celebrar a paz; permitir, nos casos previstos em Lei Complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente e autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico.

Ademais, dentre as características do Estado Federal sobressai a unidade do território nacional, que deve ser protegida contra ameaças externas ou conflitos regionais, conflitos estes que podem ter por origem o próprio desejo separatista de grupos locais ou a incapacidade dos poderes regionais para conter calamidades e convulsões sociais. Ora, se esses conflitos ameaçam a própria subsistência do Estado Federal, por atentarem contra a sua unidade, evidente que o combate aos mesmos deve ser entregue ao ente político que representa o Estado Federal como um todo, ou seja, à União. Compete, portanto, em respeito a estes fatores, à União: assegurar a defesa nacional e decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal.

Na estrutura do Estado Federal, sobreleva, ainda, a necessidade de se manter alguns aspectos de sua organização centralizados e uniformes em todo o território nacional, sob pena de desagregação. Não obstante o respeito devido às peculiaridades de cada local, também são relevantes os fatores congregantes. Assim estão sempre presentes ao lado das autonomias regionais, os aspectos unitários do federalismo. Observando-se a repartição de competências procedida pelo constituinte brasileiro de 1988, apreende-se a sua preocupação com a necessidade de que determinados assuntos tenham tratamento igualitário em todo o território nacional, pelo que estabeleceu que compete à União: emitir moeda; administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada; manter o serviço postal e o correio aéreo nacional e organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional.

Merece também destaque as competências da União relacionadas com aspectos fundamentais da organização do Distrito Federal e dos Territórios Federais. De fato, dispõe os incs. XIII e XIV do art. 21 que compete à União organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios; e organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio. A análise dessas competências sob o ponto de vista da predominância do interesse indica que a sua atribuição não poderia ter sido diferente. De fato, no que tange aos Territórios já dispõe a Constituição em seu art. 18, §2º, que: “Os Territórios Federais integram a União ...”. Assim sendo, não poderia caber a outro ente a organização e manutenção dos aspectos fundamentais de sua organização judiciária e dos órgãos essenciais ao seu funcionamento. De ser, entretanto, sempre ressaltado a inexistência atual de Territórios no Brasil.

No que tange ao Distrito Federal, não é possível afirmar tratar-se este ente de parte da União, haja vista que o mesmo é entidade federativa autônoma. Todavia, trata-se de entidade federativa que nasceu para abrigar a sede dos poderes da União. É sem dúvida esta a razão fundamentadora da atribuição de competência à União



para organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública, bem como a Polícia Militar, a Polícia Civil e o Corpo de Bombeiros do ente federal em tela. Desta forma, estaria reservado à União os instrumentos capazes de controlar possíveis transtornos à ordem que terminassem por atingir a sede de seu poder. Contudo, este argumento encontra oposição de Ives Gandra Martins e Celso Ribeiro Bastos, para quem a União possui outros meios de preservar a sede de seu poder que não restringindo a autonomia de um ente federativo<sup>13</sup>. Trata-se, como se vê, de divergência fundamentada na predominância do interesse: de um lado o interesse da União em controlar o Judiciário e outros órgãos essenciais ao funcionamento deste, bem como o aparelho de defesa da sede de seus órgãos; de outra parte os interesses de autonomia do Distrito Federal. Na elaboração da Constituição, prevaleceu o primeiro. Contudo, em nome da autonomia do Distrito Federal, trata-se de norma que deve ser interpretada restritivamente.

Existem, ainda, algumas competências atribuídas à União em função de ser este o único ente federal com abrangência sobre todo o território nacional. Assim, sempre que a matéria envolver ultrapassar o território de um só Estado competirá à União. Portanto, encontram-se atribuídas à União competências para explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens, b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos; c) a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária; d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; f) os portos marítimos, fluviais e lacustres. No mesmo sentido, as competências para exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão; planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações; instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu

---

<sup>13</sup> BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. V.3, T.1. São Paulo: Saraiva, 1992, p.189.



uso; estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação e executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras.

Outrossim, quando se analisou o hipertrofiamento das competências da União, ressaltou-se o papel que a União foi chamada a desempenhar junto ao desenvolvimento econômico. Trata-se da passagem do Estado Liberal para o Estado Intervencionista, em que os Estados-membros, enquanto ordens parciais, não foram capazes de atender às novas exigências impostas pela ordem financeira. Assim, para garantir a atuação do Estado neste espaço, atribuiu-se à União competência para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos; e, finalmente, explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados.

Não se cuidará de cada uma das competências supra. Entretanto, é importante que se diga que a distribuição proposta não é absoluta e cada assunto mencionado pode ser analisado sob diversos outros aspectos da predominância do interesse.

De ser observado, ainda, que nem todas as competências materiais da União estão circunscritas ao art. 21 da Constituição Federal brasileira. Assim, por exemplo, à União são atribuídas competências fundiárias, como a de realizar a Reforma Agrária, prevista no art. 184 da Constituição Federal, e competência para organizar a Seguridade Social, consoante o art. 194, dentre tantas outras.

Restou evidenciada, como se vê, a preponderância da União em relação às competências que lhe cabem, a par de se ter apregoado durante a Assembléia Constituinte a necessidade de se privilegiar maior descentralização política em nome do federalismo. Isto demonstra que a recomposição do equilíbrio federativo é problema muito mais complexo do que se tem apregoado.

No presente trabalho, objetiva-se analisar a repartição de competência procedida segundo o critério da predominância do interesse, por ser este o fundamento da própria existência do sistema federativo, conforme já afirmado. Neste sentido, deve-se fazer valer a máxima proposta por Celso Ribeiro Bastos, em seu Curso de Direito Constitucional, qual seja: “nada será exercido por um poder de nível superior desde que possa ser cumprido pelo inferior”<sup>14</sup>. Em outras palavras, a não ser que sobreleve o interesse nacional, deverá ser respeitado o interesse de autonomia dos demais entes federativos.

Sob esta perspectiva, é forçoso reconhecer que, de fato, a maioria das competências atribuídas à União não poderiam caber a outros entes, enquadrando-se naquela categoria de poderes que só podem ser bem exercidos por quem representa a unidade do Estado Federal no plano das relações exteriores e, no plano interno, pode articular soluções para problemas que afetam a mais de um ou a todos os Estados.

Entretanto, devem ser feitas ressalvas em relação a alguns poderes atribuídos à União que poderiam com vantagem ter sido compartilhados entre os Estados-membros ou mesmo entre os Municípios.

Assim, por exemplo, a competência prevista no inc. XVIII do art. 21, para planejar e promover a defesa permanente contra calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações. Ora, as calamidades públicas são problemas que atingem a todos indistintamente e a solução deste problema interessa a todas as esferas de poder. Embora seja a União melhor dotada dos recursos necessários para atender estas necessidades, são os entes locais que, com maior precisão, podem discernir como desempenhar as tarefas necessárias ao suplantamento destas necessidades, por delas estarem mais próximos. Trata-se, portanto, de competência que, adequadamente, estaria no rol das competências comuns.

O mesmo pode-se dizer em relação à competência atribuída à União, pelo art. 21, XXIV, referente à inspeção do trabalho. Ora, o respeito às normas que visam proteger o trabalhador, por exemplo, do trabalho escravo e dos acidentes de trabalho, interessam diretamente às três esferas administrativas e melhor exercida seria

---

<sup>14</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. Ob. cit., p.285.



se fossem conjugados os esforços entre elas, sempre tendo em vista que o ente local mais próximo está dos problemas de sua circunscrição.

Outrossim, há que ser ressaltado que quando do exercício das competências arroladas pelo art. 21 da Constituição Federal, deverá a União restringir-se ao exercício da competência que lhe foi expressamente atribuída, de forma a preservar os interesses locais.

Neste sentido, deve ser analisada a competência que se atribuiu à União na área do planejamento, destacada no art. 21, nos incs. IX, referente à elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, e no inc. XX, referente à instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

De fato, o planejamento tornou-se conseqüência da organização estatal e econômico-social vigente. As proporções assumidas pelo Estado passou a exigir que sua atuação fosse planejada, permitindo o inter-relacionamento de todas as esferas de poder. Nas palavras de Alair Caffé Alves, citado por Fernanda Dias Menezes de Almeida na obra já mencionada:

*em face da amplitude e profundidade da ação estatal, exigidas pela crescente complexidade do meio sócio-econômico, postula-se quase como um princípio inarredável a necessidade da alocação racional dos recursos públicos e orientação adequada dos investimentos privados para o atendimento das necessidades sociais<sup>15</sup>.*

Todavia, é sabido que o planejamento é informado pelos princípios da uniformidade e da globalidade, tornando difícil sua conciliação com o sistema federativo, contrapondo-se de um lado a centralização das decisões do sistema planejado, de outro as autonomias dos entes locais. Sobre o problema manifesta-se, com

---

<sup>15</sup> ALVES, Alair Caffé. Planejamento e Federação, in Revista da procuradoria Geral do Estado de São Paulo, 1975, v.6. .Apud ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Ob. cit., p. 101.



a propriedade que lhe é habitual, José Afonso da Silva, em seu anteriormente referido Curso de Direito Constitucional Positivo:

*Mais real, no entanto, é a dificuldade de conciliar o princípio federalista com o sistema de planejamento global (nacional) da economia, já que este pressupõe centralização de decisões e de controle, enquanto o federalismo é, por definição, descentralizador. Se se reconhece aos Estados e aos Municípios capacidade autônoma, inclusive para planejar suas atividades, torna-se problemático conseguir mecanismos que evitem entrechoques, contradição e incoerência entre os planos nacionais, os estaduais e os municipais. Por outro lado, impor uniformidade de cima para baixo consistirá em quebrar as autonomias das entidades regionais e locais. Um sistema integrado de planejamento harmônico é de difícil esquematização dentro de uma federação efetiva. A constituição abre perspectiva neste sentido, quando declara que a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento (art. 174, §1º)<sup>16</sup>.*

Desta feita, há de se buscar conciliar estes dois interesses divergentes, observando-se sempre o princípio federativo da predominância do interesse. Assim, sempre que o planejamento puder ser exercido na órbita dos entes federados locais, a União abster-se-á. De fato, a competência que lhe é atribuída circunscreve-se a editar normas para o planejamento nacional e diretrizes para o planejamento urbano.

---

<sup>16</sup> SILVA, José Afonso da. Ob. cit., p. 688/689.

Muitas outras considerações poderiam ser tecidas a respeito das competências materiais exclusivas da União, entretanto, foge aos objetivos do presente trabalho tornar-se um comentário ao texto constitucional, buscando-se tão somente ressaltar a importância da interpretação da Constituição à luz dos fundamentos do Estado Federal, utilizando-se, para tanto, para fins exemplificativos, de alguns dispositivos constitucionais.

#### 2.1.2.2 – Competências legislativas

As competências legislativas são, sem dúvida, as mais relevantes na estrutura federativa. De fato, a possibilidade de reger-se pelas normas que edita constitui o cerne da própria idéia de autonomia.

Sob esse aspecto, foi privilegiada a União, conforme se depreende do amplo rol de competências legislativas que lhe foi atribuída. De fato, enumerou-se, primeiramente, no art. 22, matérias sobre as quais lhe compete legislar com exclusividade, compreendendo: direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; desapropriação; requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra; águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; serviço postal; sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais; política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores; comércio exterior e interestadual; diretrizes da política nacional de transportes; regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial; trânsito e transporte; jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; nacionalidade, cidadania e naturalização; populações indígenas; emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros; organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões; organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como organização administrativa destes; sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais;



sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular; sistemas de consórcios e sorteios; normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares; competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais; seguridade social; diretrizes e bases da educação nacional; registros públicos; atividades nucleares de qualquer natureza; normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional e propaganda comercial.

Depreende-se, de plano, a proximidade já mencionada entre as competências legislativas e as materiais. Entretanto, nem sempre a competência legislativa corresponde à exclusividade da competência material. Em muitas hipóteses cabe ao poder central editar a lei que disciplinará o exercício de atividades pelas demais pessoas políticas e pelos particulares em geral. Assim, por exemplo, se dá com a competência da União para legislar sobre Direito Civil, Comercial, Penal, Processual, Eleitoral, Agrário, Marítimo, Aeronáutico, Espacial e do Trabalho; desapropriação, sistema de consórcios e sorteios; propaganda comercial, dentre outras.

De se ressaltar, ainda, que, assim como em relação às competências materiais, as competências legislativas da União não se esgotam em um só artigo. De fato, ao longo do texto constitucional encontram-se diversas outras competências que se lhe atribui. Por exemplo, no art. 48, está estabelecido que além de todas as demais matérias de competência da União, compete ao Congresso Nacional legislar sobre as ali enumeradas.

Dispõe a União de competências legislativas privativas também na ordem tributária, bem como para disciplinar a ordem econômica. Muitas outras ainda poderiam se mencionadas, a demonstrar a supremacia que possui a União no ordenamento pátrio.



Em função do objetivo a que se propõe o presente trabalho, convém expor que nem sempre a distribuição procedida pelo legislador constituinte atende perfeitamente aos fundamentos do Estado Federal. De fato, a análise das competências atribuídas à União deixa entrever que algumas das matérias enumeradas, por exemplo, no art. 22 da Constituição poderiam, com vantagem, ter sido deixada para o rol das competências concorrentes.

Mencione-se, exemplificativamente, a competência para legislar sobre água e energia. Ora, se é necessário que existam normas gerais sobre estes recursos, válidas para todo o território nacional, não é menos verdade que os Estados enfrentam problemas diferentes e possuem necessidades díspares neste tocante. Trata-se, portanto, de competência que melhor estaria entre as competências concorrentes, em que a União estabelece as normas gerais e os Estados-membros as adequam à realidade estadual.

Na mesma linha de raciocínio deve ser analisada a competência para tratar das populações indígenas. De fato, a preservação dos índios e o respeito aos seus direitos é assunto que interessa a toda coletividade e deve ser velado por todas as entidades federativas, conjugando esforços neste sentido. Além disso, não se é de esquecer que melhores condições possui o Estado-membro que a União de conhecer as necessidades das populações indígenas que em seu território vivem. Tem-se, portanto, todos os indicativos de que esta competência melhor estaria entre as competências concorrentes.

O mesmo se diga em relação ao sistema de consórcio e sorteios e propaganda comercial, em relação aos quais posiciona-se Fernanda Dias Meneses de Almeida, em seu trabalho supra referido:

*Terá sido intenção do constituinte submeter ao controle do poder estatal certas atividades que podem lesar a economia popular ou levar a engano o público consumidor, como as ligadas a consórcios e sorteios e propaganda comercial. Não se questiona a necessidade de uma disciplina legal na espécie. Apenas parece não haver motivo para que o*

*legislador estadual não possa ter participação nisso. A constituição deixou no setor da legislação concorrente, por exemplo, a produção e o consumo, verificando-se, portanto, a participação legislativa em tema de profunda repercussão no domínio econômico. E é neste domínio mesmo que terá de ceder algum terreno a União, se se quiser colocá-la em patamar mais compatível com o equilíbrio federativo. De outra parte, já consta da relação de matérias objeto de legislação concorrente a responsabilidade por dano ao consumidor, que pode advir também da propaganda enganosa. Assim, consórcios e sorteios e propaganda comercial também mereceriam sair da esfera da competência exclusiva da União<sup>17</sup>.*

Matéria outra que também não se justifica estar na alçada da União é a licitação pública. Ora, é pressuposto da autonomia a capacidade de se auto-administrar. Assim, não se deveria permitir que a União interferisse na Administração dos demais entes. Nem se há de argumentar com a necessidade de preservação da moralidade administrativa, haja vista que todos os entes estão submetidos, quando da organização de sua administração e exercício desta, aos princípios estatuídos no art. 37 da Constituição brasileira, dentre os quais, inclusive, no inc. XXI, prevê-se a obrigatoriedade da licitação. O demais deveria ter sido deixado ao disciplinamento de cada ente federativo.

De todo o exposto, resta evidenciado que muito se poderia ter avançado em relação à observância dos fundamentos do Estado Federal, preservando-se os interesses autonômicos estaduais e locais.

Sobre o problema, poder-se-ia questionar a possibilidade de delegação de questões específicas referentes a estas matérias estabelecida pelo parágrafo único do

---

<sup>17</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Meneses de. Ob. cit, p.109.



artigo 22, segundo o qual: “lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo”.

Cumpra, em primeiro lugar, analisar os requisitos estabelecidos para esta delegação, para ao final avaliar a importância do mesmo no sentido de privilegiar as autonomias dos demais entes federativos.

Depreende-se do dispositivo em tela que a delegação somente se fará por Lei Complementar, exigindo-se, portanto, para a delegação maior quorum que para a legislação da União sobre o tema.

Em segundo lugar, de ser observado que a delegação somente poderá abranger questões específicas relacionadas às matérias enumeradas no art. 22 da CF/88. Nunca, portanto, se delegará a regulamentação integral de uma destas matérias, mas tão somente de um ou alguns aspectos a ela referentes, de já delimitados pela lei que efetivar a delegação.

Em terceiro lugar, a delegação, se existente, abrangerá a todos os Estados, igualmente, em face do princípio da igualdade de tratamento assegurado às entidades federadas no Brasil.

Finalmente, há de se respeitar o princípio fundamentador da repartição de competências no Estado Federal, somente sendo possível a delegação de assuntos em que predomine o interesse dos Estados.

Na realidade, de pouco valerá para os Estados o dispositivo em estudo. De fato, as dificuldades decorrentes das diferenciações entre eles, aliada a necessidade de editar Lei Complementar para delegação de aspecto específico tocante a algumas das matérias elencadas no art. 22 da Constituição, conduzirá o legislador federal a disciplinar integralmente os assuntos de sua competência.

Ademais, a delegação, tal qual prevista, dificilmente conseguirá atender ao princípio da predominância do interesse, haja vista as inúmeras diferenças existentes entre os Estados e a impossibilidade de se fazer delegação diferenciada entre



eles. É a predominância da igualdade formal sobre a isonomia, que tantas desigualdades tem gerado.

Outrossim, a análise deste parágrafo exige uma crítica de ordem técnica. De fato, estatui o dispositivo em tela a possibilidade de delegação de questões específicas relacionadas no art. 22 da Constituição Federal. Não obstante, dentre as competências arroladas estão algumas que se restringem a edição de normas gerais, quais sejam, as previstas nos incs. XI, XXI, XXIV e XXVIII. Ora, não pode a União delegar o que não possui. Assim sendo, a competência para legislar sobre questões específicas referentes a estas matérias é dos Estados (detentores da competência remanescente), não sendo cabível falar-se em delegação. Tratam-se, portanto, de dispositivos – agora por questão de ordem técnica – que melhor estariam entre as competências concorrentes, na qual a União legisla sobre normas gerais e os Estados sobre questões específicas.

## **2.2.1 – Competências privativas dos Municípios**

### **2.2.1.1 – O Município na Constituição de 1988**

Conforme já afirmado, consectária da autonomia e mesmo condição de existência desta é a detenção de competências exclusivas, ou seja, de uma esfera em que poderá o ente auto-determinar-se. Desta feita, o Município, como ente federativo autônomo, possui um rol de competências exclusivas que lhe foram atribuídas constitucionalmente e que encontra fundamento maior no art. 18 da Carta Constitucional brasileira, segundo o qual: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos nos termos desta Constituição”. Ademais, quando da declaração dos princípios fundadores do Estado brasileiro, enuncia o art. 1º da Constituição Federal: “A República Federativa do Brasil, formada pela união

indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:...”.

Consagrou este dispositivo a superação do dualismo federalista tradicional, com repercussões que devem se fazer sentir na institucionalização da autonomia municipal, conforme testemunha Paulo Bonavides:

*Não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado no País com a Carta de 1988, a qual impõe aos aplicadores de princípios e regras constitucionais uma visão hermenêutica muito mais larga tocante à defesa e sustentação daquela autonomia<sup>18</sup>.*

Mesmo antes, todavia, da declaração constitucional expressa de que o Município brasileiro integra a Federação, já se manifestavam neste sentido constitucionalistas como Celso Ribeiro Bastos.

De fato, o reconhecimento da autonomia municipal atende aos princípios fundadores do próprio Estado Federal, que impõe respeito às peculiaridades de cada local e de aproximação do centro de poder daqueles que a ele se sujeitam. Isto por que é o Município, historicamente, o centro de decisão mais próximo da vida cotidiana dos cidadãos. Tanto é assim que o Município é a mais primitiva forma de organização política do homem em vida sedentária, posto que foi pelos problemas postos pela vida em vizinhança que mais cedo se fez sentir a necessidade do poder político. E assim, ainda hoje, nas palavras de Celso Ribeiro Bastos, “é no Município que

---

<sup>18</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 7ª.ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 314.



todos vivemos e é da satisfação de suas necessidades básicas que deflui, em grande parte, o nosso bem estar individual<sup>19</sup>”.

No Brasil, sobretudo, a autonomia municipal corresponde à realidade vivenciada pelos seus cidadãos.

Com a colonização portuguesa, foi transplantado para o Brasil o esquema organizacional português do “Concelho”, como eram chamadas as organizações políticas das comunidades locais. No Brasil, estas organizações, aliadas à dimensão territorial e às dificuldades dos meios de comunicação, que dificultavam a ingerência direta do poder colonizador, alçaram as vilas e cidades nos grandes centros de decisão política, não de direito, mas de fato.

Tal sorte de realidade resulta manifesta quando, por ocasião da independência brasileira, são elas chamadas a opinarem sobre a Constituição do Império. Entretanto, num golpe que preconizava o excesso de centralização política que iria vigorar durante todo o Império, D. Pedro I dissolve a constituinte e outorga a Constituição brasileira de 1824, que por seu perfil autoritário não respeitou a autonomia municipal.

Com a implantação da República, sofre a autonomia municipal, novamente, duros golpes, provindos tanto da ausência na Constituição de 1889 de conceitos seguros sobre a margem de discricção dos Municípios, quanto da ênfase exagerada à autonomia aos Estados-membros, que fizeram dos Municípios um elemento da própria autonomia. Entre 30 e 45, nada de substancial foi feito em favor do Município. Entretanto, foi neste período que se firmou a construção jurisprudencial acerca do peculiar interesse, que deixou de ser uma idéia vaga, para significar tudo aquilo que fosse de interesse predominantemente dos Municípios. Foi com a Constituição de 1934, entretanto, que este conceito revivesceu para a consagração da autonomia municipal. Em 1937, o centralismo exacerbado que dominou o país fez letra morta a autonomia municipal. Finalmente, a Constituição atual confere ao Município o

---

<sup>19</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. O município: sua evolução histórica e suas atuais competências. In *Revista dos Tribunais – Cadernos de direito constitucional e ciência política. Ano 1 – outubro-dezembro de 1992* - V.1, p.55.



*status* condizente com a sua importância histórico-social, elevando-o à condição de ente federativo e atribuindo-lhe espaço para o exercício da autonomia.

Contudo, ainda encontra opositores a consagração do Município como ente federativo, mesmo após a promulgação do texto constitucional de 1988. Trata-se, todavia, de posições arraigadas a fórmulas teóricas dissociadas da realidade. Com razão, já afirmava Celso Ribeiro Bastos sob a égide da Constituição pretérita, repetindo os argumentos sob a Constituição atual, por válidos, a inegável participação do Município brasileiro na estrutura federativa, em opinião lapidar que se transcreve:

*A verdade é que no protótipo federativo mundial não entra o Município pela óbvia razão de que os países que o adotam também não dispensam ao Município uma autonomia constitucionalmente assegurada. Desde o momento em que, no Brasil, preferiu-se compartilhar o exercício da soberania por três ordens jurídicas diferentes, com diversos graus de abrangência do espaço territorial de sua validade, mas com a mesma dignidade e hierarquia constitucional, a conclusão inelutável seria a de reconhecer-se que a própria Federação brasileira assumira feições próprias. É certo que sempre poderá dizer-se que os Municípios não participam do pacto federativo. (...). Não queremos crer que só o fato de os Estados-membros terem direito a se representarem por Senadores no seio da União, seja de molde tal a justificar a exclusão dos Municípios do nosso modelo federativo. É matéria esta toda apegada a preconceitos responsáveis pela convicção, até certo ponto generalizada, de que os conceitos e as locuções jurídicas têm essências; nessa linha de raciocínio, haveria uma essência federativa da qual o Município não faria parte. O*

*certo é que existem apenas Estados que, em razão de certas afinidades e analogias, mas nunca de identidade, possuem alguns atributos que se convencionou chamar Federação. O que existe, portanto, são Estados federativos concretos, todos, de resto, diferentes entre si em múltiplos aspectos. A conclusão que se deve tirar é que a omissão do art. 1º. não nos deve toldar o espírito a ponto de equivocarmo-nos na tarefa de compreensão do Município no nosso quadro institucional: ele é entidade jurídica de Direito Público com capacidade política, e exercente de uma autonomia na condução dos assuntos de sua alçada, a igual título que o fazem a União e os Estados na condução dos seus<sup>20</sup>.*

De fato, esta é a interpretação constitucional que deve prevalecer, não só por ter sido expressa a Constituição ao reconhecer o Município como ente federativo, tornando o mais mera discussão teórica, como por ser esta a solução que melhor atende aos anseios democráticos de respeito aos interesses locais, fundamentadores da própria existência do Estado Federal.

Mesmo José Afonso da Silva, contrário ao reconhecimento do Município como ente federativo, ao analisar o papel assumido por este na Constituição de 1988, assim se manifesta:

*Inegavelmente os Municípios saíram bastante fortalecidos na Constituição. Houve, entre os constituintes, quase unanimidade no conferir uma posição de destaque aos Municípios no sistema federativo brasileiro. A repartição de rendas*

---

<sup>20</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. O município: sua evolução histórica e suas atuais competências. In Revista dos Tribunais – Cadernos de direito constitucional e ciência política. Ano 1 – outubro-dezembro de 1992 - V.1, p.57.

*tributárias, examinada mais adiante, reforça consideravelmente esta nova posição dos Municípios, que poderão, assim, prestar imensos serviços à comunidade, com o que estarão contribuindo decisivamente para a consolidação da democracia brasileira*<sup>21</sup>.

#### 2.2.2.2 – Competências legislativas municipais

O exercício desta autonomia tão apregoada, em nome dos interesses locais, pressupõe, conforme já referido, a posse de competências constitucionalmente garantidas, com destaque para a competência legislativa. Devendo ser observado, a título de informação histórica, que muito já se discutiu sobre a existência ou não de atividade legislativa municipal. Todavia, preferiu o constituinte expressamente proclamar que o Município legisla, e com exclusividade, sobre os assuntos de interesse local.

De fato, a técnica de repartição de competências adotada pela Constituição brasileira, em relação aos Municípios, atribui-lhe uma competência privativa, mas de natureza indeterminada, sem as características das competências expressamente enunciadas. Estabelece o art. 30, I, da Constituição brasileira que “Compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local”, explicitando a chamada competência privativa não enumerada do Município. Embora, paralelamente, se enumerem algumas competências exclusivas em outros incisos do art. 30, de que se tratará adiante. Destarte, pode-se dizer das competências reservadas dos Municípios, que parte delas foi enumerada e outra parte corresponde a competências implícitas, para cuja identificação o vetor será sempre o interesse local.

---

<sup>21</sup> SILVA, José Afonso da. O Município na Constituição de 1988. São Paulo: RT, 1989, p.15. Apud BASTOS, O município: sua evolução histórica e suas atuais competências. In Revista dos Tribunais – Cadernos de direito constitucional e ciência política. Ano 1 – outubro-dezembro de 1992 - V.1, p.57.



A expressão “interesse local” veio substituir a expressão anterior “peculiar interesse”, objeto de larga construção doutrinária e jurisprudencial pretérita, que acabou por lhe conferir uma significação mais ou menos precisa, segundo a qual “peculiar interesse” não seria o interesse exclusivo do Município, mas o assunto de interesse predominantemente municipal, posto que, a rigor, não pode haver interesse de uma parte que de forma mais ou menos intensa não reflita no todo.

A alteração constitucional, passando a fundamentar a competência municipal no interesse local, causou perplexidade, chegando alguns a afirmar que por interesse local quis o constituinte designar o interesse exclusivamente municipal.

*Data venia*, trata-se de posicionamento inaceitável, em face da inexistência de interesse exclusivamente local. De fato, reitera-se aqui o já afirmado: como integrante da federação, as necessidades que atingem o Município, terminam por dizer respeito também à União e aos Estados e vice-versa. É inconcebível a existência de interesse exclusivamente nacional, estadual ou local. Assim, o critério definidor da repartição de competências no Estado Federal como um todo não é a exclusividade do interesse, mas a preponderância do interesse.

A excelente definição de Hely Lopes Meirelles, sempre citada, é esclarecedora sobre o tema:

*Interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse esta exclusividade, esta privatividade, esta unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira, através dos Estados a que pertencem. O*

*que define e caracteriza o “interesse local”, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o Estado ou a União*<sup>22</sup>.

As matérias que serão objeto desta legislação serão explicitadas pela Lei Orgânica de cada Município.

Além desta competência privativa para legislar sobre o interesse local, foi atribuída ao Município competência para suplementar a legislação federal e estadual no que couber, que será melhor analisada quando da análise das competências concorrentes.

#### 2.2.2.3 – Competências Materiais dos Municípios

A par das competências legislativas atribuídas aos Municípios, são enumeradas ainda algumas competências materiais nos outros dispositivos do art. 30. Trata-se, todavia, de enumeração exemplificativa, haja vista que sempre que houver predominante interesse local, deverá o Município desempenhar as atividades necessárias para atendê-lo. De fato, do mesmo inciso I do art. 30 deflui a existência de uma área de competências materiais privativas, compreendendo exatamente os assuntos de interesse local sobre os quais deverá legislar o Município.

Dentre as enumeradas, elenca o art. 30 algumas competências materiais que o Município exercerá com exclusividade, sobretudo por referirem-se a assuntos de interesse predominantemente local, indispensáveis, portanto, a autonomia do ente federativo, quais sejam: instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; organizar e prestar, diretamente ou sob regime de

---

<sup>22</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: RT, 2000, p.104.



concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.

Existem, ainda, outras competências municipais esparsas pelo texto constitucional, tais como a de instituir IPTU progressivo para a adequação das propriedades à sua função social e de organizar, mediante lei, Guarda Municipal, para proteção de seu patrimônio, previstas respectivamente, no art. 182 e 144, §8º da Constituição brasileira.

Por outro lado, no mesmo dispositivo enunciam-se competências a serem exercidas em conjunto com os outros entes federativos. Assim, atuará o Município em cooperação com a União e com os Estados nas áreas de educação e saúde, bem como de proteção do patrimônio histórico-cultural. De ser observado que a enumeração constitucional é redundante e dispensável, posto que estas competências já estão enumeradas no art. 23, no rol das competências comuns dos entes federativos. Tem-se, ainda, a competência dos Municípios para promover o adequado ordenamento territorial, no que atuará em conjunto com a União, a quem, segundo o art. 21, XX, compete instituir diretrizes para o planejamento urbano.

### **2.2.3 – Competências dos Estados**

Em relação aos Estados-membros, adotou-se, em 1988, o critério tradicional do federalismo clássico de reservar-lhes as competências que não sejam atribuídas a outros entes, nem vedadas pelos princípios constitucionais.

De fato, é esta a cláusula essencial das competências estaduais, esculpida no art. 25, §1º, da Constituição brasileira: “São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”.

A expressão poderes reservados é criticada por José Afonso da Silva, em seu Curso de Direito Constitucional Positivo anteriormente citado, segundo quem:

*A expressão poderes (ou competências) reservados é adequada à federação americana, porque lá foram os Estados independentes que se uniram para a formação do Estado Federal, abrindo mão de poderes soberanos, reservando, no entanto, o quanto entenderam satisfatório a sua existência autônoma. No Brasil não foi assim. Ao contrário, o Estado Unitário descentralizou-se em unidades federadas autônomas, enumerando para o governo central (federal) os poderes que se entendera conveniente, deixando o resto, a sobra (isto é: o que remanesce da enumeração dos poderes da União e da indicação dos poderes municipais), para os Estados. Por isso, para o sistema federativo brasileiro, a expressão poderes ou competências remanescentes é mais indicada do que poderes ou competências reservadas. Mas esta foi a terminologia adotada pela Constituição<sup>23</sup>.*

Entretanto, são os termos usados indistintamente em doutrina e assim neste trabalho.

Tem-se, portanto, que as competências dos Estados não de ser determinadas a partir daquelas que lhe são vedadas pela Constituição. Vedações estas sucintamente mencionadas pelo mestre já referido, José Afonso da Silva, e aqui transcritas:

*Veda-se-lhes, explicitamente, estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada a colaboração de interesse público;*

---

<sup>23</sup> SILVA, José Afonso da., Ob.cit, p.526.

*recusar fé aos documentos públicos,; criar distinções entre brasileiros ou preferência em favor de qualquer das pessoas jurídicas de direito público interno (art. 19); suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior, deixar de entregar aos municípios receitas tributárias fixadas na Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei (art. 34, V). Além dessas contam-se ainda as vedações administrativas (art. 37); as vedações tributárias (art. 150 e 152) e as financeiras (art.167).*

*Veda-se-lhes, implicitamente, tudo que tenha sido enumerado apenas para a União e para os Municípios<sup>24</sup>.*

A doutrina é rica quando estuda os princípios delimitadores das competências estaduais. Discute-se, inclusive, a existência de vedações implícitas. Entretanto, trata-se de discussão atinente ao exercício do poder constituinte estadual, fugindo ao objetivo primeiro do presente trabalho.

Realmente, para este importa avaliar as competências atribuídas aos Estados sob a ótica do princípio da predominância do interesse. Neste contexto, é correto afirmar que a cláusula dos poderes remanescentes deve ser interpretada no sentido de que são reservadas aos Estados as competências atinentes aos seus interesses. Obviamente, no atendimento destes interesses devem ser respeitados os interesses nacionais e locais, e por isto a necessidade de serem observadas as limitações constitucionais, quer aquelas que expressamente vedam determinados comportamentos que infringiriam o equilíbrio dos princípios estabelecidos pelo Estado Federal brasileiro, quer aquelas que atribuem explicitamente competências a outros entes, competências que não devem ser usurpadas pelos Estados-membros.

---

<sup>24</sup> SILVA, José Afonso da., Ob. cit., p.527



Em continuidade à sistemática adotada, analisar-se-á as competências estaduais privativas sob o aspecto legislativo e sob o aspecto material.

Dentre as competências materiais atribuídas aos Estados algumas o foram de forma enumerada. Assim, estatui o art. 18, § 4º, que: “A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.”

É evidente a preocupação com o respeito aos interesses dos Estados e dos Municípios na norma em tela. De fato, a organização do território do Estado-membro é assunto de seu interesse predominante. Todavia, ao exercer atividade neste sentido, estará envolvendo os interesses dos Municípios nele localizados. Desta feita, a um só tempo atende-se aos dois interesses, pois faculta-se aos Estados o disciplinamento da divisão de seu território em Municípios, mas garante-se a participação destes, por suas populações, no processo.

No mesmo sentido é a norma do art.25, §3º., segundo a qual: “Os Estados poderão, mediante Lei Complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”.

Na norma em tela, todavia, não se garantiu a participação dos Municípios no processo de instituição de regiões metropolitanas e outros agrupamentos. Contudo, não se há de preterir os interesses municipais quando do exercício desta competência. É maior, portanto, a responsabilidade dos constitucionalistas e legisladores, os quais deverão fazer valer os princípios informadores do Estado Federal no Brasil, mesmo ausente disposição explícita.

Outra competência material atribuída explicitamente aos Estados é a constante do art. 25, §2º, nos seguintes termos: “Cabe aos Estados 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".

Já referido, anteriormente, que a lavra do gás natural é competência da União. Segue, portanto, que após a lavra exercida por aquele ente, outorgar-se-á a exploração do serviço de distribuição do gás canalizado aos Estados. Fernanda Dias Meneses de Almeida, analisando o dispositivo em tela à luz do princípio da preponderância do interesse, expõe:

*Tratando-se de serviços locais, que também interessam aos Municípios, poder-se-ia caracterizar na espécie, uma daquelas situações em que seria difícil caracterizar qual o interesse predominante, o do Município ou o do Estado, para fins de definir a competência. Encarregou-se o próprio constituinte de sopesar esses interesses, afastando a predominância do interesse municipal, com a afetação exclusiva da exploração dos serviços em tela aos Estados<sup>25</sup>.*

Afora essas, as demais competências materiais privativas dos Estados integram a órbita dos poderes remanescentes. Não obstante, são consensuais os doutrinadores em afirmar que pequeno é o espaço reservado aos Estados, circunscrevendo-se, basicamente, a algumas competências administrativas, financeiras e econômicas. De fato, a autonomia estadual compreende a capacidade de auto-administração, e, por conseguinte, gozam os Estados de competências para estruturar a organização interna das respectivas administrações, sempre observando as limitações estabelecidas pelos arts. 37 a 39 da Constituição.

Em relação às competências financeiras, constituem as mesmas decorrência das demais atribuições materiais que são delegadas aos Estados no sistema federativo. Isto porque para desincumbir-se destas autonomamente, necessitam os Estados-membros de recursos próprios, administrados segundo suas conveniências. Em

---

<sup>25</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Ob.cit., p. 135.



razão disso, cabe-lhes instituir os tributos que lhes foram discriminados (art. 145 e 155), bem assim gerir e aplicar seus recursos financeiros, de acordo com o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, em atenção às metas e prioridades de sua administração.

Finalmente, não há que se olvidar que, muito embora não lhes sobre muito espaço na esfera econômica, poderão os Estados-membros explorar diretamente atividades econômicas em caso de relevante interesse coletivo.

Entretanto, conforme já se teve oportunidade de destacar, não há autonomia sem o gozo de competências legislativas exclusivas. Assim, é indubitável possuírem os Estados competências nesta esfera. Realmente, as competências materiais apontam para a necessidade do disciplinamento normativo daquelas matérias pelo próprio ente que as executará.

Tem-se, como se vê, que a área reservada a autonomia dos Estados é muito reduzida.

### **2.3. Competências Concorrentes**

Conforme já se teve a oportunidade de explanar, a Constituição brasileira de 1988, quando tratou da repartição de competências entre os entes federados, adotou a técnica do federalismo moderno, que conjuga competências privativas com outras exercitáveis conjuntamente por todos os membros da Federação. Trata-se da competência concorrente, assim denominada porque, relativamente a uma só matéria, concorre a competência de mais de um ente político.

A doutrina, tradicionalmente, classifica esta espécie de competência em cumulativa, sempre que inexistir limites prévios para o seu exercício por parte de um ente, seja a União, seja o Estado-membro; e em não cumulativa, que propriamente



estabelece a chamada repartição vertical de competências, pois dentro de um mesmo campo material, reserva-se um nível superior à União, que fixa os princípios e normas gerais, deixando-se ao Estado-membro a complementação.

O constituinte de 1988 optou pelo estabelecimento de competências concorrentes não-cumulativas, separando-as em competências materiais e legislativas, enumerando as primeiras no art. 23, sob o epíteto de competências comuns, e as segundas no art. 24, destas últimas voltando a tratar no art. 30, II, para nelas inserir o Município.

### **2.3.1. Competências Comuns**

A enumeração das competências comuns é orientada no sentido de determinar a atuação conjunta das diversas esferas de poder do Estado Federal para o atendimento daquelas necessidades que a todos interessam. De fato, tratam-se de competências que dizem respeito a órbita de interesses de cada localidade, mas que por sua relevância não deixam de estar vinculados aos interesses gerais da Nação.

Garante-se, por esta forma, a utilização dos recursos da União, indiscutivelmente a mais aquinhoadada no sistema de distribuição de receitas, em conjunto com os Estados e Municípios. Paralelamente, tem-se a padronização de algumas atuações tendentes a garantir uniformidade no território nacional, em consonância com a atuação voltada para o atendimento das peculiaridades locais. É, sem dúvida, técnica condizente com a própria razão de ser do Estado Federal, como se tem tantas vezes afirmado.

De fato, é o que deixa transparecer o rol das competências enumeradas no art. 23 da CF/88. Se não, vejamos: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III -

proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Em relação ao inciso I, segundo o qual é competência comum zelar pela guarda da Constituição, das leis e do patrimônio público, tem-se na verdade um lembrete do Constituinte, explicitando dever que é auferido da própria existência do Estado de Direito. Como testemunha Fernanda Dias Menezes de Almeida, em seu trabalho acima referido:

*No caso do inc. I, cuidou o constituinte de lembrar – e causa até um certo constrangimento o fato de que tenha entendido necessário fazê-lo – que os poderes públicos devem zelar pela guarda da Constituição e das leis e conservar o patrimônio público<sup>26</sup>.*

Em todos os demais incisos, contudo, destacam-se competências sociais, voltadas para a preservação de certos bens ou ao alcance de determinadas metas. Bens e metas que dizem respeito aos interesses gerais, regionais e locais.

Assim, por exemplo, atribui-se, nos incs. VI, VII e IX, competências para que os entes federativos promovam a defesa do meio ambiente. Ora, o direito ao meio-ambiente sadio é direito de todo o gênero humano, difuso, portanto, classificado

---

<sup>26</sup>ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Ob.cit, p.140.



pelos constitucionalistas dentre os direitos de terceira geração. Indiscutível, conseqüentemente, o interesse geral na consecução dos objetivos de preservação ambiental. Por outro lado, indiscutível também que cada localidade pode melhor disciplinar, respeitadas as diretrizes gerais, os problemas referentes à parcela do meio ambiente sob sua circunscrição.

Entretanto, em face da característica desta modalidade de competência, consistente em conjugar a atuação da União, dos Estados e dos Municípios, é necessário que haja uma legislação disciplinando a forma como se dará a inter-relação destas esferas, de modo a otimizar o emprego dos recursos disponíveis, melhor atendendo às necessidades existentes, e a evitar possíveis atuações em sentido divergentes.

Para tanto, determinou o parágrafo único do art. 23 que: "Lei Complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional".

Deve sempre ser observado, quando da expedição destas normas de cooperação, que Estados, Municípios e Distrito Federal são entes autônomos e que estas competências foram-lhes atribuídas para que pudessem melhor atender às suas respectivas realidades. Em outras palavras, o legislador complementar não deve adentrar a autonomia dos demais entes federativos.

Aliás, muitas das competências materiais comuns possuem disciplinamento normativo previsto na área das competências concorrentes, o que significa a limitação da União à expedição de normas gerais. Assim, por exemplo, as matérias relacionadas à proteção do meio-ambiente e do patrimônio público, à saúde, à assistência social e ao portador de deficiência física e ao acesso à educação e à cultura.

Todavia, em relação a outros aspectos o legislador limitou a autonomia dos Estados e Municípios, uma vez que determinou-lhes a atuação material, mas atribuiu a competência legislativa com exclusividade à União. É o caso, por exemplo, da competência para fiscalizar a concessão de direitos de pesquisa e



exploração de recursos hídricos e minerais em seu território, quando a competência para disciplinar os respectivos assuntos, e inclusive para a outorga destes direitos, é da União.

### 2.3.2. Competências Concorrentes Legislativas

As competências concorrentes legislativas, no ordenamento brasileiro, estão previstas no art. 24 da Constituição Federal, e seu conceito compreende, nas palavras de José Afonso da Silva, em seu Curso referido: “possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade federativa e primazia da União no que tange à fixação de normas gerais”<sup>27</sup>. Menciona, ainda, a competência suplementar, “que é correlativa da competência concorrente, e significa o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas”<sup>28</sup>.

Possibilita-se, por esta técnica a tessitura de uma legislação nacional, com condições de alcançar as diferenças geográficas, sociais, culturais, políticas e econômicas vigentes neste imenso País.

De fato, os parágrafos do art. 24 explicitam a técnica adotada. Assim, no §1º, está disciplinada a competência da União para a edição de normas gerais, seguido, pelo §2º, estabelecendo a competência dos Estados e do Distrito Federal, para complementar estas normas. Complementam essa técnica os §§ 3º e 4º, estabelecendo, primeiramente, que, inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades, e em segundo lugar, que a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

<sup>27</sup> SILVA, José Afonso da. *Ob.cit.*, p.421.

<sup>28</sup> Id., *ibidem*, p.421.

Merecedora de aplauso a técnica do constituinte em relação a esta última disposição. De fato, é sabido que o fenômeno da revogação somente existe entre normas da mesma hierarquia. Assim a expedição de lei federal não revoga a lei estadual, mas tão somente suspende-lhe a eficácia naquilo que lhe for contrário, continuando a mesma existente e vigente no ordenamento. Desta forma, a posterior revogação da lei federal, em subsistindo lacuna legislativa, tem o condão de fazer com que a lei federal recobre sua eficácia, voltando a incidir.

De outro lado, não se há de esquecer que a par das competências enumeradas no art. 24, outras existem esparsas no texto constitucional em que a competência atribuída à União é circunscrita a expedição de normas gerais. Ora, neste caso, obviamente, prevalece a mesma técnica prevista pelos parágrafos do art. 24. De fato, se a competência da União é adstrita às normas gerais, aos Estados, enquanto detentores das competências remanescentes, compete a legislação de normas específicas. E, em havendo abstenção da União no exercício de sua competência, não se há de toldar a competência dos Estados, os quais suprirão as lacunas deixadas por aquele ente federativo.

Neste sentido, é a manifestação de José Afonso da Silva, quando analisa a competência da União para legislar sobre normas gerais de organização, efetivos material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpo de bombeiros (art. 22, XXI); e de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a Administração Pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público, nas diversas esferas de governo e empresas sob seu controle (art. 22, XXVII). Disserta o constitucionalista, no seu Curso já mencionado, com a proficiência que lhe é habitual:

*Não inseriu a matéria no art. 24, para indicar que Estados podem legislar também sobre estas matérias, como fez, p.ex., relativamente à polícia civil. Não é porém, porque não consta na competência comum que Estados e Distrito Federal (este não sobre polícia militar que não é dele) não podem legislar suplementarmente sobre estes*



*assuntos. Podem e é de sua competência fazê-lo, pois que, nos termos do §2º do art. 24, a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui (na verdade até pressupõe) a competência suplementar dos Estados (e também do Distrito Federal, embora não se diga aí), e isso abrange não apenas as normas gerais referidas no §1º deste mesmo artigo no tocante à matéria neste relacionada, mas também as normas gerais indicadas em outros dispositivos constitucionais, porque justamente a característica da legislação principiológica (normas gerais, diretrizes, bases), na repartição de competências federativas, consiste em sua correlação com competência suplementar (complementar e supletiva) dos Estados<sup>29</sup>.*

Assim, enquadram-se dentre as competências concorrentes, por exemplo, aquelas previstas no art. 22, XX e XXI, que estabelece a competência para a União legislar sobre diretrizes para o desenvolvimento urbano e para o sistema nacional de viação. Também deste tipo é a competência prevista no art. 146, inc. IV, em que se determina que Lei Complementar estabelecerá normas gerais de direito tributário, matéria, aliás, que já vem prevista no art. 24, I. Segue, ainda, o art. 61., §1º, que estabelece a competência privativa ao Presidente da República para a iniciativa de lei que estabeleça normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Assume relevância o princípio da predominância do interesse, na interpretação destas normas. Desta feita, embora o art. 142, §1º, impropriamente, determine caber a Lei Complementar estabelecer as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas, claro está que somente a União poderá legislar sobre esta instituição, pois suas funções dizem respeito a

<sup>29</sup> SILVA, José Afonso da. *Ob.cit.*, p.440/441.



interesses essencialmente nacionais, incompatíveis com as ordens parciais dos demais entes federativos.

Finalmente, de ser destacada a inclusão dos Municípios como entes federativos contemplados pelas competências concorrentes, por força do art. 30, II, da Constituição Federal, segundo o qual compete aos Municípios “suplementar a legislação federal e estadual no que couber”.

Trata-se, sem dúvida alguma, de espaço novo que se abre aos Municípios, os quais poderão adequar a legislação federal e estadual à realidade local, suprindo-lhe possíveis falhas ou omissões, obviamente, sem violentá-la. De se observar que a faculdade de suplementar a legislação federal não é de todo novidade em nosso ordenamento, e também é condizente com a técnica adotada de combinar a repartição horizontal e a repartição vertical de competências, a teor do art. 24 da Constituição Federal. Entretanto, o que merece destaque é o fato de não existir a enunciação das leis estaduais ou federais que competirão aos Municípios suplementar. Evidentemente, não se trata de toda a legislação federal e estadual. De fato, a limitação já vem contida no próprio dispositivo constitucional que estabelece a legislação suplementar, na expressão “no que couber”.

A expressão mencionada, à primeira vista, parece vazia de sentido, pois é óbvio que qualquer legislação só faz sentido quando couber. Neste ponto, faz-se necessário recorrer aos fundamentos do próprio Estado Federal, a fim de que se esclareça que somente será possível a suplementação da legislação heterônoma pelo Município quando houver predominante interesse municipal, quando for necessário adaptar a norma editada às realidades locais. Assim, não pode a atividade supletiva incursionar por leis cujos interesses sejam manifestamente das alçadas federal ou estadual.

Explicitando esta limitação, enuncia Celso Ribeiro Bastos, em artigo publicado pela Revista dos Tribunais, no caderno de Direito Constitucional e Ciência Política, algumas competências sobre as quais entende ser impossível a legislação municipal supletiva. De fato, afirma que aquelas competências enunciadas no art. 22 do texto constitucional brasileiro vigente, são matérias em que entendeu o legislador

constituente a existência de interesse nacional, atribuindo-a com exclusividade à União, facultando a delegação aos Estados-membros, observadas as formalidades estatuídas, de questão específica a elas relacionadas. Destaca, por outro lado, a possibilidade de suplementar a legislação federal e estadual, respeitada ambas, editada com base nas competências concorrentes do art. 24 da Constituição, bem como da legislação estadual fundamentada na competência remanescente, a teor do art. 25, § 1º, sempre observada a necessidade de que a lei suplementada diga respeito aos interesses municipais<sup>30</sup>. De ser, ainda, destacado que as demais competências enumeradas no art. 30 da Constituição, as quais possuem caráter material, correspondem a matérias em relação às quais a competência legislativa, ao menos quanto às normas gerais, foi atribuída a outros entes. Portanto, competirá ao Município suplementar a legislação existente para o atendimento da realidade local.

Problema que tem, ainda, merecido a atenção da doutrina é o atinente à delimitação do âmbito das normas gerais. Muitos critérios tem sido propostos, sobretudo ressaltando características negativas, segundo os quais as normas gerais são aquelas que não disciplinem diretamente determinadas situações com exclusão de outras da mesma condição ou espécie e que não se afastem dos aspectos fundamentais ou básicos da matéria disciplinada. A verdade é que os critérios apresentados em doutrina não trazem respostas prontas para serem aplicadas aos problemas práticos que se colocam. Faz-se, necessário que a avaliação seja caso a caso, sempre se recorrendo aos fundamentos do Estado Federal. Em outras palavras, é necessário perguntar diante de cada norma: a aplicação desta norma é exigida pelo interesse geral ou é possível deixar que cada ente federativo regulamente esta matéria segundo os seus interesses?

---

<sup>30</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. O município: sua evolução histórica e suas atuais competências. In *Revista dos Tribunais – Cadernos de direito constitucional e ciência política*. Ano 1 – outubro-dezembro de 1992 - V.1, p.62/63.



### **III - O PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE E O FEDERALISMO REGIONAL**

Da análise da distribuição de competências no Estado Federal brasileiro restou evidenciada a supremacia da União sobre os demais entes políticos. Trata-se de centralização ainda mais exacerbada pelos poderes incontestáveis exercidos pelo Poder Executivo federal, que não encontra limite nem mesmo na Constituição, a pretexto de exercer as atividades de condução da ordem econômica.

Situação tal tem aniquilado as autonomias federativas e colocado em risco, conseqüentemente, o princípio democrático da descentralização do poder. Diante do que tem permanecido inertes Estados e Municípios, impotentes perante o poderio da União. Não há, portanto, pressão política, econômica e social para garantir o respeito aos interesses estaduais e locais.

Esse quadro indica para a necessidade de reformulação das bases do próprio pacto federativo. Não se trata tão somente de modificar a titularidade de determinadas competências, mas de procurar um novo modelo de federalismo condizente com a realidade nacional. Diante disso, tem-se posicionado alguns constitucionalistas pelo federalismo regional, consistente na institucionalização das Regiões como entes federados. Entretanto, no presente trabalho, não há espaço para o aprofundamento das pesquisas que semelhante proposta demanda. Em virtude do que, limitar-se-á a avaliar a problemática sob a perspectiva do princípio da predominância do interesse.

Quando se analisou os fundamentos do Estado Federal, demonstrou-se que ele se pautava na necessidade de respeitar as diferenças econômicas, políticas e sociais que existiam entre as diversas áreas do território estatal.

Assim também o federalismo brasileiro, fulcrado na diversidade vigente no espaço territorial nacional, impôs-se como alternativa para a manutenção da unidade pátria em sintonia com os princípios democráticos. Procedeu-se, para a implantação dessa forma de Estado, à divisão do território em Estados-membros e conferiu-se aos mesmos autonomia política, com os consectários já analisados. Posteriormente, em respeito às tradições municipalistas aqui vigentes, soergueu-se os Municípios também à condição de entes federados.

Entretanto, o estudo das características históricas, geográficas, políticas e sociais do País apontam para a existência de uma quarta esfera congregadora dos interesses de seus habitantes, qual seja: a Região.

De fato, desde o período de ocupação do território nacional, as diferenças regionais caracterizam a realidade brasileira. Assim, é que a Região Nordeste foi marcada pelo ciclo da cana-de-açúcar, responsável pela ocupação do litoral, e pelo gado, que ocupou o sertão. Todavia, a crise canavieira, sobretudo em virtude da plantação da cana-de-açúcar em Antilhas, pelos holandeses, abateu o Nordeste na segunda metade do século XVII, somente renascendo a atividade agrícola na Região na segunda metade do século XVIII, mas sempre castigada pelas secas e pela conjuntura internacional. Em relação à Região Sudeste, a sua ocupação foi marcada inicialmente pelas bandeiras e escravização de índios, que eram vendidos para os canaviais e para a pecuária. Todavia, enquanto a crise da cana de açúcar abatia o Nordeste, foi descoberto o ouro em Minas Gerais e, em menor escala, no Centro-Oeste. Posteriormente, teve início, no Sudeste, a exploração do café, o qual por sua vez, financiou a industrialização em fins do século XIX e início do século XX. A Região Sul teve como fator marcante de sua ocupação a imigração européia, sobretudo na segunda metade do século XIX, e desenvolveu atividades agrícolas e pecuaristas. A Região Norte, de outra feita, somente foi ocupada nas últimas décadas do século XIX, quando do ciclo da borracha, e, posteriormente, pela política empreendida pelo Poder Central para o desenvolvimento da Região. Finalmente, em relação à Região Centro-Oeste, embora tenha participado do ciclo do ouro, somente no século XX, a mesma foi efetivamente ocupada, quer por ter acolhido a Capital Federal, quer devido aos incentivos concedidos à agricultura e à pecuária.



Tem-se, conseqüentemente, pela diversidade histórica de cada Região, a existência de diferentes costumes e tradições culturais entre as mesmas.

Às diferenças históricas, no modelo de ocupação territorial, alia-se as diferenças climáticas e de vegetação. Assim é que o Nordeste, de clima quente e seco, tem como vegetação nativa a caatinga. Quanto ao Sul, de clima temperado, é ocupado pela vegetação das araucárias. O Centro-Oeste, por sua vez, de clima quente e úmido, combina o cerrado e o pantanal. A Região Sudeste, subtropical, é coberta pela mata atlântica, ou, ao menos, assim o foi um dia. Finalmente, o Norte, equatorial, tem como vegetação nativa a Floresta Amazônica.

Inegável que estas diferenças geográficas, aliadas ao processo histórico de ocupação das Regiões brasileiras, contribuem para a implementação de diferentes estruturas econômicas em cada uma delas. Isso porque cada clima e cada vegetação trazem as suas possibilidades extrativistas, bem como agrícolas. Além disso, também decorre das diferenças climáticas a existência de adversidades antagônicas, como, por exemplo, as freqüentes enchentes no Sudeste e as secas no Nordeste.

De fato, a diversidade econômica é acentuada. Assim, a atividade produtiva do Nordeste baseia-se, sobretudo, na agroindústria do açúcar e do cacau, praticada em grandes latifúndios, com métodos primitivos. O desenvolvimento estimulado pelos incentivos fiscais é dificultado pela pouca disponibilidade de energia elétrica, falta de matérias-primas e de mão-de-obra qualificada, ineficácia dos meios de transporte e baixo poder aquisitivo da população.

O Sudeste é a mais desenvolvida e industrializada do cenário nacional e concentra mais da metade de toda a produção do país. Na agropecuária, possui os maiores rebanhos bovinos (de corte e leiteiro), além de destacadas produções em cana-de-açúcar, laranja e café, cultivados com bom padrão técnico e razoável produtividade.

Na Região Sul, a base inicial da agropecuária capitalizou recursos e permitiu a implantação, nas últimas décadas, de um ativo parque industrial com centros nas áreas metropolitanas de Porto Alegre (RS) e Curitiba (PR). A agricultura comercial caracteriza-se pelo uso de boa técnica aplicada às principais culturas: trigo, soja, arroz,

milho, feijão e tabaco. Todos estes fatores tem permitido uma boa inserção da Região no Mercosul, possibilitando um desenvolvimento econômico ainda maior.

No Centro-Oeste, a economia baseada inicialmente nos garimpos de ouro e diamantes, foi substituída pela pecuária extensiva, praticada em grandes latifúndios. Na década de 60, a transferência da Capital Federal para Brasília e a construção de rodovias aceleraram o povoamento.

Finalmente, a Região Norte apresenta economia baseada no extrativismo mineral, vegetal e na agropecuária. É o principal reduto dos povos indígenas e palco de graves problemas fundiários e ecológicos.

Todos estes fatores, pela suma relevância que assumem, tem despertado o interesse de estudiosos e dos órgãos governamentais. De fato, são inúmeros os estudos produzidos sobre as desigualdades regionais. Estudos, aliás, fundadores da divisão regional oficial do IBGE, de 1966, segundo a qual o Brasil compõe-se das cinco grandes regiões ou macro regiões de todos conhecidas (Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Nordeste e Norte). Realmente, esta divisão baseou-se em critérios político-administrativos e em critérios de homogeneidade, ou seja, a constância ou a predominância de elementos físicos, humanos e econômicos que permitem diferenciar as Regiões entre si<sup>31</sup>.

Entretanto, a divisão proposta não é absoluta. Divide-se o território brasileiro, com frequência, em três grandes Regiões, compreendendo a Amazonas, o Nordeste e o Centro-Sul, por exemplo. Os estudos recentes sobre o tema, por sua vez, indicam paralelamente à manutenção das históricas desigualdades regionais, a acentuação das desigualdades intra-regionais. Todavia, são ainda muito marcantes os fatores históricos, culturais, geográficos e econômico que caracterizam e diferenciam entre si as cinco Regiões brasileiras oficialmente consideradas.

Esses aspectos das diferenças inter-regionais e semelhanças intra-regionais também propulsionaram a atuação do governo central, mediante a instituição de órgãos de desenvolvimento regional, com destaque para a SUDENE

---

<sup>31</sup> COELHO, Marcos de Amorim. *Geografia do Brasil*.-3. ed.- São Paulo: Moderna, 1990, p.30.



(Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste), a SUDAM (Superintendência de Desenvolvimento da Amazonas), a SUDECO (Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste) e a SUDESUL (Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul)..

Sem entrar no mérito do papel que cada um desempenhou para as economias das respectivas Regiões, duas conclusões avultam da existência destes órgãos. Em primeiro lugar, a existência de reconhecimento pelos organismos estatais de que os problemas sociais e econômicos dos Estados-membros encontram semelhanças que indicam a viabilidade do atendimento em conjunto dos interesses de cada uma das Regiões. Em segundo lugar, o atendimento destes interesses não foi atribuído aos seus titulares (as Regiões), mas ao Poder Central.

Tem-se, por todo o exposto, evidenciada uma quarta esfera de interesses na estrutura do Estado brasileiro, que vem sendo disciplinados pela União. Ora, manda o princípio fundamentador do Estado Federal que os interesses de cada comunidade sejam por elas regidos. Reconhecida cada Região como espaço em que existem interesses convergentes, que, por sua vez, diferem dos interesses das demais Regiões, é extremamente salutar que se reconheça a cada uma o direito de se autodeterminar. Ou seja, corresponde aos anseios federativos e democráticos a institucionalização da autonomia regional.

Fortalecer-se-ia a democracia por este caminho, não só na medida em que o governo dos interesses regionais caberia às próprias Regiões, mas também porque, desta forma, lograr-se-ia reduzir a esfera de atuação do Poder Central, o qual concentra em suas mãos as competências referentes aos interesses regionais. E mais: as Regiões institucionalizadas poderiam opor resistência às tendências centralizadoras da União, que esmaga Estados e Municípios impotentes diante de seu poderio.

Vê-se, conseqüentemente, a congruência entre o princípio da predominância do interesse e a proposta propagada pelo eminente jurista Paulo Bonavides e também defendida por Paulo Lopo Saraiva<sup>32</sup>. O primeiro, aliás, incansavelmente apregoa a necessidade de se reconhecer as regiões como entidades

---

<sup>32</sup> SARAIVA, Paulo Lopo. *Federalismo Regional*. São Paulo: Saraiva, 1982.

federativas, como único meio de conter o agigantamento da União. Transcreve-se, por lapidar, o posicionamento do mestre esculpido em sua obra *A Constituição Aberta*:

*O governo regional seria, a nosso ver, a única saída, de futuro, para o desenlace eventual da presente estrutura federativa do Brasil, em plena crise. Fora dessa alternativa cairemos na solução unitária e centralizadora, já iminente, e que fará o País regredir a fórmulas de organização política praticadas no passado, ao tempo da Monarquia, e, consoante se supunha, irreversíveis, em virtude do advento da Federação. Nem mesmo aquele preceito constitucional que veda toda emenda à Constituição que possa alterar as bases federativas e republicanas do sistema parece constituir garantia bastante eficaz contra os atos avassaladores, conducentes a uma centralização assoberbante e premíncio grave do retrocesso ao Estado Unitário, com a morte ulterior do federalismo já enfermo. As autonomias moribundas prognosticam, aliás, esse desfecho, sujeito decerto a ocorrer se do combate à crise do sistema federativo não se extrair a lição que ele está a ensinar. É de prever, por conseguinte, uma futura revisão das presentes bases da organização federal, bem como uma política coordenada e sistemática da Federação, volvida para a plena politização da esfera regional. É de esperar também que se favoreça por todos os meios o advento da autonomia das Regiões<sup>33</sup>.*

<sup>33</sup> BONAVIDES, Paulo. *A Constituição Aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade com ênfase no Federalismo das Regiões...* - 2ª. ed. - São Paulo: Malheiros, 1996.p.383.



Outrossim, há que se atentar para a viabilidade constitucional da proposta. De fato, não só é possível, mas também condizente com os princípios esculpido na Constituição pátria, a institucionalização das Regiões como entes federados.

Em primeiro lugar, há de se ter claro que a norma constitucional que veda a proposta de emenda tendente a abolir a Federação (art. 60, §4º, I da CF/88), não obstaculariza esta proposta. Isto porque não se trata de abolir a forma federativa de Estado, mas de fortalecê-la e torná-la condizente com a realidade nacional.

Além disso, os interesses regionais já foram reconhecidos pela própria Constituição, que os consagrou num total de 17 dispositivos enumerados pelo mestre do Direito Constitucional, Paulo Bonavides, na obra retromencionada, quais sejam: arts. 3º, III; 5º, §1º.; 21, IX; 23, em toda a sua extensão; 43, §§1º. e 2º; 48, IV; 58, §2º, VI; 151, I; 159, I, "c"; 163, VII; 165, §§1º, 4º, 6º e 7º; 166, §1º, II; 170, VII, e 192, §2º., mais os dispositivos constantes dos atos das disposições constitucionais transitórias, a saber, o art. 34, §1º, o art. 35 e o art. 42<sup>34</sup>.

Dentre estes dispositivos constitucionais, há de se destacar o art. 3º, III, e o art. 170, VII, que instituem a busca do fim das desigualdades regionais como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil e fundamento de sua ordem econômica, respectivamente. Assim, erigiu a Constituição a defesa dos interesses regionais à categoria de princípio basilar da ordem jurídica e política brasileiras. E pelo que se expôs, o melhor caminho para tanto é entregar o governo destes interesses aos seus titulares.

Nem há de se acoimar de separatista a proposta em tela, pois conforme já se analisou quando do estudo dos fundamentos do princípio da predominância do interesse, a imposição de uma ordem exterior aos assuntos eminentemente regionais causa desconforto e incita os sentimentos insurrecionistas. Pelo que, nada melhor para a unidade nacional que reconhecer o direito das entidades regionais a se autogovernarem.

<sup>34</sup> BONAVIDES, Paulo. *A Constituição Aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões*. – 2ª. ed. – São Paulo: Malheiros, 1996, p. 343.

## CONCLUSÃO

O estudo do federalismo evidenciou que a instituição desta modalidade de Estado tem por característica fundamental a autonomia de seus entes, consistente na atribuição de competências para governar seus próprios interesses. Consagrou-se assim o princípio da predominância do interesse como critério norteador da repartição de competências no Estado Federal.

Este princípio corresponde ao sentido teleológico da descentralização política, fundado na necessidade de se respeitarem as diferenciações naturais e sociais existentes no interior de um mesmo Estado, entregando-se a cada circunscrição a solução dos problemas que mais de perto lhe toquem. Ademais, este critério é pilar da democracia, no sentido de que quanto mais próxima estiver a sede do poder decisório daqueles que lhe estão sujeitos, mais probabilidade existe de o poder ser democrático.

Desta feita, exsurge claro que tanto a distribuição constitucional de competências, quanto a interpretação a ser dada às normas que as estabelecem não de, necessariamente, encontrar neste princípio seu fundamento. Assim, quando o legislador constituinte procedeu à distribuição de competências, questionou-se quais as matérias afetas aos interesses estaduais e locais, atribuindo a competência para regulamentá-las e executá-las, respectivamente, aos Estados e aos Municípios, somente destinando à União aquelas matérias de interesse de toda Nação, geral, portanto. O interprete, por sua vez, deve orientar-se pelo mesmo princípio quando surgirem conflitos de competências na aplicação da Constituição, por ser esta a melhor forma de garantir o respeito às peculiaridades de cada local e atender aos anseios democráticos da descentralização do poder.

Não obstante, evidenciou a análise da repartição de competências, procedida pela Constituição de 1988, a supremacia da União, cujas competências privativas abarcam numerosas e importantes matérias. Muitas delas, aliás, passíveis de serem exercidas com mais proficiência pelos Estados-membros ou talhadas para figurar



entre as competências concorrentes. Mesmo quando cuidou-se dessas competências concorrentes, entretanto, sobrelevou-se o papel desempenhado pela União, quer como a competente para editar a lei regulamentadora da atuação em conjunto de todos os entes federativos, quando tratar-se das competências materiais; quer para a promulgação das normas gerais, quando a competência é legislativa.

Acumula, ainda, a União o governo dos interesses regionais, os quais se diferenciam entre si, em virtude das disparidades existentes entre as regiões brasileiras.

Diante desse quadro, analisou-se a possibilidade de reestruturação do Estado Federal brasileiro mediante a institucionalização de uma quarta esfera de poder federativo, qual seja: o das Regiões.

De fato, por este caminho, a um só tempo atribui-se a cada região o governo de seus próprios interesses, o que corresponde aos anseios federativos e democráticos, e reduz-se a esfera de atuação da União, privada a partir de então das competências referentes aos interesses regionais.

Trata-se de proposta que não só encontra ressonância na razão de ser do Estado Federal, que é o princípio da predominância do interesse, mas também é condizente com as normas estabelecidas na Constituição, que instituem o planejamento regional e determinam a busca da redução das desigualdades entre as Regiões.

Em síntese, a instituição do federalismo no Estado brasileiro corresponde à necessidade de se respeitar os interesses dos entes que o compõe. Contudo, a repartição de competências procedida pela Constituição de 1988 propiciou a concentração demasiada de poderes na União. Não obstante, é possível pensar-se na instituição de um federalismo regional como forma de garantir a sobrevivência do Estado Federal, enquanto forma de Estado em que reina a igualdade entre os seus entes componentes.

## BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional* – 20<sup>a</sup>. ed. atual. – São Paulo: Saraiva, 1999.
- \_\_\_\_\_. O município: sua evolução histórica e suas atuais competências. In *Revista dos Tribunais* – Cadernos de direito constitucional e ciência política. Ano 1 – outubro-dezembro de 1992 - V.1.
- BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. V.3, T.1. São Paulo: Saraiva, 1992.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 7<sup>a</sup>.ed. São Paulo: Malheiros, 1997.
- \_\_\_\_\_. *A Constituição Aberta*. – 2<sup>a</sup>. ed.- São Paulo: Malheiros, 1996.
- BORGES NETO, André L. Competências legislativas implícitas dos Estados-Membros. In *Revista dos Tribunais* – Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política. Ano 6 – N.23 – Abril-junho de 1998.
- CÁCERES, Florival. *História do Brasil*. – 1<sup>a</sup>. ed. – São Paulo: Moderna, 1993.
- COELHO, Marcos de Amorim. *Geografia do Brasil*.-3. ed.- São Paulo: Moderna, 1990
- FERREIRA, Luís Pinto. *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno*. – 6 ed. ampl. a atualizada - São Paulo: Saraiva, 1993.
- HORTA, Raul Machado. *Estudos de Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.
- LAVINAS, Lena. *Desigualdades Regionais: indicadores sócio-econômicos nos anos 90*. IPEA/DIPES, fev. 1997 (Texto para Discussão, 460).
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: RT, 1985.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*.- 7<sup>a</sup> ed. Ampl. E atual – São Paulo: Atlas, 2000.
- PEREIRA, José Edgar Penna Amorim. O Estado Membro e a Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados. In *Revista dos Tribunais* – Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política. Ano 6 – N.24 – julho-setembro de 1998.
- ROCHA, Sônia. *Desigualdade Regional e Pobreza no Brasil: a evolução 1981/95*. Rio de Janeiro, IPEA/DIPES, jun. 1998 (Texto para Discussão, 567).
- SARAIVA, Paulo Lopo. *Federalismo Regional*. São Paulo: Saraiva, 1982
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. - 9<sup>a</sup>. ed. – São Paulo: Malheiros, 1993.
- TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. *Curso de Direito Constitucional* – texto revisado e atualizado por Maria Garcia. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.