

# Federalismo e Democracia: Parâmetros para a Definição das Competências Federativas

**Thiago Magalhães Pires**

*Graduando em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ.*

SUMÁRIO: Introdução: democracia e constitucionalismo; I – Democracia: da antiguidade à idade contemporânea; II – Federalismo e democracia; III – Parâmetros para a definição das competências federativas; a) Predominância do interesse (abrangência dos efeitos); b) As atribuições expressas de competência como “presunções relativas”; c) Competências legislativas decorrentes de competências materiais; d) Conflitos entre competências legislativas; e) Conflitos envolvendo competências materiais; Conclusão; Referências bibliográficas.

## INTRODUÇÃO: DEMOCRACIA E CONSTITUCIONALISMO

Na grande interseção entre Direito, Filosofia e Política, a democracia ocupa hoje um espaço nobre. Entre as muitas teorias que a discutem, encontram-se tantas perspectivas diferentes que inventariar as opiniões a seu respeito é uma tarefa extremamente árdua, senão impossível.

A ligação entre a Constituição e a democracia vem sendo destacada na doutrina, que ainda luta para estabelecer um equilíbrio. Com o ingresso recente de diversos valores substantivos no terreno constitucional, a Carta Magna é alçada ao vértice material e axiológico do ordenamento jurídico: suas normas condicionam a interpretação de todo o direito e, mais do que isso, incidem sobre as relações privadas. Para preservar essa supremacia, ganha força o controle jurisdicional de constitucionalidade, assumindo a democracia o papel de impor limites à concretização de valores fluidos por juízes não eleitos. Fecha-se o círculo: a Constituição limita a democracia, que limita o constitucionalismo.

É nesse espaço de tensão e compromisso que se pretende analisar a relação entre o federalismo e a democracia. Em meio à complexidade normativa, é necessário formular parâmetros para a determinação da competência dos componentes da federação, a fim de preservar e promover a

comunhão entre os valores *autonomia local* e *unidade nacional*, matrizes da democracia federativa.

## I – DEMOCRACIA: DA ANTIGÜIDADE À IDADE CONTEMPORÂNEA

A democracia surge na Atenas antiga, caracterizada pela instituição de um sistema em que todos os cidadãos – por mais restrito que fosse o termo – eram chamados a participar das deliberações políticas, tendo direito de voz e voto nas assembleias. Seu fundamento, portanto, era a igualdade<sup>1</sup> e a liberdade, compreendida como um conceito positivo – direito de participação<sup>2</sup>.

Obscurecida pelos longos anos sob o jugo macedônico ou romano, a democracia volta à cena política com as Revoluções Liberais que destroam o Antigo Regime e, especialmente, com o pensamento contratualista de Rousseau. Não se tratou, porém, de uma alteração rápida, mas de um longo processo, acidentado e cheio de tropeços, que busca sua fonte no Renascimento.

Com efeito, quando a Idade Média já caminhava para o fim, desenvolveu-se o Humanismo, movimento de retorno ao pensamento clássico e de questionamento dos valores medievais, enraizados na perspectiva religiosa e feudal de mundo. Nessa era de fragmentação, a Igreja representava o único ponto de unidade entre os cristãos, submetidos a uma complexa rede de relações pessoais de suserania e vassalagem. Valendo-se da privilegiada posição da religião na sociedade da época, os reis proclamaram Deus a fonte da sua autoridade e dos seus privilégios, voltados, por isso, necessariamente à justiça e ao bem<sup>3</sup>.

O Humanismo veio justamente questionar todas essas afirmações. Substituiu-se Deus pelo homem no centro das considerações filosóficas (antropocentrismo), e a razão – não mais a fé – passou a ser o filtro do conhecimento. De um mundo em que a mente quase nunca ultrapassava os limites dos feudos (exceto para confinar-se entre as paredes das igrejas), passou-se a um tempo em que os homens se voltam para si e para sua razão inata, a fim de descobrir e explicar o universo ao seu redor. Não é coincidência que esse período corresponda ao florescimento das Ciências Naturais.

- 
- 1 BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 288-291. Essa igualdade, segundo o autor, compreendia a *isonomia*, proclamando que todos são iguais; a *isotimia*, que abria a todas as pessoas o acesso ao exercício das funções públicas; e a *isagoria*, que importava o reconhecimento a todos de um direito a falar nas assembleias populares.
  - 2 Conforme a clássica distinção feita por Benjamin Constant. Comentando esta teoria, v. BONAVIDES, Paulo. *Do estado liberal ao estado social*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 144 e ss.
  - 3 Sobre o fundamento divino da autoridade na Idade Média, v. VILANI, Maria Cristina Seixas. *Origens medievais da democracia moderna*. Belo Horizonte: Inédita, 2000.

Afinal, nas palavras de Klaus Adomeit, “[q]uem pouco ou nada espera de Deus deve apostar no homem”<sup>4</sup>.

Com isso, o homem se redescobre como *medida de todas as coisas* – retomando-se a idéia de Protágoras – e se vê referido às contingências, despojado de amparos transcendentais e entregue às próprias limitações e ao próprio obrar. Nelson Saldanha compara essa situação à narrativa bíblica da queda, em que o homem é expulso do paraíso e deve ele mesmo produzir o seu sustento, fruto do seu suor. A queda representa um momento de tomada de consciência, em que – perdidas as referências teológicas – o fundamento de tudo é buscado nas relações entre as coisas ou entre elas e o homem. Nesse sentido, ela *seculariza*, sendo forçadas à mudança as idéias sobre a realidade sócio-política, que deixa de ser algo dado e eterno, e sobre o poder, que perde a fonte da sua legitimidade. A política passa a ser vista como uma *arte* e retornam as discussões sobre as origens e a melhor forma de governo<sup>5</sup>.

Sendo assim, o tempo da queda está relacionado ao racionalismo e, conseqüentemente, à impessoalidade e à institucionalização do poder. Não há mais o que sustente o poder puramente pessoal, já que a hierarquia é banida da estrutura formal da sociedade e todos tendem a igualar-se, sendo “apenas” humanos<sup>6</sup>. Da mesma forma, como na igualdade a ninguém é dado restringir unilateralmente a esfera de atuação de outrem, surge como conseqüência a idéia de liberdade, agora também com um sentido negativo, de defesa contra ingerências externas<sup>7</sup>. Abandonadas as sacralidades e os fundamentos transcendentais, a sociedade acaba tendo de buscar em si mesma as bases da organização política, sendo-lhe reconhecidas a vontade e a responsabilidade necessárias a um “ente que faz coisas, condiciona ações e explica valores”<sup>8</sup>.

Chega-se, com isso, à democracia. Na ausência de referências fundamentais, dadas, perfeitas e eternas, o governo recorre ao povo, cuja vontade preenche a lacuna e se torna a instância legitimadora. E o motivo disso é simples; trata-se de buscar uma resposta para a seguinte indagação: como adaptar o conceito de poder aos pressupostos da igualdade e da liberdade de todos os homens? Ou seja, como conciliar a existência de um poder político com os novos valores apresentados? Esse questionamento é justamente o ponto de partida de Rousseau.

4 ADOMEIT, Klaus. *Filosofia do direito e do estado*. Filósofos da Idade Moderna. Trad. Elisete Antoniuk. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, v. II, 2001. p. 16.

5 SALDANHA, Nelson. *Secularização e democracia: sobre a relação entre as formas de governo e contextos culturais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 105-111.

6 SALDANHA, Nelson. Op. cit., p. 118.

7 SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Teoria constitucional e democracia deliberativa*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 41.

8 SALDANHA, Nelson. Op. cit., p. 113.

Embora se inserisse no contexto histórico do liberalismo e se filiasse à teoria contratualista, esse filósofo não se preocupava com a limitação do poder do Estado. O poder não era desprezível, sendo necessário entregá-lo ao seu titular legítimo: o povo<sup>9</sup>.

Rousseau partia da idéia de que a única forma de liberdade era a obediência a si próprio, de modo que buscava encontrar uma forma de associação em que todos se submetessem à coletividade, mas – ainda assim – permanecessem livres. A solução passaria por um pacto social em que cada um se colocasse inteiramente sob o comando da vontade geral. Esta, por sua vez, corresponderia à vontade do corpo moral e coletivo formado pelo contrato, equivalendo ao que há de comum entre os diversos interesses particulares; tenderia, por isso, sempre à retidão. Desta forma, para que a lei fosse fruto da vontade geral, seria necessária a participação de todo o povo, porque, do contrário, estar-se-ia aferindo não o interesse comum, mas o interesse do grupo consultado<sup>10</sup>. Assim, Rousseau pavimentou o caminho para a soberania popular, idéia que hoje é vista como indissociável da democracia.

A participação direta preconizada pelo filósofo e aplicada na Atenas da Antiguidade tornou-se cada vez mais inviável à medida que se expandiu o território dos Estados. O próprio alargamento da noção de povo e de cidadão contribuiu para dificultar a democracia direta, levando à adoção de modelos representativos<sup>11</sup>. Hoje, mesmo nestes já se constata distorções, motivo por que se desenvolveram mecanismos de democracia semidireta (e.g., plebiscito e referendo), bem como surgiu o conceito de democracia participativa, abrindo às pessoas a possibilidade de participarem diretamente de deliberações sobre os interesses da coletividade<sup>12</sup>.

## II – FEDERALISMO E DEMOCRACIA

Como já se viu, dois pilares sustentam o princípio democrático: a igualdade e a liberdade. Para evitar a desordem, institui-se uma autoridade legiferante que, por emanar do povo, conduz a um autogoverno deste, à autonomia pública (as normas são tidas como legítimas porque os próprios destinatários participam da sua elaboração)<sup>13</sup>. Pode-se dizer, portanto, que o núcleo da democracia reside na participação popular, na autonomia pública.

9 BONAVIDES, Paulo. *Do estado liberal ao estado social*, cit., p. 168.

10 ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. São Paulo: Escala, [s.d.], p. 27-41.

11 DALLARI, Dalmo. *Elementos de teoria geral do estado*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 152.

12 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 141.

13 BARCELLOS, Ana Paula de. O princípio republicano, a Constituição brasileira de 1988 e as formas de governo. Separata de *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 356, p. 11, 2001.

Essa autonomia não significa apenas o direito de participar da formação da vontade estatal. Como o interesse e os bens geridos pelos agentes públicos não têm natureza privada, *i.e.*, não são próprios ou apropriáveis por seus administradores, mas públicos por definição, surge, em consequência, uma função democrática de *controle*, de fiscalização dos atos dos governantes. É claro que essa função, embora presente nas democracias diretas, assume um relevo especial nas democracias representativas<sup>14</sup>.

Desta forma, a despeito de ser plurissignificativo, o termo democracia invoca a idéia central de participação e controle popular. Assim, pensar em democracia é pressupor que a coletividade é o “melhor juiz do seu próprio interesse”<sup>15</sup>, cabendo a ela – e não a agentes externos – decidir sobre as questões políticas do seu interesse. É nesse ponto que sobressai o viés democrático subjacente ao federalismo.

A primeira federação foi a dos EUA. A sua adoção representou uma solução pragmática para a situação das ex-colônias, que buscavam uma unidade, sem perder cada uma a sua autonomia. Considerando a insuficiência da Confederação para superar as divergências entre os Estados, chegou-se à forma federativa, com a criação de um governo federal distinto dos estaduais e incumbido de regular a vida financeira, militar e diplomática do novo país<sup>16</sup>.

De acordo com a teoria de Kelsen sobre a federação, nela coexistem três ordens jurídicas, apresentadas em três níveis. Há (i) a ordem central e (ii) as ordens locais, cada uma formando uma comunidade jurídica parcial, enquanto (iii) o Estado federal resulta da conjugação dessas ordens parciais, formando uma terceira, a comunidade jurídica total ou global<sup>17</sup>. Disso é possível extrair alguns elementos essenciais ao federalismo<sup>18</sup>: (i) a autono-

14 No Brasil, a participação se exerce através do voto direto, secreto e universal, bem como através do plebiscito, do referendo e da iniciativa legislativa popular (CRFB, art. 14). Quanto ao controle, é exercido em duas modalidades: de um lado, cabe aos próprios poderes públicos, que os exercem em relação a si próprios e aos demais; de outro, cabe à coletividade, através de instrumentos como a ação popular (CRFB, art. 5º, LXXIII) e a denúncia de irregularidades aos Tribunais de Contas (CRFB, art. 74, § 2º), além - é claro - do controle político realizado mediante o processo eleitoral.

15 BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política*. Michelangelo Bovero (Org.). Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000. p. 424.

16 BARROSO, Luís Roberto. *Direito constitucional brasileiro: o problema da federação*. Rio de Janeiro: Forense, 1982. p. 6-9.

17 KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. 4. ed. Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 451 e ss.

18 Existem hoje diversos modelos de federação. No Brasil, por exemplo, temos a peculiaridade de contar com dois níveis de entes federados locais (os Estados-membros e os Municípios), autônomos entre si e em relação à União. Além disso, tem autonomia também o Distrito Federal, concentrando as competências legislativas estaduais e municipais (CRFB, art. 32, caput e § 1º). Apesar da diversidade, os elementos mencionados estão presentes (com maior ou menor intensidade) em todos os países que adotaram o federalismo como forma de Estado.

mia dos entes federados entre si<sup>19-20</sup>; (ii) a relação de coordenação entre eles (caso contrário, a autonomia seria meramente nominal); (iii) a existência de uma Constituição escrita, de que decorra *diretamente* a autonomia dos entes através da repartição de competências<sup>21</sup>; (iv) a participação dos entes locais na formação da vontade do ente central<sup>22</sup>; e (v) a repartição de competências tributárias, permitindo que as entidades contem com recursos próprios para custear as suas atividades<sup>23</sup>.

Pode-se dizer que o Estado federal resulta do equilíbrio entre duas forças, uma centrífuga e uma centrípeta, *i.e.*, entre a autonomia local e a unidade nacional<sup>24</sup>. É o objetivo de unir as duas que fundamenta a opção pelo federalismo, da mesma forma que é o equacionamento da tensão entre elas que estabelece a esfera de autonomia de cada entidade da federação<sup>25</sup>. Exatamente por isso, qualquer discussão acerca do delineamento das competências federativas passará, necessariamente, pela relação conflituosa entre esses dois valores e pela forma com que o Direito Constitucional positivo procurou apaziguá-la<sup>26</sup>.

- 
- 19 A soberania, por outro lado, é um atributo do ente global – este, sim, sujeito de Direito Internacional –, não se confundindo com a autonomia dos entes federados. V. BARROSO, Luís Roberto; TIBURCIO, Carmen. Imunidade de jurisdição: o Estado federal e os Estados-membros. *Revista de Direito do Estado*, Rio de Janeiro, n. 1, p. 208, jan./mar. 2006.
- 20 A autonomia se subdivide em *auto-organização* - poder de elaborar a sua própria Constituição, nos termos e limites da Carta Federal; *auto-administração* - cada um é responsável por dar execução às próprias leis, prestar seus serviços e administrar seus bens; e *autogoverno* - cabe à coletividade local escolher seus governantes e, por meio deles, editar as leis que competem ao ente. V. BARROSO, Luís Roberto. *Direito constitucional brasileiro: o problema da federação*, p. 22-23.
- 21 Não fosse assim, a repartição de competências dependeria da vontade de um dos entes, formando uma relação de subordinação. Isso, obviamente, é incompatível com a idéia de federalismo.
- 22 Foi esse elemento que fundamentou a opção pelo bicameralismo nos Estados Unidos, com a criação de um órgão de representação dos Estados (o Senado) ao lado de um órgão de representação popular (a Câmara dos Representantes), com o fim de permitir que os Estados pudessem influenciar a tomada de decisão pelo ente central, evitando a existência de vontades estranhas dentro de um mesmo país. Nada obstante, a doutrina e a realidade contemporâneas demonstram um progressivo decréscimo da importância desse último elemento, com o Senado assumindo cada vez mais o papel de um segundo órgão de representação popular, entendimento formalmente incorporado à Constituição dos EUA com a Emenda nº 17, que estabeleceu que a eleição dos Senadores seria feita diretamente pelo povo de cada Estado, e não mais pelos Legislativos locais. O mesmo ocorre no Brasil desde a Constituição de 1891. A única exceção foi a Carta de 1937 que, mesmo assim, jamais se concretizou, pois nunca foi realizado o plebiscito previsto no seu art. 187, nem convocado o Parlamento durante a sua vigência.
- 23 FERRARI, Sérgio. *Constituição estadual e federação*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 50 e ss.
- 24 V. STF, ADIn-MC 216/PB, Pleno, Rel. p/o Ac. Min. Celso de Mello, DJU 07.05.1993: “O Estado Federal exprime, no plano da organização jurídica, a síntese que decorre de dois movimentos que se antagonizam: a tendência à unidade ou à centralização, que se rege pelo *princípio unitário*, e a tendência à pluralidade, ou à descentralização, que se funda no *princípio federativo*” (grifos no original).
- 25 LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1986. p. 356.
- 26 Cabe reportar, aqui, à distinção entre o *federalismo dual* e o *federalismo cooperativo*. No primeiro, a repartição de competências é rígida, não havendo pontos comuns nas esferas de atuação de cada ente; já no segundo, existe uma interseção entre os espaços destinados às entidades federativas. O Brasil hoje adota o federalismo cooperativo, pela designação de competências comuns (CRFB, art. 23) e concorrentes (CRFB, art. 24), ao lado de competências privativas.

Como se vê, o federalismo traz a marca da descentralização, e esta tem profundas e intensas relações com o princípio democrático. Com efeito, trazendo a discussão sobre o interesse local, os órgãos públicos e os governantes para perto das populações afetadas, o federalismo facilita a fiscalização do governo e, conseqüentemente, a responsabilização dos agentes públicos<sup>27</sup>. Ademais, se essa função de controle também se exerce reciprocamente entre os poderes públicos, ela tem na descentralização vertical do federalismo um importante aliado, pois os diversos níveis de poder fiscalizam os demais<sup>28</sup>.

Quanto à participação, no Estado federal há um refinamento dessa idéia, uma vez que se reconhece que a diversidade de interesses (local, regional ou nacional) implica a diversidade de coletividades a serem consultadas: a autonomia que decorre do federalismo implica a aceitação de que a população local é o corpo em melhores condições para decidir sobre as questões de seu peculiar interesse, o mesmo ocorrendo com a população regional e, finalmente, com todo o povo. Do contrário, resultariam distorções na determinação da “vontade geral” – para usar o termo de Rousseau<sup>29</sup>.

Mais do que isso, a adoção do modelo federal importa a aceitação do pluralismo como fundamento da ordem estatal<sup>30</sup>. Através dele, abre-se o processo político à participação das diversas forças sociais<sup>31</sup>, intermediando a relação indivíduo-Estado, e fortalecendo-a, portanto, no seu aspecto democrático<sup>32</sup>. Por isso, Loewenstein chama o federalismo de *pluralismo*

27 ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999. p. 158-161.

28 ALVES, Fernanda Maia Salomão. Competência reformadora do Congresso Nacional, em matéria tributária, em face do princípio federativo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 149, p. 146, jan./mar. 2001. V. tb. BORGES NETTO, André Luiz. Competências legislativas dos estados-membros. São Paulo: RT, 1999, p. 80 e ss. No Brasil, uma das formas dessa fiscalização é a legitimidade conferida aos Poderes estaduais e federais para instaurar perante o Supremo Tribunal Federal o controle abstrato de constitucionalidade das leis uns dos outros (art. 103).

29 Para confirmar essa informação, basta verificar como se dilui a vontade local quando um assunto de seu interesse é levado à deliberação regional ou nacional. Da mesma forma, permitir que uma matéria de interesse nacional seja determinada apenas pela vontade local ou regional é abrir espaço para decisões diversas, no mesmo tema, em todo o país, o que pode gerar inúmeros inconvenientes.

30 Deve-se destacar, no entanto, que o que se disse acima apenas tangencia o chamado *princípio da subsidiariedade*. Isso porque o federalismo não implica necessariamente a noção de que ao governo local devem ser dadas todas as competências que puder desenvolver, cabendo ao ente central realizar somente as demais, conforme defende o referido princípio. Analisando a Carta Federal de 1988, já é possível encontrar a razão que fundamenta o exposto: a repartição constitucional de competências pode não seguir o modelo ideal propugnado pela subsidiariedade (como é o caso do Brasil), mas ainda assim a federação não restará sem sentido, nem terá perdido o seu caráter democrático.

31 LOEWENSTEIN, Karl. Op. cit., p. 424; CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Almedina: Coimbra, 1998. p. 1255.

32 No Estado Democrático e Social de Direito, as relações entre o Poder Público e o indivíduo se dão como uma via de mão dupla: por um lado, o Estado intervém na sociedade para promover a dignidade humana e assegurar o respeito aos direitos fundamentais (inclusive pelos particulares); por outro, o indivíduo (cidadão) participa ativamente da determinação da vontade estatal. Na doutrina portuguesa, chama-se a primeira via de *princípio da socialidade*, enquanto a segunda caracteriza o *princípio democrático*. V., por todos, NOVAIS, Jorge Reis. *Os princípios constitucionais estruturantes da República Portuguesa*. Coimbra: Coimbra, 2004.

*territorial*, bem como Radbruch se refere a ele como *democracia descentralizada*<sup>33</sup>.

Assim, o federalismo, como descentralização política, implica a promoção da autogestão ao mesmo tempo em que amplia o controle popular sobre o Poder Público. Por um lado, ele revela a *unidade* entre as partes autônomas como elemento essencial à sua constituição; por outro, já nasce comprometido com o *pluralismo*, porque reconhece as diferenças regionais e se propõe a respeitá-las, nelas fundando a sua própria existência. Nesse sentido, compreender o federalismo como obra democrática é enxergar, na autonomia local e na unidade nacional, centros de participação e controle popular<sup>34</sup>.

### III – PARÂMETROS PARA A DEFINIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS

A Carta Federal de 1988, se inegavelmente ampliou a autonomia (jurídica e política) dos entes locais, manteve-se no modelo de federação centrípeta, ao atribuir à União – ente central – a maior parte das competências<sup>35</sup>. Para confirmar essa informação, basta confrontar, na Constituição, o extenso rol dos arts. 21 e 22 (relativos à União), com a descrição sintética dos incisos do art. 30 (referente aos Municípios), e com a cláusula da competência residual dos Estados, constante do art. 25, § 1º. Malgrado a existência de competências concorrentes e comuns (CRFB, arts. 23 e 24), à primeira vista, poderia parecer que o federalismo brasileiro não passaria de uma descentralização administrativa qualificada, já que a esfera de competência legislativa dos entes seria reduzidíssima, quase nominal.

Essa constatação é agravada pelo uso alargado de institutos como o *princípio da simetria*, com base no qual o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de diversos atos normativos estaduais que adotaram, em determinadas matérias, disciplina diferente da estabelecida pela Carta Federal para a União. Embora indiscutíveis os seus fundamentos expressos<sup>36</sup>, é inegável que a sua aplicação desmedida reduz quase a zero a autonomia federativa, impondo a observância por Estados, Distrito Federal e Municípios da estrutura federal quase em sua inteireza, e aniquilando o seu poder de auto-organização<sup>37</sup>. Daí porque se disse que a federação brasi-

33 LOEWENSTEIN, Karl. Op. cit., p. 357; RADBRUCH, Gustav. *Introducción a la filosofía del derecho*. Trad. Wenceslao Roces. México: Fondo de Cultura Económica, 1951. p. 170.

34 ZIMMERMANN, Augusto. Op. cit., p. 187-190.

35 SILVA, José Afonso da. Op. cit., p. 103.

36 Baseia-o a idéia de que a conformação positiva da separação dos poderes, na Carta Federal, representa decisão política fundamental que, por isso, estende-se aos Estados e Municípios. V., como exemplo da sua aplicação: STF, ADIn 3046/SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJU 28.05.2004.

37 Frequentemente se associa a postura do STF à idéia de *interpretação retrospectiva*, expressada por José Carlos Barbosa Moreira. Através dela, interpreta-se o texto novo de modo que se pareça tanto

leira poderia ser confundida, em uma análise apressada, com uma descentralização administrativa qualificada: só resta aos entes locais administrarem-se e verem seus agentes políticos eleitos sem a ingerência central; quanto ao resto, ou lhe veio pronto, ou será estabelecido pela União.

Evidentemente, não se trata de uma interpretação adequada. Pecando por excessos, ao se buscar a proteção da separação dos poderes, por exemplo, coloca-se por terra o princípio federativo. Em outras palavras, no choque entre normas constitucionais, escolhe-se uma solução que prestigia um princípio em detrimento de outro, que resta silenciado<sup>38</sup>. Trata-se de uma interpretação evidentemente inadequada, porque esbarra nos princípios da unidade e da efetividade da Constituição<sup>39</sup>, bem como no postulado da concordância prática<sup>40</sup>.

Esse problema pode ser visto no contexto da tensão entre democracia e constitucionalismo. Ampliando a interpretação de normas constitucionais para além dos seus limites – i.e., incluindo nas decisões fundamentais todas as regras minuciosas que a eles possam ser reconduzidas (quais não podem?) –, o Judiciário acaba reduzindo o espaço legítimo de manifestação democrática<sup>41</sup>, sufocando-a por completo em certas matérias, ou permitindo distorções no mecanismo federativo ao concentrá-las entre as competências da União.

Em face disso, e com base nas considerações há pouco feitas sobre a relação entre federalismo e democracia, a partir de agora se buscará enunciar alguns parâmetros que possam ajudar o intérprete a equacionar, racionalmente, casos concretos relativos à delimitação das competências de cada ente federado.

## a) Predominância do interesse (abrangência dos efeitos)

Da afirmação de que as pessoas são os melhores juízes de seus próprios interesses, extrai-se que caberia às populações (local, regional ou na-

---

quanto possível com o antigo: “Põe-se ênfase nas semelhanças, corre-se um véu sobre as diferenças e conclui-se que, à luz daquelas, e a despeito destas, a disciplina da matéria mudou pouco, se é que na verdade mudou” (O Poder Judiciário e a efetividade da nova Constituição. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 304, p. 152, out./dez. 1988).

- 38 É certo que a autonomia federativa não se aniquila por uma única decisão do STF. Porém, quando a imposição de restrições se torna um princípio, diuturnamente aplicado, a opção pelo federalismo resulta no vazio.
- 39 A unidade constitucional implica a ausência de hierarquia entre as normas da Carta Magna, vedando que - em caso de conflito - negue-se completamente uma delas em benefício de outra. Já o princípio da efetividade impõe ao operador buscar a interpretação da norma constitucional que lhe empreste a maior eficácia jurídica e social possível. V. BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 196 e ss., e 246 e ss.
- 40 Esse postulado exige a harmonização dos valores em tensão de forma que ambos sejam protegidos ao máximo. V. ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 132-133.
- 41 V. SARMENTO, Daniel. Ubiquidade constitucional: os dois lados da moeda. *Revista de Direito do Estado*, Rio de Janeiro, n. 2, p. 97 e ss., abr./jun. 2006.

cional) deliberarem e decidirem sobre os assuntos que lhes afetem. Com efeito, admitir uma decisão nacional sobre um tema local reduz o peso da opinião das coletividades interessadas e traduz, de fato, uma imposição – justamente o tipo de imposição que a forma federativa deseja evitar. Para resolver isso, cunhou-se a idéia da predominância do interesse.

Esse critério não é novo: se o interesse é predominantemente local, regional ou nacional/geral, a competência será dos Municípios, dos Estados ou da União, respectivamente<sup>42</sup>. É possível concluir que o próprio constituinte o prestigiou ao fixar as competências federativas<sup>43</sup>, o que implica que os assuntos que transcendam ao interesse municipal serão disciplinados pelos Estados, e que aqueles que escapem à abrangência destes últimos serão regulados pela União.

Nada obstante, não se pode crer que o trabalho tenha se encerrado ali: a contemporaneidade se caracteriza por produzir todos os dias situações que sequer poderiam ser imaginadas pelo legislador de outrora, fazendo surgir inúmeros “vazios” normativos e conflitos negativos e positivos de competência. Disso já se extrai a natureza *jurídica* e não meramente política da predominância do interesse. Da hipótese de conflito, cuidar-se-á mais adiante. Por enquanto, deve-se discutir as possíveis saídas para um (aparente) silêncio constitucional quanto às competências federativas.

Uma primeira solução, extremamente simplista, seria considerar a incidência do art. 25, § 1º, da Constituição, concluindo-se pela competência estadual na matéria. Em que pese a aparência de correção do argumento, não se pode aceitá-lo inteiramente, tendo em vista os pressupostos democráticos do federalismo. Suponha-se que a matéria tenha repercussão nacional: entender existente uma competência estadual sobre a matéria conduziria a soluções regionais para um problema geral, o que viola a lógica federativa. O tema pede uma deliberação *nacional* e não regional ou local. Desta forma, de acordo com a concepção democrática da federação, a solução passa necessariamente pela predominância do interesse nas hipóteses de “vazio” normativo<sup>44</sup>.

Um outro problema diz respeito à imensa dificuldade que reside em definir quais temas correspondem ao interesse local, regional ou geral. Pode-se dizer que *interesse predominante* é mais uma das cláusulas gerais ou

42 MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 269.

43 É o que se nota, por exemplo, no caso dos transportes: compete à União estabelecer normas gerais sobre o tema (CRFB, art. 22, IX a XI) e explorar o serviço quando internacional ou interestadual (CRFB, art. 21, XII, c e d), enquanto aos Municípios cabe disciplinar e explorar o transporte coletivo local (CRFB, art. 30, V). Conseqüentemente, são competentes os Estados para estabelecer o regime e explorar o transporte intermunicipal, em virtude do disposto no art. 25, § 1º, da Constituição.

44 Evidentemente, tendo em vista a expressa previsão constitucional no sentido de caber aos Estados as competências que a Lei Maior não tenha atribuído aos outros entes, pesará um grande ônus argumentativo para o seu afastamento.

termos (expressões) indeterminados(as), o que significa caber ao intérprete construir o seu significado tendo em vista os elementos do caso concreto. Nesse sentido, ainda que seja impossível enumerar *a priori* todos os interesses predominantemente locais, regionais ou nacionais, é possível encontrar, na própria idéia de federação, alguns critérios. São eles:

I – o *interesse geral* necessariamente inclui as matérias ligadas às relações entre o Brasil ou alguém que aqui esteja, com o exterior (*i.e.*, Estado estrangeiro, alguém que lá esteja, ou organismo internacional ou supranacional), incluindo o comércio e o transporte internacional de passageiros e carga, as questões diplomáticas e as militares. Trata-se de uma evidente decorrência do valor *unidade nacional*<sup>45</sup>;

II – o *interesse geral* inclui também todas aquelas atividades que solicitem regramento uniforme em todo o território nacional, seja com fundamento na (forte) conveniência de uma normatização comum para a questão (porque a disciplina autônoma geraria grande confusão ou porque o próprio interesse é comum), seja com base no reconhecimento de que a atividade, situação ou fato transcenda a abrangência de um Estado em específico<sup>46</sup> (imaginem-se o caos que resultaria para o sistema ferroviário se cada Estado ou Município pudesse estabelecer as dimensões das bitolas dos trilhos que os atravessassem!);

III – o *interesse regional* ou *estadual* engloba os temas relacionados às *peculiaridades* do próprio Estado, *i.e.*, às atividades, situações e fatos, *indivisíveis*, que neles tenham início, meio e fim e, ademais, não abranjam apenas um Município. É o caso, por exemplo, da proteção ambiental de determinado ecossistema;

IV – ao *interesse local* ou *municipal* correspondem aquelas atividades que tenham todas as características do item anterior, sendo, porém, *peculiares* ao Município e nele realizando todas as suas etapas (*e.g.*, fixação de horário de funcionamento para estabelecimentos comerciais<sup>47</sup>).

45 Nesse sentido, foi o voto do Ministro Ricardo Lewandowski em STF, Pleno, DJU 1º.09.2006, ADIn 3645/PR, Relª Min. Ellen Gracie: “[...] tendo em vista que esta questão dos organismos geneticamente modificados transcende o âmbito meramente local, ou seja, tem âmbito nacional e, quiçá, até internacional, porque pode afetar o comércio interestadual e o exterior, acompanho o voto de Vossa Excelência no sentido de julgar procedente a ação”. Na hipótese, questionava-se a validade de lei estadual que disciplinava o direito à informação quanto a alimentos que contivessem ou fossem produzidos a partir de organismos geneticamente modificados, supostamente complementando o disposto no Código de Defesa do Consumidor (apesar da existência da Lei Federal nº 11.105/2005 - Lei de Biossegurança).

46 V. ZIPPELIUS, Reinhold. *Tboria geral do estado*. 3. ed. Trad. Karin Praefke-Aires Coutinho. Sob a coordenação de J. J. Gomes Canotilho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1997. p. 508: “Interesses e conflitos de interesses relevantes a nível supra-regional devem ser resolvidos e conduzidos a um compromisso ao nível que corresponde à extensão destes mesmos interesses”. Afirma o autor que o Estado federal envolve a idéia de *otimização*, *i.e.*, de compromisso entre as vantagens da descentralização e as necessidades de uma ordem social global. V. tb. MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os consórcios públicos. *Revista de Direito do Estado*, Rio de Janeiro, n. 2, p. 320 (nota nº 76), abr./jun. 2006.

47 Súmula do STF, Enunciado nº 645: “É competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial”.

A fim de aclarar o sentido da expressão *interesse predominante*, pode-se dizer que ela equivalerá – ao menos em parte – às questões cujos efeitos (e os efeitos da sua disciplina) tenham abrangência local, regional ou geral.

### **b) As atribuições expressas de competência como “presunções relativas”**

Aparentemente, não haverá espaço para dúvidas quando a Constituição estipular textualmente qual ente será responsável pelo quê. Diz-se *aparentemente*, pois haverá situações em que, a despeito do que parece afirmar categoricamente a Carta Federal, a solução apontará em outro sentido.

Isso se demonstra pela simples possibilidade de conflitos entre competências. Nesse sentido, *pode* ser afastada a competência da União para normatizar sobre transportes (CRFB, art. 22, XI), em determinados casos, em prol da competência dos Municípios para ordenar o uso do solo urbano (CRFB, art. 30, VIII). Da mesma forma, esta *pode* ceder lugar para não inviabilizar a exploração, pelo Estado-membro, do serviço local de gás canalizado (CRFB, art. 25, § 2º). Havendo a possibilidade de conflitos de competências, deve-se reconhecer que uma das regras constitucionais que as delimitam pode ser afastada em benefício de outra<sup>48</sup>.

Por isso, não se deve tomar uma enumeração de competências como um trabalho pronto; mesmo em face de um rol de atribuições expressas, caberá ao intérprete confirmar a sua incidência (ou não) às hipóteses que se lhe apresentem, analisando a Constituição em busca de alguma outra norma que porventura postule aplicação à hipótese. Até que o faça, as competências expressas permanecem como meras “presunções relativas”, aptas a serem afastadas pela incidência de outra norma constitucional (“prova” em contrário).

### **c) Competências legislativas decorrentes de competências materiais**

Deve-se reconhecer que toda competência material acompanha algum grau de competência legislativa, por exemplo, para determinar os órgãos ou pessoas responsáveis pela sua execução e fixar tarifas, metas e procedimentos ligados à atividade<sup>49</sup>.

Essa afirmação tem como fundamento a teoria dos poderes implícitos, consagrada na Suprema Corte dos EUA, segundo a qual o dever consti-

48 Superar regras é (e deve ser) mais difícil do que superar princípios, já que elas se apóiam fortemente na segurança jurídica, pela diminuição da incerteza e da arbitrariedade que acompanha a sua aplicação. Sobre o assunto, v. ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 112 e ss.

49 MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Aspectos jurídicos enredados na implantação do programa de inspeção veicular. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 151, p. 184, jul./set. 2001.

tucionalmente imposto autoriza ao seu titular a utilização de todos os meios lícitos aptos a atingir o fim colimado<sup>50</sup>. Além disso, o simples fato de a competência material ser de um determinado ente já atrai a questão para a deliberação da coletividade à qual ele responde. A aplicabilidade no Brasil dessa teoria é plena, devendo-se apenas mencionar uma exceção: a desapropriação (art. 22, II), incluída nas competências legislativas privativas da União, mas apta a ser desempenhada por todos os entes<sup>51</sup>.

#### d) Conflitos entre competências legislativas

No item *b*, acima, ao mesmo tempo em que se demonstrou a superabilidade das regras que atribuem competências expressamente, verificou-se que é real a possibilidade de conflitos entre as normas de competência (expressas ou não), como se tem reconhecido, aliás, em relação a todas as normas da Constituição.

A peculiaridade dos conflitos entre normas constitucionais consiste em não poderem ser resolvidos através de dois dos critérios tradicionais de solução de antinomias, o hierárquico – já que todas têm o mesmo *status* formal – e o temporal – uma vez que quase todas nasceram juntas, com a promulgação da Constituição. Ressalvam-se aqui as normas incluídas pelo poder constituinte derivado (*i.e.*, por emenda constitucional), que se submetem ao crivo da hierarquia em relação às cláusulas pétreas (art. 60, § 4º)<sup>52</sup> e revogam as normas que lhes sejam anteriores, quando com elas sejam incompatíveis.

Nada obstante, ao menos as *regras constitucionais* admitem a utilização do critério da especialidade: a norma especial prevalece sobre a geral, porque subtrai da matéria desta uma parcela, que submete a disciplina diferenciada, excepcionando-a<sup>53</sup>. Nesse sentido, os conflitos entre regras de competência poderiam ser solucionados encontrando relações de especialidade entre elas<sup>54</sup>. Um exemplo fácil de sua aplicação é o campo dos transportes, em que a competência legislativa da União (CRFB, art. 22, XI) tem como um limite a competência dos Municípios quanto ao transporte coletivo local (CRFB, art. 30, I e V).

50 McCulloch v. Maryland, 4 Wheat. (17 U.S.) 316 (1819).

51 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 822-823. Exceção da exceção: somente a União está autorizada a desapropriar, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não cumpra a sua função social (CRFB, art. 184, caput).

52 O STF já pacificou o entendimento de que as emendas à Constituição se sujeitam ao controle de constitucionalidade. V. STF, ADIn 939/DF, Pleno, Rel. Min. Sydney Sanches, DJU 18.03.1994.

53 BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. Trad. Maria Celeste C. L. dos Santos. 10. ed. Brasília: UnB, 1999. p. 95-96.

54 Com isso, poder-se-ia concluir que - ao menos a priori - as competências específicas prevaleceriam em relação às mais abrangentes que tivessem algum grau de afinidade com elas em um caso concreto. Nesse sentido, declarou o STF que a competência da União para regular os seguros (CRFB, art. 22, VII) afasta a competência municipal para instituir seguro obrigatório para determinados estabelecimentos (com base no interesse local). V. STF, RE 313060/SP, Pleno, Rel<sup>a</sup> Min. Ellen Gracie, DJU 24.02.2006.

Problemas mais complexos surgem no espaço destinado às competências concorrentes. Nessa área, deve-se distinguir entre normas gerais e específicas, para delimitar as competências da União e dos Estados (art. 24, §§ 1º e 2º). A doutrina entende que são normas gerais aquelas que se referem a questões fundamentais, traçando linhas mestras, princípios e diretrizes, sem estabelecer pormenores ou detalhes ou, muito menos, esgotar a matéria<sup>55</sup>. Assim, normas que fixam prazos, estabelecem as competências de determinados órgãos ou valores precisos de multas e detalham processos administrativos, para ficar com os exemplos de Carlos Ari Sunfeld, *não são normas gerais*<sup>56</sup>.

Na impossibilidade de equacionar os eventuais conflitos de competência por esses meios, deve-se recorrer ao parâmetro *predominância do interesse*, já analisado<sup>57</sup>.

### e) Conflitos envolvendo competências materiais

Entre todas as possibilidades de conflito, sem sombra de dúvida, a que exige maior cuidado é a que envolve, pelo menos em um dos lados da “disputa”, uma competência material. Nesse terreno tormentoso, será de extrema valia o já mencionado postulado da concordância prática, pois, qualquer que seja a solução encontrada, não se poderá simplesmente silenciar a outra norma.

Até então, buscava-se saber a *quem compete disciplinar uma determinada matéria*. Agora, como o conflito envolve um serviço público ou uma atividade governamental – ou seja, *deveres materiais do Estado* –, caberá ao intérprete distinguir *até que ponto* vai a competência de um ente determinado sem que com isso lhe seja concedido o poder de dificultar ou inviabilizar a prestação de uma atividade que compete a outro<sup>58</sup>. Portanto, aqui, a concordância prática vem em favor da autonomia federativa.

55 Para uma ampla análise da doutrina sobre o tema, v. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada. O problema da conceituação das normas gerais. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 100, p. 149-150, out./dez. 1988.

56 SUNDFELD, Carlos Ari. Sistema constitucional das competências. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, v. 1, p. 272, 1993. Há precedente do STF dando interpretação conforme a Constituição ao art. 17, I, b, e II, b, da Lei nº 8.666/1993, os quais, por veicularem normas específicas, não são de aplicação obrigatória por Estados e Municípios (ao menos até o julgamento final do feito): STF, ADIn-MC 927/RS, Rel. Min. Carlos Velloso, Pleno, DJU 03.11.1993.

57 Nesse sentido, o STF declarou válida lei municipal que proíbe o estacionamento de veículos em calçadas, meios-fios, passeios, canteiros e áreas ajardinadas, impondo multas aos infratores. O interesse local, no caso, prevaleceu sobre a competência da União para legislar sobre trânsito. V. STF, RE-AgRg 191363/SP, Rel. Min. Carlos Velloso, 2ª T., DJU 11.12.1998.

58 Esse é o fundamento histórico da imunidade tributária recíproca (CRFB, art. 150, VI, a), afirmada pela primeira vez na Suprema Corte dos EUA, no caso *McCulloch v. Maryland*, já mencionado. V. HALL, Kermit L. (Ed.). *The Oxford guide to United States Supreme Court decisions*. Oxford/New York: Oxford University Press, 1999. p. 182 e ss.

Assim, havendo um conflito entre a competência da União para distribuição de energia elétrica (CRFB, art. 21, XII, *b*) e a competência dos Municípios para ordenar o uso do solo urbano (art. 30, VIII), esta última não pode ser empregada a ponto de comprometer a prestação daquele serviço público, por exemplo, com a cobrança pelo uso de bens públicos de uso comum como as vias e calçadas, mas pode ser utilizada para determinar, *e.g.*, a altura máxima e/ou mínima dos postes de distribuição de energia elétrica.

## CONCLUSÃO

1. O federalismo é democrático porque pluralista por definição, maximizando as funções de participação – ao reconhecer diversos centros de interesse coletivo – e controle –, tanto pela criação de instâncias políticas autônomas quanto pela aproximação entre o povo e os governantes.
2. A determinação de parâmetros para as competências federativas é fundamental para evitar a erosão do viés democrático subjacente ao federalismo, já que estabelece formas racionais de ver a repartição de competências, equacionando os espaços da Constituição Federal e das competências de cada ente.
3. Como parâmetros, propõem-se: (a) a predominância do interesse/abrangência dos efeitos; (b) o reconhecimento de que é possível afastar regras expressas de competência; (c) a aceitação de que decorrem competências legislativas das competências materiais; e (d) soluções para conflitos entre as competências federativas, envolvendo ou não competências materiais. Nesse último caso, será essencial que a solução não resulte na anulação completa de uma das normas em benefício da outra.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADOMEIT, Klaus. *Filosofia do direito e do estado*. Filósofos da Idade Moderna. Trad. Elisete Antoniuk. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, v. II, 2001.

ALVES, Fernanda Maia Salomão. Competência reformadora do Congresso Nacional, em matéria tributária, em face do princípio federativo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 149, jan./mar. 2001.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BARCELLOS, Ana Paula de. O princípio republicano, a Constituição brasileira de 1988 e as formas de governo. Separata da *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 356, 2001.

BARROSO, Luís Roberto. *Direito constitucional brasileiro: o problema da federação*. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

\_\_\_\_\_. *Interpretação e aplicação da constituição*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003

\_\_\_\_\_; TIBURCIO, Carmen. Imunidade de jurisdição: o Estado federal e os Estados-membros. *Revista de Direito do Estado*, Rio de Janeiro, n. 1, jan./mar. 2006.

BOBBIO, Norberto. *Teoria das formas de governo*. 10. ed. Brasília: UnB, 1997.

\_\_\_\_\_. *Teoria do ordenamento jurídico*. Trad. Maria Celeste C. L. dos Santos. 10. ed. Brasília: UnB, 1999

\_\_\_\_\_. *Teoria geral da política*. Michelangelo Bovero (Org.). Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

\_\_\_\_\_. *Do estado liberal ao estado social*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BORGES NETTO, André Luiz. *Competências legislativas dos Estados-membros*. São Paulo: RT, 1999.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, ADIn 939/DF, Rel. Min. Sydney Sanches, 15 de dezembro de 1993. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 25 out. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, ADIn 3046/SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 15 de abril de 2004. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 18 out. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, ADIn 3645/PR, Rel<sup>a</sup> Min. Ellen Gracie, 31 de maio de 2006. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 25 out. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, ADIn-MC 216/PB, Rel. p/o Ac. Min. Celso de Mello, 23 de maio de 1990. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 25 out. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, ADIn-MC 927/RS, Rel. Min. Carlos Velloso, 3 de novembro de 1993. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 25 out. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, RE 313060/SP, Rel. Min. Ellen Gracie, 29 de novembro de 2005. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 25 out. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, RE-AgRg 191363/SP, Relator: Min. Carlos Velloso, 3 de novembro de 1998. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 26 out. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Súmula da jurisprudência predominante, Enunciado nº 645: “É competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial”. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 24 out. 2006.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Almedina: Coimbra, 1998.

DALLARI, Dalmo. *Elementos de teoria geral do estado*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

FERRARI, Sérgio. *Constituição estadual e federação*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O poder constituinte*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

HALL, Kermit L. (Ed.). *The Oxford guide to United States Supreme Court decisions*. Oxford/New York: Oxford University Press, 1999.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. 4. ed. Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1986.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Aspectos jurídicos enredados na implantação do programa de inspeção veicular. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 151, jul./set. 2001.

\_\_\_\_\_. Os consórcios públicos. *Revista de Direito do Estado*, Rio de Janeiro, n. 2, abr./jun. 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MOREIRA, José Carlos. O Poder Judiciário e a efetividade da nova Constituição. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 304, out./dez. 1988.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada. O problema da conceituação das normas gerais. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 100, out./dez. 1988.

MORO, Sergio Fernando. *Jurisdição constitucional como democracia*. São Paulo: RT, 2004.

NOVAIS, Jorge Reis. *Os princípios constitucionais estruturantes da República Portuguesa*. Coimbra: Coimbra, 2004.

RADBRUCH, Gustav. *Introducción a la filosofía del derecho*. Trad. Wenceslao Roces. México: Fondo de Cultura Económica, 1951.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. Trad. Ciro Mioranza. São Paulo: Escala, [s.d.].

SALDANHA, Nelson. *Secularização e democracia: sobre a relação entre as formas de governo e contextos culturais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

SARMENTO, Daniel. Ubiquidade constitucional: Os dois lados da moeda. *Revista de Direito do Estado*, Rio de Janeiro, n. 2, abr./jun. 2006.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Teoria constitucional e democracia deliberativa*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

SUNDFELD, Carlos Ari. Sistema constitucional das competências. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, v. 1, 1993.

ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria geral do estado*. 3. ed. Trad. Karin Praefke-Aires Coutinho. Sob a coordenação de J. J. Gomes Canotilho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1997.