

A repartição de competências na Constituição de 1988

Paulo Mohn

Sumário

1. Introdução. 2. Os modelos de repartição de competências. 2.1. A repartição horizontal de competências e o federalismo dual. 2.2. A repartição vertical de competências e o federalismo cooperativo. 3. A repartição de competências na Constituição de 1988. 3.1. As competências privativas da União. 3.2. As competências remanescentes dos Estados. 3.3. As competências privativas dos Municípios. 3.4. As competências comuns (materiais concorrentes). 3.5. As competências legislativas concorrentes. 4. Considerações finais.

1. Introdução

O federalismo demanda uma divisão do poder, principalmente entre o ente central (União) e os Estados-membros, mas também com os Municípios. Na lição de Silva (2002, p. 494), poder significa “a porção de matérias que a Constituição distribui entre as entidades autônomas e que passam a compor seu campo de atuação governamental, suas áreas de competência”. Então, a competência determina a “esfera delimitada de poder que se outorga a um órgão ou entidade estatal, mediante a especificação de matérias sobre as quais se exerce o poder de governo” (SILVA, 2002, p. 494).

Portanto, a divisão de poderes opera-se principalmente pela repartição de competências, que representa “o ponto fulcral a ser considerado em uma Constituição

Paulo Mohn é Mestre em Direito e Políticas Públicas (Uniceub), Especialista em Direito Público (IDP) e Consultor Legislativo do Senado Federal.

Federal” (BARACHO, 1997, p. 61). Afinal, observa Horta (2002, p. 308) que “a decisão a respeito da repartição de competências condiciona a fisionomia do Estado federal, para determinar os graus de centralização e de descentralização do poder federal”.

Este trabalho pretende oferecer uma descrição analítica do sistema de repartição de competências implantado no Brasil pela Constituição Federal de 1988. Para tanto, realiza breve apresentação dos modelos gerais de repartição de competências (dual e cooperativo), para depois analisar especificamente o sistema brasileiro, examinando as competências privativas da União, as remanescentes dos Estados, as privativas dos Municípios, as comuns (materiais) e as concorrentes (legislativas).

2. Os modelos de repartição de competências

Conforme Horta (2002, p. 308), as formulações constitucionais de repartição de competências podem ser reduzidas a dois modelos principais, que qualifica como clássico e moderno. Ferreira Filho (1997, p. 150; 2007, p. 56) denomina esses modelos, respectivamente, de federalismo dual e de federalismo cooperativo. Mas tanto em uma denominação, quanto na outra, os modelos correspondem à aplicação de técnicas distintas de repartição de competências: a horizontal e a vertical (ALMEIDA, 2005, p. 33).

2.1. A repartição horizontal de competências e o federalismo dual

O modelo clássico foi inaugurado pela Constituição dos Estados Unidos da América e praticado em outros países, principalmente nos séculos XVIII e XIX. Nele, atua a repartição horizontal de competências, que opera a separação radical de competência entre os entes federativos, por meio da atribuição a cada um deles de uma área própria, denominada competência privativa ou exclusiva, consistente em toda uma matéria (do geral ao particular),

com exclusão da participação dos demais (FERREIRA FILHO, 1997, p. 151; 2007, p. 55). Nesse sentido, pode-se dizer que a repartição horizontal opera uma repartição material das competências.

No modelo norte-americano, as competências da União estão expressamente relacionadas na Constituição (competências enumeradas) e aos Estados-membros correspondem todas aquelas que não são atribuídas à autoridade federal nem vedadas às autoridades estaduais (competências remanescentes).

Explica Schwartz (1993, p. 9) que a preocupação dominante dos autores da Constituição Federal era assegurar que o governo federal não fosse tão poderoso que tragasse os Estados que comporiam a nação. Para tanto, limitaram o governo federal a uma lista específica de poderes essenciais a seu funcionamento efetivo, enumerados na Constituição, ao mesmo tempo em que reservaram todo o resto de autoridade aos Estados. O que era necessário, na visão dos *founding fathers*, era que cada governo se limitasse a sua própria esfera e, dentro desta esfera, fosse independente do outro.

O constituinte norte-americano não viu necessidade de enumerar os poderes dos Estados-membros, pois pressupôs a preexistente organização desses entes (HORTA, 2002, p. 309). Contudo, como surgiram dúvidas sobre a questão, sobreviu a Décima Emenda, ratificada em 1791, cujo texto expressamente estabelece que “os poderes que não tenham sido delegados aos Estados Unidos pela Constituição e não tenham sido proibidos por ela aos Estados serão reservados, respectivamente, aos Estados ou ao povo” (ALMEIDA, 2005, p. 48; SCHWARTZ, 1993, p. 13).

Em vista dessa separação estanque de competências entre as duas esferas federativas, de modo que uma não pode participar na outra, é que se denomina esse modelo de federalismo dual. Os Estados e a União são concebidos como rivais iguais e a delimitação de competências é estabelecida para

evitar que a União sofra uma ruptura ou que haja uma expansão da autoridade federal (SCHWARTZ, 1993, p. 26). Essa divisão rígida somente encontrava exceção na atribuição ao Congresso de competência para elaborar as leis necessárias e adequadas ao exercício dos poderes especificados e dos demais poderes conferidos pela Constituição ao governo federal, seus departamentos e funcionários. Disso extraiu-se a cláusula de competências implícitas da União, pela qual a Suprema Corte operou a interpretação extensiva das competências federais (ALMEIDA, 2005, p. 48).

Schwartz (1993, p. 29) verifica, ainda, uma interessante conexão do federalismo dual com a teoria do *laissez-faire* da função governamental, que dominou o pensamento político e econômico até o início do século XX. Para essa teoria, o sistema econômico funciona mais eficientemente se for deixado livre da interferência governamental. Afinal, relegar determinada matéria ao controle estadual pode significar, muitas vezes, negar-lhe o caráter uniforme necessário para uma regulamentação econômica efetiva, do que resulta, na verdade, o impedimento de sua regulamentação apropriada. Não obstante, o federalismo dual não foi capaz de refrear a tendência de incremento dos poderes federais. Ao contrário, assistiu-se, especialmente pela interpretação da Constituição pela Suprema Corte, a uma ampliação progressiva dos poderes da União, que aos poucos foi reunindo matérias que permaneciam, de certo modo, indeterminadas nas competências residuais dos Estados (ALMEIDA, 2005, p. 49). Esse fenômeno foi reforçado pela mutação da posição do Estado, após a 1ª Guerra Mundial, perante a economia, a sociedade e o desenvolvimento nacional.

2.2. A repartição vertical de competências e o federalismo cooperativo

Como alternativa ao formato clássico, destacou-se a técnica de repartição vertical de competências, concebida após a 1ª Guer-

ra Mundial com a finalidade de estabelecer uma atuação coordenada entre as esferas federativas. Assim, uma mesma matéria é dividida entre os diversos entes federativos, de forma concomitante, operando uma distribuição funcional de competências. Surgem, então, as competências concorrentes (legislativas) e comuns (administrativas), que admitem a atuação de mais de um ente federativo em uma mesma matéria (ALMEIDA, 2005, p. 49; FERREIRA FILHO, 1997, p. 151 e 178).

A competência concorrente, por sua vez, pode ser de duas espécies: a cumulativa e a não-cumulativa (FERREIRA FILHO, 1997, p. 182). Se a matéria pode estar integralmente afeta a todos os entes federativos, sem limites prévios para o exercício da competência por cada um deles, trata-se de competência concorrente cumulativa. Entretanto, se dentro de um mesmo campo material, a competência é fracionada em níveis, cada qual correspondente a um plano na escala federativa, classifica-se tal competência como concorrente não-cumulativa. Esse é o caso típico de repartição da competência legislativa em diferentes níveis: a um se atribui o estabelecimento de normas gerais; e a outro, de normas particulares ou específicas. Essa última espécie é a que propriamente estabelece uma repartição vertical de competências (FERREIRA FILHO, 1997, p. 183).

O federalismo cooperativo representou uma nova conformação do Estado federal, com maior participação de uma esfera em outra no desempenho das competências. Sua configuração e os mecanismos adotados para a cooperação entre os entes federativos não foi uniforme nos diversos Estados federais.

Mais uma vez, vale tomar os Estados Unidos da América como paradigma. Nesse país, o federalismo cooperativo é entendido como aquele que foi colocado em prática após o *New Deal*, na década de 1930, e que se caracterizou pela crescente intervenção do governo federal sobre a

atuação dos governos estaduais, por meio de políticas econômicas e sociais que aspiravam a uma atuação conjunta dos distintos níveis federais, utilizando-se de mecanismos como as subvenções condicionadas à aceitação de padrões e a submissão de controles federais, com a aquiescência da Suprema Corte (ALMEIDA, 2005, p. 36; SOMMERMANN, 2003, p. 2.284; ZIMMERMANN, 1999, p. 56).

Ocorre que, como demonstra Schwartz (1993, p. 30-31), a teoria do *laissez-faire* e o federalismo dual mostraram-se inadequados para atender aos problemas apresentados pela Grande Depressão de 1929, pois era requerida uma maior intervenção do governo federal para recuperar a economia nacional. Se antes o governo deveria ser apenas regulamentador e negativo, passou-se a exigir dele uma atuação positiva, de intervenção nos assuntos econômicos e sociais em escala nacional. Isso somente estava ao alcance do governo federal, que, para tanto, deveria atuar de forma coordenada com os Estados. A partir de então, a Suprema Corte passou a interpretar a Décima Emenda como um mero truísmo (de que tudo que não foi cedido se conserva) e reconhecer a competência federal em matérias de interesse local que tivessem repercussão nacional. Disso resultou uma necessária cooperação entre os níveis federativos, marcada pelo predomínio do poder federal (SCHWARTZ, 1993, p. 36).

Contudo, a experiência que mais caracteriza o federalismo cooperativo é a da Alemanha, cujo funcionamento não recai sobre as mesmas bases da norte-americana, mas sim na técnica de repartição vertical de competências (distribuição funcional) entre os entes federativos. Esse modelo tem suas origens na Constituição alemã de 1919 (Constituição de Weimar) e na Constituição austríaca de 1920, mas ganhou forma e aplicação nas Constituições desses países posteriores à 2ª Guerra Mundial.

A Constituição de Weimar relacionava as competências legislativas exclusivas da União (*Reich*) e o direito de legislar prioritariamente em um longo elenco de matérias.

Havia, ainda, a possibilidade de a União estabelecer regras de princípio sobre determinadas matérias, ficando o detalhamento delas a cargo das leis estaduais. Vigorava, ainda, a regra de que o direito federal prevalece sobre o estadual. Essa Constituição não chegou, portanto, a significar uma descentralização acentuada de poderes. O avanço veio com a Constituição austríaca, de 1920, que distribuiu as competências da seguinte forma: a Federação recebeu a competência de legislação e de execução sobre matérias predeterminadas; em outras, a Federação ficou com a legislação e os Estados (*Länder*) com a execução; e, em numerosas matérias, reservou-se à Federação a legislação de princípios e aos Estados a legislação de aplicação e de execução. Foi mantida, também, a regra de competência remanescente para os Estados. Ou seja, rompeu-se com o exclusivismo de legislação na Constituição austríaca e foi estabelecido um sistema de comunicação entre a legislação da Federação e a de execução dos Estados. Não obstante, a Constituição austríaca preservou elementos centralizadores, provenientes da tradição monárquica (HORTA, 2002, p. 312; ALMEIDA, 2005, p. 50).

Esse modelo foi aperfeiçoado pela Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, de 1949, que introduziu inovações significativas na organização do Estado federal. Na síntese de Horta (2002, p. 313), a repartição de competências do novo federalismo alemão compreendeu dois segmentos fundamentais: o da legislação exclusiva da Federação (União) e o da legislação concorrente ou comum. Esta se caracterizava como uma competência mista, a ser explorada tanto pela Federação quanto pelos Estados, e era mais numerosa do que a exclusiva da Federação.

Ainda conforme Horta (2002, p. 313), no domínio da legislação concorrente, que reúne matérias de grande importância, a prioridade de legislar é dos Estados, admitindo-se o exercício da legislação federal com o fim

de preencher a necessidade de legislação uniforme, dentro de critérios constitucionais (art. 72). Nessas mesmas condições, a Federação tem o direito de estabelecer normas gerais, a serem complementadas pelos Estados para regular as suas especificidades (art. 75). Mantém-se a prevalência da legislação federal sobre a estadual (art. 31), mas os Estados detêm a competência remanescente (art. 70) e podem legislar em matéria exclusiva da União se houver autorização expressa por lei federal (art. 71).

Além disso, a execução das leis federais é atribuída aos Estados como matéria própria, salvo disposição em contrário (art. 83), podendo também lhes caber essa execução por delegação da União (art. 85). Nesses casos, os Estados podem regulamentar a organização dos órgãos públicos e procedimentos administrativos, salvo disposição em contrário de leis federais, admitindo-se, ainda, que o governo federal determine preceitos administrativos de caráter geral (arts. 84 e 85).

Em todo caso, essas disposições ensejam maior participação dos Estados (ALMEIDA, 2005, p. 53), que também podem receber a colaboração da União em tarefas julgadas importantes para a coletividade ou de interesse comum para a melhoria das condições de vida, conforme lei federal (art. 91-A). Por tudo isso, Horta (2002, p. 313-314) entende que a Lei Fundamental de Bonn instituiu um modelo de federalismo de equilíbrio, por meio do qual “o indispensável exercício dos poderes federais não venha inibir o florescimento dos poderes estaduais”.

3. A repartição de competências na Constituição de 1988

A história da federação brasileira não é retilínea. Ao contrário, caracteriza-se por períodos cíclicos de breves expansões e de longas restrições à autonomia dos entes federativos, com consequentes retrações ou alargamentos dos poderes e competências da União. Tal percurso autoriza Almeida (2005, p. 44) a concluir que, pelo menos até

antes da Constituição de 1988, se tratava “quase de um Estado unitário redivivo”.

A tendência centralizadora, que se identifica em muitas federações, teve grande intensidade no Brasil. Proveniente da descentralização de um Estado unitário, a federação brasileira mostrou, desde seu nascedouro, certo artificialismo, que se traduziu em disposições constitucionais que acabavam por se confrontar com a realidade. Tanto assim que, em seu primeiro século de existência (1889-1988), a federação brasileira contou com apenas metade desse tempo de efetividade e prática, sendo o restante coberto por períodos de vigência meramente formal nas Constituições.

A Constituição de 1988 consolidou a redemocratização brasileira e ensejou, entre outras expectativas, a da restauração de um federalismo mais efetivo. Ocorre que, conforme registra Silva (2002, p. 475), a repartição regional e local de poderes depende da natureza e do tipo histórico de federação. No Brasil, em face da concentração de poder no governo central, de origem histórica e dimensão acentuada durante os governos militares, o esperado ressurgimento de um federalismo de equilíbrio passou a ser visto como um processo de descentralização do poder para os entes federados.

O imperativo de redistribuição de poder resultou em um intrincado sistema de repartição de competências, com “a combinação de praticamente tudo o que já se experimentou na prática federativa” (ALMEIDA, 2005, p. 74). O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades do Estado federal, segundo Silva (2002, p. 477), é o da predominância de interesse, pela qual cabe à União as matérias de interesse nacional, enquanto compete aos Estados as matérias de interesse regional e aos Municípios as matérias de interesse local.

No sistema da Constituição de 1988, convivem a repartição horizontal e a repartição vertical de competências. Sob a orientação de repartição horizontal, foram relacionadas as competências da União, no campo material

e legislativo, permanecendo os Estados com as competências remanescentes e os Municípios com as competências definidas indicativamente (BRASIL, 1988, arts. 21, 22, 25 e 30). O Distrito Federal acumula as competências estaduais e municipais, com poucas exceções (arts. 21, XIII, XIV, e 22, XVII).

Quanto à repartição vertical, ela se aplica onde possa haver atuação concorrente dos entes federativos. Foram previstos domínios de execução comum, em que pode ocorrer a atuação concomitante e cooperativa entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 1988, art. 23). No campo legislativo, foram definidos domínios de legislação concorrente, nos quais a União estabelece as regras gerais, a serem suplementadas pelos Estados, Distrito Federal e pelos Municípios (BRASIL, 1988, arts. 24 e 30, II).

De forma não sistemática, também há previsão de competência legislativa concorrente em alguns domínios que a Constituição atribui como privativos da União (BRASIL, 1988, art. 22, IX, XXI, XXIV, XXVII). Ainda nas matérias privativas da União, admite-se a possibilidade de delegação aos Estados do poder de legislar sobre questões específicas (BRASIL, 1988, art. 22, par. único).

A repartição de competências da Constituição de 1988 seguiu as linhas do federalismo contemporâneo europeu, mais especificamente da Lei Fundamental de Bonn (HORTA, 2002, p. 446), de onde buscou várias de seus preceitos. Lembra Almeida (2005, p. 76) que a Constituição brasileira de 1934 também serviu como fonte de inspiração para o constituinte de 1987/88, particularmente quanto ao rol de competências materiais comuns (BRASIL, 1934, art. 10), cujo conteúdo foi parcialmente repetido pela Constituição de 1988 (BRASIL, 1988, art. 23).

O modelo adotado teve a pretensão de tirar o melhor proveito da utilização das competências concorrentes, que havia significado um avanço, na Alemanha, “no sentido de propiciar um relacionamento federativo melhor balanceado, principal-

mente em função do tratamento que deu à competência legislativa” (ALMEIDA, 2005, p. 76). Para Horta (2002, p. 446), a “tarefa de reconstrução e de retificação não se limitou a repor o edifício demolido na sua arquitetura anterior”, mas se projetou “além da edificação reconstruída, para introduzir novos fundamentos e modernizar o federalismo constitucional brasileiro”. Desses novos fundamentos, o autor destaca a singular inclusão do Município como um dos entes que compõem a “união indissolúvel da República Federativa” (BRASIL, 1988, art. 1º) e a diversificação da repartição de competências, com inspiração na Lei Fundamental de Bonn, distribuída, a partir de então, em diversos domínios (HORTA, 2002, p. 446).

Almeida (2005, p. 77) faz uma avaliação positiva, em tese, do sistema de repartição de competências configurado na Constituição de 1988, entendendo ser “potencialmente hábil a ensejar um federalismo de equilíbrio”. Identifica nas competências compartilhadas (legislativas concorrentes e materiais comuns) mecanismos que podem levar à ampliação dos horizontes e ao incentivo da criatividade dos Estados. Argumenta, porém, que um juízo mais definitivo depende do conteúdo das competências privativas e compartilhadas previstas no sistema.

3.1. As competências privativas da União

Desde a origem do federalismo, constam nas constituições federais a enumeração dos poderes da União. Esse rol se fez necessário porque ali se continham as competências conferidas pelos Estados ao poder federal que constituíam, permanecendo as competências remanescentes com os próprios Estados. Entretanto, os poderes federais foram gradativamente estendidos, não só pela enumeração de competências, mas também por mecanismos como a teoria dos poderes implícitos.

Não obstante, jamais deixou de ser necessária a enumeração das competências da União. As constituições federais brasileiras não fogem a essa regra. Apesar de toda a

largueza que os poderes federais assumiram na história, sempre houve nos textos constitucionais um rol que delimitava (ou procurava delimitar) os poderes da União. Tradicionalmente, porém, as constituições brasileiras reuniram, em um só dispositivo, tanto as competências materiais quanto as legislativas. Por exemplo, no regime constitucional anterior, elas estavam juntas no art. 8º (BRASIL, 1967, art. 8º). A novidade da Constituição de 1988 foi cindir a enumeração de competências privativas da União em dois artigos: o art. 21 para as competências materiais e o art. 22 para as legislativas (BRASIL, 1988, arts. 21 e 22).

3.1.1. As competências materiais privativas da União

O art. 21 reúne as competências materiais da União, isto é, as atividades e encargos que a União está habilitada a desempenhar, sejam elas de cunho político, administrativo, econômico ou social (ALMEIDA, 2005, p. 84). Ou seja, reúnem-se nesse dispositivo as competências de índole executiva ou não-legislativa da União.

Ferreira Filho (1997, p. 151) vê uma tênue tendência de reversão da centralização na Constituição de 1988, embora constate que o art. 21, mais do que nenhum outro, revela a realidade da federação brasileira, ao mostrar, “insofismavelmente, a vastidão da

competência da União, que não deixa muito para os Estados”. Comparando-o com os preceitos equivalentes nas Constituições de 1891 e 1946, revela-se o acentuado processo de centralização pelo qual passou o Estado federal brasileiro.

Em comparação com o regime constitucional precedente, Almeida (2005, p. 91) registra que as competências materiais da União foram ampliadas na Constituição de 1988. Avalia que essa não era a intenção dos constituintes, a julgar pelo desejo de descentralização dos poderes que foi divulgado à época dos trabalhos, mas o que resultou da elaboração da nova Carta Política foi um reforço dos poderes da União. Acredita, então, que os constituintes de 1987/88 se deram conta de que os poderes que a União detinha no regime constitucional anterior deveriam, realmente, estar sob seu encargo. A autora conclui que “a grande maioria dos poderes arrolados não poderia deixar de estar ali”, ora porque se enquadravam na categoria dos poderes que somente poderiam ser exercidos por quem representa a unidade do Estado federal, ora porque articulam soluções para problemas que afetam mais de um ou todos os Estados-membros (ALMEIDA, 2005, p. 91).

Com efeito, justificam-se como sendo da União as competências reunidas nos três agrupamentos a seguir:

Agrupamento	Incisos do artigo 21 da Constituição Federal
Autoridade do Estado no plano internacional, guerra e paz, e defesa do território	I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais; II - declarar a guerra e celebrar a paz; III - assegurar a defesa nacional; IV - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente; VI - autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico; XXII - executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras (redação dada pela EC 19/1998);
Proteção da ordem constitucional em momentos de crise	V - decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal;
Moeda e câmbio	VII - emitir moeda; VIII - 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;

Também devem ser da União as competências referentes ao Distrito Federal, pelas especificidades que este ente federativo apresenta em termos institucionais e de se-

gurança. Igualmente, são de índole federal os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional. Esses grupos estão representados abaixo:

Agrupamento	Incisos do artigo 21 da Constituição Federal
Distrito Federal	XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios; XIV - 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 (redação dada pela EC 19/1998).
Serviços oficiais	XV - organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional;

O próximo agrupamento, porém, enseja alguma polêmica acerca de sua inserção entre as competências privativas da União:

Agrupamento	Incisos do artigo 21 da Constituição Federal
Planos de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, calamidades públicas, desenvolvimento urbano.	IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações; XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

Almeida (2005, p. 91) sugere que algumas dessas competências poderiam compor o rol de competências comuns. Uma delas seria a de planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas (inc. XVIII), especialmente as secas e inundações. O socorro aos Estados em caso de calamidade pública foi o primeiro (e único, à época) instrumento de cooperação entre eles e a União (BRASIL, 1891, art. 5º) e serviu, muitas vezes, como instrumento de interferência federal nos assuntos de economia interna dos Estados. Para Ferreira Filho (1997, p. 161), o apelo à União para que prestasse socorro às secas do Nordeste “foi um fator importantíssimo que ponderavelmente contribuiu para a centralização no federalismo brasileiro”. Apesar da relevância da atuação da União, especialmente na função de planejamento, não se justifica que essa competência não seja compartilhada com os próprios entes federativos envolvidos nas reiteradas ocorrências.

Outra competência privativa da União que se pode questionar refere-se à área do planejamento nacional e regional. Almeida (2005, p. 92) lembra que o planejamento é informado pelos princípios da “unidade por integração” e da “globalidade”, o que resulta em dificuldade de conciliação com a autonomia das unidades federadas. Contudo, argumenta a autora, embora possa utilizar-se de processos de centralização autocráticos, o planejamento pode valer-se de medidas de coordenação com a forma federativa, por meio da concertação dos planos federal e estaduais. Isso dependeria do desenvolvimento que se desse à lei que “estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento” (BRASIL, 1988, art. 174, § 1º).

A competência para “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econô-

mico e social” (inc. IX) coloca a União em posição de força em relação aos demais entes federativos, sobretudo se for considerado que serão buscadas ações em prol da eficiência das medidas, que muitas vezes demandam uniformidade para obtenção de ganhos de economia de escala. Vale observar que a competência envolve não só a elaboração, mas também a execução de planos nacionais e regionais, o que enseja evidente interferência na economia interna dos entes federativos. Pondera Ferreira Filho (1997, p. 156) que a União não poderá obrigar os Estados a observar o plano regional, “embora não lhe falem maneiras de induzi-los a tanto, especialmente por expedientes financeiros”. O autor também vislumbra problemas nos planos de ordenação do território, já que esbarram na autonomia estadual e municipal. Inclusive, lembra que a própria Constituição defere aos Municípios a competência para dispor sobre o que for de interesse local e nisso se inclui o plano diretor (BRASIL, 1988, arts. 30, I e 182).

A interferência da União também se manifesta na competência de “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (inc. XX). Nesse do-

mínio, pelo menos, encontra-se restrita à concepção de diretrizes, embora aquele que as elabora possa impor e controlar padrões de comportamento, tal como demonstrou a experiência norte-americana. Não obstante, Ferreira Filho (1997, p. 162) identifica na disposição um “inegável sentido centralizador”, pois essas matérias eram, tradicionalmente, de peculiar interesse municipal.

Algumas das competências materiais deferidas à União têm relação com a sua competência legislativa. Um exemplo é a concessão de anistia, que decorre da competência de legislar sobre direito penal, pois ela “consiste ato que apaga para todos os efeitos uma infração penal” (FERREIRA FILHO, 1997, p. 160). Além disso, ela é usualmente aplicada a crimes políticos. Outro caso é o da atividade de garimpagem, que se relaciona com a disciplina legal, a cargo da União, das jazidas, minas e outros recursos minerais (BRASIL, 1988, art. 22, XII). O mesmo se pode dizer com relação à inspeção do trabalho, pois a legislação sobre direito do trabalho é exclusiva da União. Nesse aspecto, contudo, se poderia cogitar de uma atuação conjunta dos entes federativos, o que resultaria em melhor desempenho da atividade de fiscalização do trabalho.

Agrupamento	Incisos do artigo 21 da Constituição Federal
Anistia	XVII – conceder anistia;
Inspeção do trabalho	XXIV – organizar, manter e executar a inspeção do trabalho;
Garimpo	XXV – estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa.

Outras tantas competências se referem a diretrizes, exploração, concessão ou permissão de serviços públicos que o constituinte entendeu deverem ter uniformidade

de tratamento em nível nacional, seja por sua natureza, por razões de relação custo-investimento ou de conveniência estratégica. São as referentes às seguintes áreas:

Agrupamento	Incisos do artigo 21 da Constituição Federal
Comunicações (serviço postal e telecomunicações)	X – manter o serviço postal e o correio aéreo nacional; XI – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais (redação dada pela EC 8/1995);

Agrupamento	Incisos do artigo 21 da Constituição Federal
Rádio e televisão	XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens (redação dada pela EC 8/1995); XVI - exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão;
Água e energia elétrica	XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: 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; XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;
Transporte, navegação e viação	XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura 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; XXI - estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;
Serviços e instalações nucleares	XXIII - 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, atendidos os seguintes princípios e condições: a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional; b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais (redação dada pela EC 49/2006); c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas; (redação dada pela EC 49/2006); d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa (redação dada pela EC 49/2006);

O elenco do art. 21, porém, não esgota as competências materiais privativas da União, que podem ser encontradas também em outros dispositivos da Constituição de 1988. Entre eles, podem ser lembrados: art. 164 (emitir moeda); art. 176 (pesquisa e lavra de recursos minerais e aproveitamento de energia hidráulica); art. 177 (petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos); art. 184 (desapropriação para fins de reforma agrária); art. 194 (organizar a seguridade social); art. 198 (organizar o sistema único de saúde); art. 214 (estabelecer o plano nacional de educação).

3.1.2. As competências legislativas privativas da União

Há uma correspondência entre as competências materiais da União e as suas competências legislativas (FERREIRA FILHO, 2007, p. 62), porque, na maior parte das vezes, a execução da atividade deve basear-se em uma norma legal emanada do próprio ente. Por isso, existe uma correlação entre o art. 21 (competência material) e o art. 22 (competência legislativa) da Constituição (BRASIL, 1988, arts. 21 e 22). Isso ocorre nos casos seguintes:

Agrupamento	Incisos do artigo 22 da Constituição Federal
Competências legislativas com equivalência nas competências materiais do art. 21, ou conexas a elas.	IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; V - serviço postal; VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais; VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores; IX - diretrizes da política nacional de transportes; X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial; XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; XVII - organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como organização administrativa destes; XVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais; XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza; XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional.

O mesmo se dá com algumas competências materiais da União que estão previstas, de modo esperso, no texto constitucional.

Nessa hipótese, o quadro a seguir indica os dispositivos correspondentes em colchetes que se seguem à transcrição dos incisos:

Agrupamento	Incisos do artigo 22 da Constituição Federal
Competências legislativas com equivalência nas competências materiais da União esparsas na Constituição, ou conexas a elas.	XIV - populações indígenas [ver art. 231]; XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais [ver art. 144, §§ 1º a 3º]. XXIII - seguridade social [ver art. 194]; XXIV - diretrizes e bases da educação nacional [ver art. 211]; XXV - registros públicos [ver art. 236]; XXIX - propaganda comercial [ver art. 220, §§ 3º, II e 4º]

Outros domínios, embora não tenham correspondência imediata com as competências materiais do art. 21 ou de normas esparsas, são assuntos tipicamente discipli-

nados pela instância federal, porque dizem respeito à nação e sua relação com o exterior e os estrangeiros:

Agrupamento	Incisos do artigo 22 da Constituição Federal
Competências legislativas tipicamente federais	VIII - comércio exterior e interestadual; XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização; XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;

Em alguns casos, a competência legislativa da União foi determinada porque se entendeu necessário constituir sistemas de

caráter nacional, para fomentar uma ação ordenada e uniforme na área. Esses grupos estão relacionados a seguir:

Agrupamento	Incisos do artigo 22 da Constituição Federal
Sistemas de caráter nacional	XI - trânsito e transporte; XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões; XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular; XX - sistemas de consórcios e sorteios;

Mas o art. 22 vai além das competências legislativas da União que se dirigem às suas próprias competências de execução ou coordenação. Ele também contempla domínios de legislação que têm incidência sobre todos os cidadãos ou entes da federação. Nesse caso, a Constituição Federal acaba, muitas vezes, por proceder a limitação na autonomia dos entes

federativos, principalmente quanto à prerrogativa de autolegislação. Em geral, a motivação para isso é conferir um único tratamento para o tema em todo o País, evitando desigualdades e distorções que poderiam ser provocadas por disciplinas distintas nos entes federados. Esse o caso típico das matérias jurídicas, relacionadas no quadro abaixo:

Agrupamento	Incisos do artigo 22 da Constituição Federal
Jurídicas	I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

As competências da União na área do direito, que contempla cada vez mais domínios desde a Constituição de 1934, dão ensejo ao que se pode chamar de centralização jurídica (FERREIRA FILHO, 1997, p. 165). Para Almeida (2005, p. 102), é adequado que o direito substantivo provenha de fonte única, pois a disparidade de ordenamentos provocaria incerteza e insegurança nas relações jurídicas estabelecidas entre partes domiciliadas em Estados distintos. A autora concorda com Ferreira Filho (1997, p. 165) no sentido de que o direito processual deveria ser adaptado às condições de cada região, para que atendessem melhor

à sua finalidade, mas observa que, pelo menos, foram passados para a legislação concorrente os “procedimentos em matéria processual” e a “criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas” (BRASIL, 1988, art. 24, inc. X e XI).

Dois incisos do art. 22 tratam da disciplina de institutos que promovem interferência no direito de propriedade: a desapropriação e a requisição civil ou militar. Por tratar de assuntos previstos nos direitos e garantias fundamentais (BRASIL, 1988, art. 5º, XXIV e XXV), o constituinte houve por bem defini-los como de competência da União:

Agrupamento	Incisos do artigo 22 da Constituição Federal
Interferência na propriedade	II - desapropriação; III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;

Finalmente, quatro incisos do art. 22 prevêem a competência privativa da União para editar “diretrizes” ou “normas gerais” nas matérias que menciona. Conforme Almeida (2005, p. 103), sua co-

locação nas competências privativas enseja uma inadequação técnica, porque aquelas expressões impõem uma repartição vertical de competências. São os seguintes incisos:

Agrupamento	Incisos do artigo 22 da Constituição Federal
Normas gerais	IX - diretrizes da política nacional de transportes; XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares; XXIV - diretrizes e bases da educação nacional; XXVII - 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 (redação dada pela EC 19/1998).

Os incisos IX e XXIV constam nos quadros anteriores, relacionados entre as matérias legislativas que têm conexão com competências materiais da União. A competência da União para dispor sobre normas gerais de organização das polícias militares e corpos de bombeiros, segundo Ferreira Filho (1997, p. 175), tem origem na ameaça que essas forças representam para o nível federal, conforme comprova a história – e de que é exemplo a Revolução Constitucionalista de 1932 –. Por isso, consagrou-se a tradição constitucional de a União exercer controle, aumentado progressivamente, sobre as forças militares estaduais.

Quanto à competência para editar normas gerais de licitação e contratação, ela tem origem na interpretação, sob o regime constitucional anterior, de que a licitação se enquadrava como matéria de direito financeiro, para concentrá-la na União (ALMEIDA, 2005, p. 102; FERREIRA FILHO, 1997, p. 177). A Constituição de 1988 reconheceu tratar-se de matéria de direito administrativo e, como tal, integrante da competência de cada ente federado. Contudo, o constituinte preferiu que a União editasse normas gerais sobre o tema, tendo em vista a conveniência de uniformização da matéria e suas conexões com os princípios da impessoalidade e da moralidade (BRASIL, 1988, art. 37).

Almeida (2005, p. 104) sugere que os dispositivos apontados deveriam constar no art. 24 e não no art. 22. Para a autora, a competência legislativa suplementar, nesses casos, já é dos Estados “por direito próprio”, pois compete à União apenas a normatividade geral (ALMEIDA, 2005, p. 106). A interpretação do Supremo Tribunal Federal, contudo, considera que o Estado-membro atua, nessas situações, por intermédio do exercício de sua competência remanescente (ARAÚJO, 2001, p. 115). Essa posição evita que seja deslocada, por via de interpretação, uma competência que a Constituição consagrou como privativa da União para o sistema de legislação concorrente.

Sundfeld (1993, p. 277) indica como motivo de inclusão do tema das licitações no art. 22 o fato deste dispositivo conferir a competência legislativa de normas gerais para a União, sem outorgar competência suplementar aos Estados, tal como ocorreria no art. 24. Para o autor, permite-se, com isso, que os Municípios exerçam poderes equivalentes aos dos Estados com relação à matéria, o que não poderia ocorrer se o tema fosse contemplado nas competências concorrentes entre União e Estados do art. 24.

Uma questão relacionada é saber se a previsão de legislação sobre normas gerais no art. 22 resulta na impossibilidade de os Estados exercerem a competência legislativa plena, se não existir lei federal sobre o tema (art. 24, § 3º). E, nesse caso, se os Municípios poderiam dispor livremente sobre a matéria, no âmbito do interesse local (art. 30, I), ou se somente poderiam suplementar as disposições estaduais (art. 30, II). O que se mostra adequado, no caso, é que cada ente disponha suas normas particulares, sem legislar supletivamente sobre normas gerais, devendo então recorrer a outros instrumentos de preenchimento de lacuna, como a analogia e os princípios gerais de direito.

Por fim, é necessário registrar que as competências legislativas da União não estão integralmente previstas no art. 22. Existem inúmeros outros dispositivos constitucionais que prevêm a edição de lei para regular assuntos de competência da União. O exemplo mais marcante disso é o art. 48, que, ao dispor sobre as atribuições do Congresso Nacional, relaciona quinze incisos contendo domínios de legislação federal. Não é à toa que existe, reconhecidamente, legislação em profusão na área federal.

3.1.3. *Delegação de competências legislativas privativas da União*

Provavelmente para compensar a concentração de domínios legislativos na área federal, a Constituição de 1988 admite que lei complementar autorize os Estados a legislar sobre questões específicas das

matérias relacionadas no art. 22 (BRASIL, 1988, art. 22, par. único). É uma tentativa de resguardar algum campo de normatização para os Estados, para disciplinarem sobre suas particularidades.

Essa possibilidade não é uma inovação do constituinte de 1987/88. Desde a Constituição de 1937 já se previa faculdade equivalente aos Estados, “quando se trate de questão que interesse, de maneira predominante, a um ou alguns Estados” (BRASIL, 1937, art. 17). Mas, na época, a lei estadual dependia da aprovação do governo federal.

Essa regra foi modificada nas Constituições seguintes, dando forma à legislação supletiva ou complementar dos Estados, prevista tanto no art. 6º da Carta de 1946, quanto no art. 8º, § 2º, da Carta de 1967. Em ambas, essa possibilidade somente incidia para algumas poucas competências legislativas privativas da União, mas serviu como o germe da legislação concorrente no direito constitucional brasileiro. A Constituição de 1988 não indicou quais matérias, entre as listadas no art. 22, podem ser objeto da delegação. Algumas delas não a admitem, como no caso das que regulam atividades executadas pela União, ou daquelas que não possam ter desdobramentos específicos nos Estados.

Questão interessante diz respeito à possibilidade ou não de a delegação dirigir-se apenas a um ou alguns Estados. Ferreira Filho (1997, p. 178) admite essa hipótese, “caso em que a norma assim editada apenas terá eficácia no território deste”. Almeida (2005, p. 110), entretanto, rejeita que tal delegação seja feita de forma desigual, em face do princípio da igualdade de tratamento tradicionalmente assegurado às entidades federadas, o que mantém a simetria de nosso federalismo. Lamenta que não tenha sido utilizada a fórmula da Constituição de 1937, que admitia a delegação apenas quando se tratasse de questão de interesse de um ou alguns Estados, porque aí estaria possibilitado o tratamento diferenciado, o que poderia contribuir para reduzir as desigualdades regionais e sociais brasileiras.

3.2. *As competências remanescentes dos Estados*

O art. 25, § 1º, da Constituição Federal traz a norma de atribuição de competências remanescentes, ao dispor que “são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição” (BRASIL, 1988, art. 25). Essa disposição se estende ao Distrito Federal (BRASIL, 1988, art. 32, § 1º).

A cláusula de atribuição das competências remanescentes aos Estados está presente, com variações de redação, desde a primeira Constituição Federal brasileira, com inspiração no modelo norte-americano. Por causa do processo de formação por segregação da federação brasileira, Ferreira Filho (1997, p. 197) defende que era mais adequada a redação de 1967, que dizia serem “conferidos” aos Estados os poderes remanescentes, do que as de 1946 e de 1988, que utilizaram o verbo “reservar”, porque os Estados-membros não detinham poderes que pudessem ser reservados, mas, ao contrário, receberiam aqueles que o ente central lhes atribuiu.

Tradicionalmente, os Estados permaneciam com as competências que não eram conferidas à União. Como os Municípios foram erigidos a entes federativos, as competências estaduais passaram não só a ser comprimidas por cima, mas também por baixo. Atualmente, cabem aos Estados as competências que não se incluem entre as competências que a Constituição confere, explícita ou implicitamente, à União ou aos Municípios. Assim, Ferreira Filho (1997, p. 197) tem razão quando afirma que os Estados tiveram suas competências bastante reduzidas em extensão e em importância.

Essas observações sobre a competência remanescente dos Estados valem tanto para o campo material quanto para a área legislativa, uma vez que nem uma nem outra se encontra discriminada na Constituição Federal.

Fugindo à regra das competências enumeradas estaduais, o § 2º do art. 25 prevê

cabem aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços de gás canalizado (BRASIL, 1988, art. 25). A razão dessa menção expressa é que o setor interessa aos Estados e à União, em vista do monopólio de pesquisa e lavra de jazidas de gás natural (BRASIL, 1988, art. 177, I), mas também aos Municípios, por se referir a serviços locais. O constituinte encarregou-se de evitar conflitos e atribuiu a competência aos Estados. Trata-se, aparentemente, de uma “liberalidade” que a União e os Municípios fizeram aos Estados, deixando-lhes, pelo menos, essa área de competência.

Fora essa, as competências materiais privativas dos Estados resumem-se, na verdade, a competências administrativas e financeiras. E a disciplina dessas matérias, por sua vez, forma quase todo o conjunto das suas competências legislativas privativas (ALMEIDA, 2005, p. 128).

As Constituições precedentes atribuíam aos Estados a competência de criarem e organizarem os Municípios e os distritos. Agora, a criação de Município, embora ainda exija lei estadual, tem sua disciplina geral no art. 18 da Constituição Federal e, depois da Emenda Constitucional nº 15, de 1996, também depende de lei complementar federal. Esta norma veio conter o aumento do número de Municípios, ocorrido após a Constituição de 1988, por meio de um controle centralizado na União.

Com a elevação a ente federativo, o próprio Município dispõe sobre sua organização, por meio de lei orgânica (BRASIL, 1988, art. 29). Quanto à criação, organização e supressão de distritos, trata-se agora de uma competência material dos Municípios, que deverão observar a legislação estadual pertinente (BRASIL, 1988, art. 30, IV). No regime constitucional anterior, a criação

dos Municípios e a sua divisão em distritos dependiam de lei estadual (BRASIL, 1969, art. 14, par. único).

Como novidade, a Constituição facultou aos Estados a instituição, por lei complementar, de 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 (BRASIL, 1998, art. 25, § 3º). Assim, a criação das regiões metropolitanas, antes deferida à União, hoje cabe aos Estados.

Além das regiões, os Estados podem optar pela criação de outros entes intra-estaduais, como as aglomerações urbanas e as microrregiões. O objetivo volta-se ao planejamento, organização e execução de funções públicas de interesse comum. Entretanto, Ferreira Filho (1997, p. 199) vislumbra dificuldades na compatibilização dessa finalidade com a autonomia municipal, especialmente pela condição de entes federativos dos Municípios. Por isso, entende que as regiões, aglomerações urbanas e microrregiões deverão desempenhar um papel de coordenação, a ser exercido basicamente pela persuasão junto aos Municípios.

3.3. As competências privativas dos Municípios

Na atribuição das competências municipais, a Constituição de 1988 adotou um sistema misto (BRASIL, 1988, art. 30). Nas competências materiais, preferiu relacioná-las. Nas legislativas privativas, adotou a tradicional forma de não enumerar, dizendo-a circunscrita ao “peculiar interesse do Município”, substituída, agora, para “interesse local”. Atribuiu ao Município, ainda, competências legislativas concorrentes para suplementar a legislação federal e a estadual.

Agrupamento	Incisos do artigo 30 da Constituição Federal
Competência legislativa privativa	I - legislar sobre assuntos de interesse local;
Competência legislativa concorrente	II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Para definir as competências legislativas privativas dos Municípios, a Constituição Federal diz caber-lhes legislar sobre assuntos de interesse local (BRASIL, 1988, art. 30, I). Em linhas gerais, esse é o critério adotado para a delimitação das competências municipais: o do “peculiar interesse” ou do “interesse local”. Aquela primeira expressão foi adotada desde a primeira Constituição Federal brasileira (BRASIL, 1891, art. 68); esta última foi utilizada apenas na mais recente, provavelmente apenas para veicular de modo diferente o mesmo conceito. De todo modo, não se identifica

uma distinção entre elas, devendo prevalecer o entendimento de que se referem ao interesse predominante do Município, e não do exclusivo, até porque este seria atualmente de difícil possibilidade.

Quanto às competências materiais privativas do Município, elas estão exemplificadas em alguns incisos do art. 30, mas podem ser buscadas no próprio conceito de “interesse local” e, eventualmente, em dispositivos esparsos da Constituição Federal. São as seguintes as competências explicitamente enumeradas dos Municípios:

Agrupamento	Incisos do artigo 30 da Constituição Federal
Tributária	III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
Distritos e ordenamento territorial	IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
Serviços públicos	V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
Social (educação e saúde)	VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental (redação dada pela EC 53/2006); VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
Proteção do patrimônio histórico-cultural	IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

A menção à competência tributária do Município não tem equivalente na União e no Estado. Ela decorre da descrição que a própria Constituição Federal faz do sistema tributário e, em especial, dos impostos do Município (BRASIL, 1988, art. 156). Também, não constitui novidade, visto que a Constituição de 1934 já previa a autonomia municipal em especial para “a decretação dos seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação das suas rendas” (BRASIL, 1934, art. 13, II). De qualquer modo, conferiu destaque à transparência na prestação de contas, prevista na parte final do dispositivo.

Como já foi abordado, a elevação do Município a ente federativo ensejou a transferência para ele da competência, anteriormente pertencente ao Estado-membro, de criar, organizar e suprimir os distritos, que são circunscrições administrativas municipais. Mas como a criação de distritos continua a ter repercussões para o Estado-membro, a Constituição exige que os Municípios atendam à legislação estadual.

Cabe ao Município, ainda, promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Embora a matéria seja de evidente interesse

local, o Município deverá compatibilizar seu plano diretor com os planos nacionais e regionais de ordenação do território, de competência privativa da União (BRASIL, 1988, art. 21, IX), assim como aos ditames do direito urbanístico, cuja competência é concorrente entre União e Estados (BRASIL, 1988, art. 24, I). O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, cujo objetivo é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 1988, art. 182).

Também no que diz respeito aos serviços públicos, vale o interesse local como critério de distinção da competência municipal. Cumpre registrar que, desde a Constituição de 1934, atribui-se ao Município “a organização dos serviços de sua competência” (BRASIL, 1934, art. 13, III). O Município poderá organizar e prestar os serviços de interesse local diretamente ou sob regime de concessão. O dispositivo exemplifica, como de competência municipal, o transporte coletivo, inclusive para acentuar seu caráter essencial. Não obstante, vale lembrar que à União compete privativamente instituir diretrizes para os transportes urbanos, as quais deverão ser seguidas pelos Municípios.

As demais competências, relativas a educação, saúde e patrimônio histórico-cultural são, na verdade, de atuação comum dos entes federativos, tanto assim que constam do art. 23 da Constituição Federal (BRASIL, 1988, art. 23, II, III e V). Contudo, elas vêm relacionadas como competências dos Municípios para reforçar a atuação específica que a esfera municipal desempenha nessas áreas.

Na área de educação, compete aos Municípios manter programas de educação infantil e de ensino fundamental, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado. A disposição se compatibiliza com o art. 211, que determina a organização, em regime de colaboração, dos sistemas

de ensino da União, Estados e Municípios, garante assistência técnica e financeira e estabelece uma divisão de atribuições aos entes federados, cabendo aos Municípios atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil.

Situação equivalente existe na área de saúde, em que cabe ao Município prestar os serviços de atendimento à saúde da população, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado. A atuação do Município segue as diretrizes do sistema único de saúde, do qual participam, de forma integrada, todos os entes federados (BRASIL, 1988, art. 198).

Por fim, cabe aos Municípios proteger o patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. Trata-se de atuar, em seu âmbito, na proteção das obras e bens de valor histórico, artístico e cultural, impedindo-lhes a evasão, a destruição e a descaracterização (BRASIL, 1988, art. 23, III e IV).

Como se vê, o rol do art. 30 da Constituição Federal não acrescenta muito, uma vez que apenas procura sistematizar – mesmo assim, de forma incompleta – as competências materiais municipais. Além disso, mistura competências privativas com parcelas de competências comuns dos Municípios.

3.4. As competências comuns (materiais concorrentes)

A repartição de competências no Estado federal mostrou-se, na realidade, mais complexa do que a classificação em poderes enumerados e poderes remanescentes seria capaz de apreender. Embora boa parte dos poderes se constituísse de competências exclusivas da União ou dos Estados, constatou-se a existência de poderes compartilhados entre os entes da federação, que levou à noção de competências concorrentes.

Tal como procedeu quanto às competências da União, a Constituição de 1988 tratou em dispositivos separados as competências

concorrentes de natureza material, que qualifica como “comum” aos três níveis da federação (BRASIL, 1988, art. 23) e as competências concorrentes legislativas para a União e os Estados (BRASIL, 1988, art. 24).

3.4.1. Enumeração das competências comuns

A competência material comum aos níveis da federação enseja uma co-responsabilidade entre elas, de modo que atuem de forma cooperada para a consecução desses encargos atribuídos ao poder público. Se, por um lado, a competência comum admite a capacidade de ação de todos os níveis federativos nos domínios contemplados, de outro exige a participação deles no desempenho conjunto das competências.

Contudo, na visão de Ferreira Filho (1997, p. 178), isso não significa que os entes federativos estejam em pé de igualdade em relação às competências concorrentes. Argumenta o autor que, sendo a Administração sujeita ao princípio da legalidade, a lei é que definirá a tarefa de cada um desses entes. Em decorrência da legislação pertinente, em sua maioria também de natureza

concorrente, haverá uma delimitação de esferas entre a União e os demais entes federativos.

Conforme lembra Almeida (2005, p. 133), o desempenho das competências materiais deverá pressupor a regulamentação normativa das matérias, que, por sua vez, seguirá as regras de competência legislativa. Observa que “essas regras sinalizam, no caso, para a preponderância da União”.

Realmente, é interessante buscar a competência normativa de cada um dos domínios de competência material comum. Isso porque serão essas normas que deverão determinar a forma de atuação comum dos entes federativos, respeitadas as suas respectivas autonomias. Essa comparação, com efeito, demonstra uma forte correlação entre as competências concorrentes material e legislativa, com participação preponderante da União.

Em apenas dois casos a competência material comum não encontra imediata correspondência com as competências relacionadas nos arts. 21 e 22 (privativas material e legislativa da União) e 24 (concorrente):

Competência material comum	Competência legislativa correspondente
I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;	[não enumerada]
X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;	[não enumerada]

O primeiro inciso define mais uma obrigação de todos os entes federativos do que, propriamente, uma competência de execução. O inciso X, por sua vez, não delimita exatamente um domínio material, mas um fim a ser perseguido, em conexão com um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, que é o de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 1988, art. 3º, III).

As demais competências materiais encontram ligação com a legislação privativa

da União ou com a legislação concorrente, na qual cabe à União dispor sobre normas gerais. Por isso, o acerto em se afirmar que é a União que, na verdade, disciplinará a forma de atuação conjunta dos entes federativos, respeitados os contornos básicos da própria Constituição e das autonomias estadual e municipal.

Há um dos domínios de competência material concorrente que se submete inteiramente à competência legislativa privativa da União, qual seja o relativo à pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais:

Competência material comum	Competência legislativa correspondente
XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;	Da União: Art. 22, IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; Da União: Art. 22, XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;

Além da competência para legislar sobre águas, energia, jazidas, minas e recursos minerais (BRASIL, 1988, art. 22, IV e XII), à União cabe “instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso” (BRASIL, 1988, art. 21, XIX), assim como 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” (BRASIL, 1988, art. 21, XII, b).

A exploração desses recursos hidráulicos e minerais beneficia, inicialmente, a União. Dispõe o art. 176 da CF que os recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou

aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra. Para tanto, essas atividades são realizadas mediante autorização ou concessão da União. Nos termos da lei, é assegurada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como aos órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração dos recursos no respectivo território, ou compensação financeira por essa exploração (art. 20, § 1º). Nesse sentido é que se admite a competência concorrente comum de “registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios” (BRASIL, 1988, art. 23, XI).

Duas outras competências materiais concorrentes baseiam-se em diretrizes traçadas pela União:

Competência material comum	Competência legislativa correspondente
V - proporcionar os meios de acesso à [...] à educação [...];	Da União: Art. 22, XXIV - diretrizes e bases da educação nacional [ver art. 211]; Comum: Art. 24, IX - educação, [...];
IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;	Da União: Art. 21, XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; Comum: Art. 24, I - direito [...] urbanístico;

No inciso V do art. 23 figura a importante área da educação, na qual a União legisla sobre as diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV). Nesse setor, a própria Constituição Federal traçou uma divisão vertical de competências, ao dispor que os Estados atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio e os Municípios, no ensino fundamental e na educação infantil (art. 211, §§ 2º e 3º).

Outra área em que deverão ser seguidas as diretrizes da União é a de desenvolvimento urbano, inclusive habitação e sane-

amento básico (art. 21, XX). Desse modo, os “programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básicos” (BRASIL, 1988, art. 23, IX), a serem promovidos por todos os entes federativos, deverão estar coerentes com aquelas diretrizes, além de seguir as normas gerais estabelecidas pela União na legislação sobre direito urbanístico (BRASIL, 1988, art. 24, I).

As demais competências materiais comuns do art. 23 estão todas vinculadas a competências legislativas concorrentes:

Competência material comum	Competência legislativa correspondente
II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;	Comum: Art. 24, XII – previdência social, proteção e defesa da saúde; Comum: Art. 24, XIV – proteção e integração social 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;	Comum: Art. 24, VII – proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; Comum: Art. 24, VIII – responsabilidade por dano [...] a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
V – proporcionar os meios de acesso à cultura, [...] e à ciência;	Comum: Art. 24, IX – educação, cultura, ensino e desporto;
VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;	Comum: Art. 24, VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; Comum: Art. 24, VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente [...];
VIII – fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;	Comum: Art. 24, V – produção e consumo; Da União: Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção [...] § 1º – Incluem-se no planejamento agrícola as atividades agro-industriais, agropecuárias, [...].
XII – estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito	Comum: Art. 24, IX – educação, cultura, ensino e desporto; Da União: Art. 22, XI – trânsito e transporte;

Nesses domínios, cabe à União estabelecer as normas gerais e aos Estados e Municípios editar as normas suplementares, relacionadas às suas respectivas peculiaridades (arts. 24, §§ 1º e 2º; e 30, II).

3.4.2. Formas de cooperação

Ainda no terreno das competências materiais comuns, cabe analisar a possibilidade que abre o parágrafo único de art. 23, segundo o qual leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. De início, a redação original do dispositivo previa apenas uma lei complementar. A Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, substituiu a expressão “lei complementar” por “leis complementares”, para que as normas de cooperação possam ser fixadas para cada

domínio, em virtude da dificuldade de se estabelecer uma regra única para todos eles.

Como era antes, Ferreira Filho (1997, p. 182) e Almeida (2005, p. 133) não tinham muita esperança que a lei complementar contribuísse muito para a colaboração entre os entes federativos, pois ela não poderia desatender as normas constitucionais de repartição de competência que já comandam e limitam a cooperação entre aqueles. E, como foi visto, essa cooperação se impõe com preponderância da União, sob a égide da legislação federal.

Assim, a alteração do parágrafo único do art. 23 poderá ainda não ser suficiente para incrementar a cooperação entre os entes federativos. A simples pluralidade de leis complementares pode não trazer o impulso suficiente ao instituto porque a União, provavelmente, deverá preferir legislar sobre os domínios comuns mediante

leis ordinárias, cujo quorum de aprovação é de maioria simples, no exercício de sua competência legislativa privativa ou concorrente (de estabelecer normas gerais). Afinal, tanto em uma espécie normativa quanto na outra a União tem como limite a autonomia estadual e municipal, fixada pela Constituição Federal, não servindo a lei complementar, apesar do quorum qualificado de maioria absoluta, para alargar mais limites ou impor obrigações mais rigorosas para os Estados e Municípios.

Interessante questão é suscitada por Almeida (2005, p. 135-137) quanto à possibilidade de execução de leis e serviços de uma esfera federativa por servidores de outra. Lembra a autora que a Constituição de 1988 não repetiu, em sua redação original, a norma contida na Constituição anterior, que permitia aos entes federativos celebrar convênios para a execução suas leis, serviços e decisões, por intermédio de funcionários federais, estaduais ou municipais (BRASIL, 1969, art. 13, § 3º). Havia controvérsia sobre se o parágrafo único do art. 23 poderia, ou não, estabelecer norma equivalente, em face do silêncio da Constituição.

A propósito do sistema de execução de serviços, Silva (2002, p. 480) distingue três sistemas: *a)* imediato, segundo o qual cada ente federativo mantém sua própria administração, com funcionários próprios, independentes uns dos outros e subordinados aos respectivos governos (EUA, Argentina); *b)* mediato, pelo qual os serviços federais são executados, em cada Estado, por funcionários deste, mantendo a União pequeno corpo de servidores incumbidos da vigilância e fiscalização (Alemanha, Índia); *c)* misto, que permite que serviços de um ente sejam executados por servidores de outro, e vice-versa (Suíça, Áustria). Registra o autor que o sistema brasileiro é o de execução imediata. Entretanto, via no parágrafo único do art. 23 a possibilidade de estabelecer cooperação entre as entidades.

Contudo, para afastar dúvidas, a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, deu nova redação ao art. 241 da Constituição Federal, para estabelecer que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão disciplinar, por meio de lei, os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. Silva (2002, p. 481) esclarece que os convênios de cooperação veiculam acordos de entes federativos de espécies distintas, enquanto os consórcios públicos são acordos firmados entre entes federativos da mesma espécie.

A Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum. Não obstante, Abrucio (2001, p. 103) identifica certa fragilidade institucional nesse instrumento jurídico, pois os consórcios “ficam à mercê das mudanças políticas e do apoio social de mais de uma cidade, que tem de se manter ao longo do tempo”.

Os convênios baseados no art. 241 da Constituição Federal, por sua vez, têm como primeiro exemplo a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007 (decorrente da conversão da Medida Provisória nº 345, de 2007), que dispõe sobre a cooperação federativa no âmbito da segurança pública. Esta norma prevê a possibilidade da União firmar convênios com os Estados e o Distrito Federal para executar atividades e serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. A cooperação compreende ações conjuntas, transferências de recursos e desenvolvimento de atividades de capacitação de profissionais, instituindo, para tanto, a Força Nacional de Segurança Pública.

3.5. As competências legislativas concorrentes

3.5.1. Classificação das competências legislativas concorrentes

A competência legislativa concorrente possibilita que mais de um ente federativo legisle sobre um mesmo domínio. As competências concorrentes podem ser de duas espécies: cumulativas (ou clássicas); e não-cumulativas (ou limitadas).

Conforme Ferreira Filho (1997, p. 182), a concorrência cumulativa existe quando não há limites prévios para o exercício da competência por parte dos entes federativos envolvidos. Mas, havendo choque entre a norma estadual e a federal, prevalece a norma da União. Por isso, Moreira Neto (1988, p. 131) caracteriza a concorrência cumulativa clássica “pela disponibilidade ilimitada do ente central de legislar sobre a matéria, até mesmo podendo esgotá-la”. Aos Estados remanescem os poderes de suprir a ausência de norma federal, ou de complementá-la, se existir, para preencher lacunas.

Essa espécie de competência concorrente supõe a prevalência da norma de maior abrangência, de modo que o direito nacional tem preferência sobre o direito local. Essa preferência se justifica, sobretudo, pelo “primado do *interesse nacional*, prestigiando-se sua expressão política máxima com vistas aos efeitos integradores sobre a nação como um todo” (MOREIRA NETO, 1988, p. 130, grifos do autor).

A competência concorrente não-cumulativa (ou limitada) implica uma repartição vertical, em que se verifica uma correspondência entre o nível federativo e a abrangência da legislação, de modo que cabe à União dispor sobre normas gerais e aos Estados adotar normas suplementares, dirigidas para o seu âmbito e especificidade de atuação.

Conforme demonstra Moreira Neto (1988, p. 132), as Constituições brasileiras não trataram de forma sistemática a dis-

tinção entre a competência concorrente cumulativa e a não-cumulativa (que o autor prefere denominar, respectivamente, de clássica e limitada). Em 1891, nem uma nem outra recebeu acolhida.

A Constituição de 1934 inaugurou a competência concorrente, das duas espécies, misturando-as no artigo 5º, que arrolava as competências privativas da União, mas cujo § 3º admitia, em diversos domínios, a “legislação estadual supletiva ou complementar” para atender “às peculiaridades locais, suprir lacunas ou deficiências da legislação federal, sem dispensar as exigências desta” (BRASIL, 1934, art. 5º). A distinção entre as espécies de legislação concorrente era possível porque, no caso da não-cumulativa (limitada), a matéria foi precedida pelas expressões “diretrizes”, “normas fundamentais” ou “normas gerais”.

A mesma forma foi adotada pela Constituição de 1946. O art. 6º apontava as alíneas do inciso XV do art. 5º, que relacionava as matérias de competência privativa da União, nas quais não estava excluída “a legislação estadual supletiva ou complementar” (BRASIL, 1946, arts. 6º). Entre essas, duas alíneas continham domínios de competência concorrente limitada: “b) *normas gerais* de direito financeiro; de seguro e previdência social; de defesa e proteção da saúde; e de regime penitenciário”; e “d) *diretrizes* e bases da educação nacional” (BRASIL, 1946, arts. 5º, XV, grifos nossos).

Tanto a Constituição de 1967 quanto a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, mantiveram a sistemática anterior. No texto constitucional de 1969, o parágrafo único do art. 8º remete às alíneas do inciso XVII do mesmo dispositivo, que contempla as matérias de competência legislativa privativa da União, nas quais “não exclui a [competência] dos Estados para legislar supletivamente [...], respeitada a lei federal” (BRASIL, 1969, art. 8º). Entre essas alíneas, quatro são de competência cumulativa. As duas não-cumulativas são: “c) *normas gerais* sobre orçamento, despesa e gestão patrimonial e

financeira de natureza pública; taxa judiciária, custas e emolumentos remuneratórios dos serviços forenses, de registro públicos e notariais; de direito financeiro; de seguro e previdência social; de defesa e proteção da saúde; de regime penitenciário” (redação da EC 7/77); e “q) diretrizes e bases da educação nacional; normas gerais sobre desportos” (BRASIL, 1969, art. 8º, grifos nossos).

Como observa Moreira Neto (1988, p. 135), o instituto da competência legislativa

concorrente não-cumulativa generalizou-se na Constituição de 1988, a ponto de primar sobre a feição clássica da legislação concorrente cumulativa.

3.5.2. Enumeração das competências legislativas concorrentes

A Constituição Federal relacionou, no art. 24, os domínios de competência legislativa concorrente não-cumulativa. São eles, agrupados por temas:

Agrupamento	Incisos do artigo 24 da Constituição Federal
Direito e orçamento	I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; II - orçamento;
Produção, consumo e comércio	III - juntas comerciais; V - produção e consumo; VIII - responsabilidade por dano [...] ao consumidor [...];
Justiça e assistência judiciária	IV - custas dos serviços forenses; X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; XI - procedimentos em matéria processual; XIII - assistência jurídica e Defensoria pública;
Meio Ambiente; solo e recursos naturais	VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente [...];
Patrimônio cultural, turístico e paisagístico	VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por dano [...] a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
Educação, cultura e desporto	IX - educação, cultura, ensino e desporto;
Previdência social e saúde;	XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;
Pessoas portadoras de deficiência	XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;
Infância e juventude	XV - proteção à infância e à juventude;
Polícia civil	XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

Não obstante a possibilidade de prevalência da União, imposta por sua capacidade de editar normas gerais, o exame desse rol de competências faz alguma justiça à intenção descentralizadora dos constituintes de 1987/88. Em relação ao direito anterior, houve razoável inovação de matérias incluídas nas competências legislativas concorrentes.

Do grupo “Direito e orçamento”, já constavam os direitos tributário, financeiro e a matéria orçamentária. Os direitos econômico e urbanístico são novidade e

o direito penitenciário ganhou referência mais ampla (antes, a menção era ao regime penitenciário).

Do grupo “Produção, consumo e comércio”, a legislação sobre as juntas comerciais e a produção e consumo eram concorrentes cumulativas, passando agora a limitadas. Não havia previsão de legislação concorrente sobre a responsabilidade por dano ao consumidor.

Apenas as custas dos serviços forenses integravam a competência concorrente não-cumulativa no texto constitucional de 1969.

O restante do grupo “Justiça e assistência judiciária” constitui inovação, no sentido de uma maior adequação do processo judicial às realidades estaduais.

O maior avanço da legislação concorrente situa-se nos grupos “Meio Ambiente; solo e recursos naturais” e “Patrimônio cultural, turístico e paisagístico”. É de grande relevância que os Estados possam participar na legislação ambiental, especialmente em um país de grandes dimensões e variedades como o Brasil. A proteção ao patrimônio histórico-cultural, antes de competência cumulativa (BRASIL, 1969, art. 180), passa a ter limites para cada esfera federativa.

No grupo de “Educação, cultura e desporto”, apenas a cultura é novidade na legislação concorrente não-cumulativa, pois a educação e o desporto já tinham suas diretrizes e normas gerais delineadas pela União desde 1969. Também não são novidades os domínios da “Previdência social e saúde”. Mas a proteção das pessoas portadoras de deficiência e a proteção da infância e da juventude formam novos domínios concorrentes não-cumulativos.

Quanto à “Polícia civil”, porém, verifica-se uma centralização, pois a matéria era antes integralmente regulada pelos Estados. Desde 1988, a União pode estabelecer normas gerais sobre a organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

Por fim, cumpre registrar que o rol do art. 24 não é exaustivo. Assim, existem outras hipóteses¹ de competência legislativa concorrente não-cumulativa ao longo do texto constitucional de 1988.

3.5.3. Normas gerais e normas suplementares

A competência legislativa concorrente não-cumulativa institui uma verdadeira repartição vertical do poder de legislar

¹ Almeida (2005, p. 143) registra os seguintes exemplos: arts. 21, XX e XXI; 22, IX, XXI, XXIV, XXVII; 146, IV; 236, par. único; 61, § 1º, “d” e 134, par. único.

(FERREIRA FILHO, 1997, p. 183). A forma dessa repartição, na Constituição de 1988, assenta-se nos parágrafos do art. 24.

Pelo dispositivo, a União limita-se a estabelecer normas gerais (art. 24, § 1º). Aos Estados, cabe editar a legislação suplementar (art. 24, § 2º). Inexistindo a lei federal sobre normas gerais, os Estados podem exercer a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades (art. 24, § 3º). Sobrevindo a lei federal sobre normas gerais, suspende-se a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (art. 24, § 4º).

Esse mecanismo impõe uma série de conceitos que devem ser esclarecidos. O primeiro, e mais polêmico, é o de *normas gerais*. Não se trata de uma novidade em nosso direito constitucional, pois a Constituição de 1934 já se referiu a normas gerais na competência da União (BRASIL, 1934, art. 5º, XIX, i), utilizando-se, ainda, de expressões equivalentes, como “normas fundamentais” e “diretrizes”. Desse modo, as “normas gerais” impõem um limite à legislação federal, mas de precisão duvidosa. Com efeito, há uma margem de incerteza sobre até que ponto a legislação ainda é “geral”, não está particularizando o tema e, com isso, invadindo a esfera de competência estadual.

Ainda sob a égide da Constituição pretérita, Ramos (1986, p. 129) observa que o conceito de normas gerais “contém uma considerável zona de indeterminação, aclarável somente pelo aplicador da lei, no deslinde do caso concreto”. Afirma que “não pode haver normatividade genérica se a preocupação não é a de regular os caracteres jurídicos básicos, fundamentais, da situação subjacente”, de modo que se deve repelir, com veemência, a ideia de que a União pode, por lei, transformar em geral todo e qualquer aspecto da matéria em foco. Conclui que o conceito de normas gerais “não faculta ao legislador federal a regulação exaustiva da matéria, posto que importa em circunscrever as normas federais

ao campo da generalidade, dos princípios básicos” (RAMOS, 1986, p. 129).

Conforme Moreira Neto (1988, p. 140), “a dificuldade está em precisar o critério distintivo do que sejam normas gerais e do que sejam normas específicas”. O autor lembra que essa discussão teve maior desenvolvimento, no Brasil, no âmbito do direito financeiro. Nessa seara, é famosa a formulação de Carlos A. C. Pinto (1949, p. 24, apud Almeida, 2005, p. 148), que procura identificar as normas gerais por meio de excludentes. Desse modo, afirma que não são normas gerais: *a*) as que objetivem especialmente uma ou algumas dentre as várias pessoas congêneres de direito público, participantes de determinadas relações jurídicas; *b*) as que visem, particularizadamente, determinadas situações ou institutos jurídicos, com exclusão de outros, da mesma condição ou espécie; *c*) as que se afastem dos aspectos fundamentais ou básicos, descendo a pormenores ou detalhes.

Em busca de um ângulo positivo, após amplo inventário da doutrina, Moreira Neto (1988, p. 149) sintetiza as seguintes características das normas gerais: *a*) estabelecem princípios, diretrizes, linhas mestres e regras jurídicas; *b*) não podem entrar em pormenores ou detalhes nem, muito menos, esgotar o assunto legislado; *c*) devem ser regras nacionais, uniformemente aplicáveis a todos os entes públicos; *d*) devem ser regras uniformes para todas as situações homogêneas; *e*) só cabem quando preencham lacunas constitucionais ou disponham sobre áreas de conflito; *f*) devem referir-se a questões fundamentais; *g*) são limitadas, no sentido de não poderem violar a autonomia dos Estados; *h*) são normas de aplicação direta.

Há, ainda, uma “sobrecaracterística” de grande relevância, qual seja o fato de as normas gerais se caracterizarem como “conceito-limite”, o que as torna peculiares no contexto do poder organizado de uma federação. Segundo o autor, elas “ende-

reçam limites, ao mesmo tempo, para os legisladores federais e estaduais, embora possam estendê-los para os aplicadores federais e, eventualmente, os estaduais [...]” (MOREIRA NETO, 1988, p. 152).

Essa peculiaridade, por sua vez, leva à caracterização das normas gerais como um terceiro gênero normativo, intermediário entre as normas-princípios, que se situam no extremo de abstração e generalização dos princípios, e as normas-particularizantes, que se colocam no outro extremo, de concreção e particularização dos atos jurídicos. As normas-princípios dirigem-se predominantemente aos legisladores e as normas-particularizantes voltam-se à disciplina das relações jurídicas substanciais entre os indivíduos. As normas gerais, embora se destinem ordinariamente ao legislador, se dirigem extraordinariamente ao aplicador. Na primeira hipótese, têm eficácia jurídica indireta e mediata; na última, têm eficácia direta e imediata (MOREIRA NETO, 1988, p. 158).

Moreira Neto (1988, p. 159) chega, enfim, à seguinte definição:

“[...] Normas gerais são declarações principiológicas que cabe à União editar, no uso de sua competência concorrente limitada, restrita ao estabelecimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos, que deverão ser respeitadas pelos Estados-membros na feitura das suas respectivas legislações, através de normas específicas e particularizantes que as detalharão, de modo que possam ser aplicadas, direta e imediatamente, às relações e situações concretas a que se destinam, em seus respectivos âmbitos políticos” (MOREIRA NETO, 1988, p. 159).

Para Ferraz Júnior (1995, p. 249), dois critérios auxiliam na caracterização das normas gerais. O primeiro é o lógico e enseja a classificação das normas quanto ao conteúdo e quanto ao destinatário. Quanto ao conteúdo, as normas são gerais

quando a matéria prescrita se reporta a toda e qualquer ocorrência da espécie, distinguindo-se das normas singulares (um só caso) e particulares (alguns casos). Quanto ao destinatário, uma norma é geral quando se aplica à universalidade deles, distinguindo-se das normas especiais, que se destinam a uma coletividade ou categoria de destinatários.

Contudo, segundo o autor, o critério mais útil é o teleológico, pois a caracterização das normas gerais há de se reportar ao interesse prevalecente na organização federativa. Como o federalismo cooperativo vê na necessidade de uniformização de certos interesses um ponto básico da colaboração, toda matéria que extravase o interesse circunscrito de uma unidade “porque é comum (todos têm o mesmo interesse) ou porque envolve tipologias, conceituações que, se particularizadas num âmbito autônomo, engendrariam conflitos ou dificuldades no intercâmbio nacional, constitui matéria de norma geral” (FERRAZ JÚNIOR, 1995, p. 249).

Por fim, vale ressaltar uma característica das normas gerais mencionada por todos, que é o fato de serem nacionais. Conforme observa Cambi (1998, p. 252), na elaboração das normas gerais, a União desempenha atividade diversa daquela que exerce quando elabora a legislação federal (dirigida somente à União). Ao dispor sobre as normas gerais, o Congresso Nacional exerce o poder de prescrever normas nacionalmente uniformes, vinculantes a todos os entes federativos. Na síntese de Moreira Neto (1988, p. 158), “seu fim é a uniformização do essencial sem cercear o acidental, peculiar das unidades federadas”.

Diz o § 2º do art. 24 que a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência *suplementar* dos Estados. Esse é outro termo a ser esclarecido, especialmente porque não foi utilizado pelas Constituições brasileiras anteriores, que preferiram, desde 1934, os termos “supletiva” e “complementar”.

Antes, podia-se entender que a competência supletiva se referia a suprir, substituir ou fazer as vezes de algo; enquanto a competência complementar significaria acrescentar pormenores, desdobrar ou detalhar o conteúdo de uma regra geral. Agora surge um novo termo, a competência suplementar, que tem um sentido abrangente, que compreende tanto a competência supletiva quanto a complementar (ALMEIDA, 2005, p. 152).

No caso de existirem as normas gerais da União, os Estados permanecem, então, com a competência complementar de pormenorizá-las, pela elaboração de suas normas específicas. Se as normas gerais fixam o que é uniforme a todos, as normas complementares virão, exatamente, dispor sobre as necessidades e especificidades de cada Estado.

Faltando, porém, as normas gerais da União, os Estados podem exercer a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades (art. 24, § 3º), o que equivale a dizer que passam a exercer a competência supletiva. Trata-se de uma competência que o Estado exerce em caráter excepcional. Nesse caso, o Estado disporá da competência legislativa plena, vale dizer, poderá até mesmo estabelecer normas gerais ou princípios, que servirão de base para o seu desenvolvimento próprio e específico da matéria, mas deve se ater ao necessário para atender a suas peculiaridades.

Conforme Ferraz Júnior (1995, p. 250, grifo do autor), trata-se de uma competência legislativa plena com “função *colmatadora* de lacuna”, pois o legislador estadual pode “legislar sobre normas gerais naquilo que elas constituem condições de possibilidade para a legislação própria sobre normas particulares”. Por essa razão, acrescenta o autor, “só podem ser gerais quanto ao conteúdo, mas não quanto aos destinatários: só obrigam nos limites da autonomia estadual”. Ou seja, a norma elaborada pelo Estado, no desempenho da competência supletiva, somente tem validade no âmbito de seu território, não se

podendo estender suas disposições (gerais ou específicas) para outros Estados.

Por fim, sobrevivendo a lei nacional sobre normas gerais, suspende-se a eficácia da lei estadual no que lhe for contrário (art. 24, § 4º). Tanto as normas estaduais decorrentes da competência supletiva quanto as provenientes da competência complementar que se coloquem em choque com as normas gerais da legislação nacional terão sua eficácia suspensa. Isso resulta na inaplicabilidade da lei estadual, e não em sua revogação, de forma que se, no futuro, houver a revogação da lei federal, a lei estadual recobrará sua eficácia e voltará a incidir.

Sobre a aplicação do disposto no art. 24, § 4º, Cambi (1998, p. 257) faz uma interessante advertência: “antes de se averiguar se a legislação nacional contraria a legislação estadual, é preciso verificar se o exercício da competência concorrente por parte da comunidade total [União] foi legítima”. Com razão o autor, pois somente estará suspenso aquilo que contrariar as normas gerais da União, não se podendo admitir que a legislação nacional trate de especificidades e, com isso, acabe por suspender normas estaduais estabelecidas no regular exercício do direito de legislar dos Estados.

No julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.098/SP, o relator, Ministro Carlos Velloso, defende que os §§ 1º e 2º do art. 24 compreendem uma competência concorrente não-cumulativa, enquanto os §§ 3º e 4º do mesmo dispositivo compreendem uma competência cumulativa, porque, na inexistência de normas gerais da União, os Estados exercem uma competência legislativa plena, e a posterior incidência da legislação federal afasta a legislação estadual (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2005). Embora respeitável, não se mostra inteiramente adequada essa posição. Como vimos antes (e o Ministro também informa), na competência cumulativa os entes políticos legislam sobre a mesma matéria, sem limitações. Ora, não é isso o que se verifica

no § 3º, pois a competência legislativa plena é exercida pelos Estados apenas “para atender a suas peculiaridades” e colmatar a lacuna (FERRAZ JÚNIOR, 1995, p. 250). Mesmo que depois sobrevenha a legislação federal, esta ainda estará limitada a “estabelecer normas gerais” (§ 1º), afastando a legislação estadual apenas nesse campo, conforme adverte Cambi (1998, p. 257).

3.5.4. A competência suplementar dos Municípios

Diz a Constituição Federal que os Municípios podem suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (BRASIL, 1988, art. 30, II). Observa-se, porém, que os Municípios, embora partícipes da competência material comum, não foram contemplados na competência legislativa concorrente.

Com isso, pode-se afirmar que os Municípios não compartilham da repartição vertical de competências legislativas fixada pelo art. 24 da Constituição Federal. Ou seja, no caso dos Municípios, a competência suplementar é cumulativa e, portanto, sujeita ao primado tanto da legislação da União quanto da legislação estadual. Além disso, a competência legislativa suplementar do Município está circunscrita aos assuntos de interesse local (art. 30, I), pois não se pode admitir legislação municipal que fuja a seu âmbito de atuação (ALMEIDA, 2005, p. 157).

Verifica-se, portanto, que o espaço de regulação do Município pode ser bem restrito. Com efeito, Sundfeld (1993, p. 278) observa que “a União só edita normas gerais, de modo que à norma suplementar estadual é reservada toda regulação que não for geral. A norma suplementar estadual pode [...] regular exaustivamente o tema, donde caber ao Município tratar apenas do que ainda restar”. Por isso, conclui o autor que a diferença entre a competência suplementar dos Estados e a dos Municípios é que aquela se exerce num campo reservado e esta num campo residual.

Como bem argumenta Almeida (2005, p. 159), a questão da competência suplementar municipal mereceria um tratamento constitucional mais adequado, para não prejudicar a articulação do sistema de repartição de competências, especialmente quanto à competência legislativa concorrente, na qual o constituinte apostou para chegar à descentralização de poderes na federação brasileira. Essa necessidade é acentuada pelo fato de a maioria das competências materiais municipais, inclusive as arroladas no art. 30, terem correspondência com as competências legislativas concorrentes, de modo que deveria ser mais bem ajustada a compatibilidade entre os arts. 24 e 30, II.

4. Considerações finais

Sommermann (2003, p. 2.281) observa que o federalismo se desenvolve sempre em um paralelogramo de forças centrípetas e forças centrífugas. A tendência dominante é centrípeta (em prol da unidade), tal qual originalmente ocorreu nos Estados Unidos da América, quando os vários Estados, então reunidos em confederação, formaram um só Estado federal. Não obstante, tão logo estabelecido o novo Estado, o princípio federalista passa a ser invocado, com frequência, na direção centrífuga, “para defender ou fortalecer a autonomia dos Estados membros da federação”, como no caso da Alemanha, em que se associa o fortalecimento do federalismo com o aumento de esfera de competências dos *Länder* (SOMMERMANN, 2003, p. 2.281).

De todo modo, observa Bothe (1995, p. 5), o federalismo é uma *question of degree*, cujo critério essencial está nas possibilidades de solução que oferece para um problema histórico-político relacionado ao conceito do moderno Estado territorial, a saber, a existência de forças políticas opostas de integração e de desintegração num determinado espaço geográfico. Sua finalidade é simultaneamente gerar e manter tanto a unidade quanto a diversidade.

Por isso, a tarefa de equilibrar as forças presentes num dado contexto não se coloca apenas na criação de uma federação, mas continuará existindo e marcando seu desenvolvimento, razão pela qual o federalismo deve ser visto como um conceito dinâmico, porque “não existe ‘o federalismo’, mas um federalismo ‘atual’ em determinada federação” (BOTHE, 1995, p. 6).

Para Abrucio (2001, p. 100), a história federativa brasileira pode ser resumida à dificuldade de adequação dos princípios da autonomia e da interdependência entre os entes federativos. A autonomia foi muitas vezes utilizada para uma descentralização que não se associou à responsabilidade ou à capacidade dos entes federativos, dominada por interesses patrimoniais e pela ausência de controle público sobre os governantes. Já a interdependência se revelou, na maioria das vezes, como uma imposição centralizadora e autoritária do governo federal, colocada por uma força situada acima do pacto federativo.

Embora tenha introduzido alterações na estrutura federativa brasileira, a Constituição de 1988 não conseguiu romper fortemente com essas tradições. O autor aponta pelo menos dois avanços e alguns vícios que persistem. Os avanços, obtidos especialmente após a estabilização econômica, são: o reordenamento das finanças federativas, de que é o maior exemplo e instrumento a Lei de Responsabilidade Fiscal; e a descentralização de algumas políticas públicas, associadas a recursos vinculados a fundos constitucionais.

Como vícios, perduram entre outros: uma ampla centralização tributária; a pouca coordenação intergovernamental, pela ausência de fóruns ou mecanismos de participação e deliberação de todos os níveis de governo; uma visão fiscalista de ajuste financeiro, que não leva à transformação futura de estruturas administrativas e políticas dos governos subnacionais; e a instauração de uma competição selvagem e predatória entre os entes federativos, de

que é expressão mais clara a guerra fiscal, com consequente adiamento da redução das desigualdades regionais no país (ABRUCIO, 2001, p. 104).

Nagel (2002, p. 93) mostra que o federalismo cooperativo apresenta uma tendência de reforçar mais a função co-determinante dos Estados-membros em nível federal, mediante participação nas decisões nacionais, do que a preservar ou expandir suas autonomias. Essa característica é reforçada pelo fato de que, na Alemanha, a União prevalece nas competências legislativas, mas os *Länder* são encarregados da execução das leis, sob supervisão daquela, do que resulta uma necessária cooperação entre as esferas federativas. No mesmo sentido, Renzsch (1995, p. 40) observa que o federalismo na Alemanha se baseia numa divisão das tarefas públicas, nas quais a Federação cuida da maior parte da legislação e os *Länder* da implementação das políticas.

No Brasil, contudo, cada esfera federativa executa os seus próprios serviços, mediante administração própria, o que diminui ainda mais a perspectiva da cooperação. Na realidade, pode-se identificar, nesse aspecto, um descompasso entre a legislação concorrente alemã e a brasileira. Na Alemanha, a preponderância da legislação federal justifica-se por esse esquema de divisão de tarefas, em que os padrões de gestão são decididos na esfera federal, para conferir homogeneidade às condições de vida no país, cabendo aos *Länder* as ações necessárias para execução das políticas definidas. No Brasil, a própria União, em regra, executa as suas políticas, de modo que a legislação concorrente acaba por servir como mais um fator de concentração de poderes no nível federal.

É preciso reconhecer que a complexa e intrincada realidade dos dias atuais conduz a uma universalização das demandas por políticas públicas, de uma forma que leva os problemas e desafios do Estado a serem encarados quase sempre na maior instância possível, ou seja, no nível nacional. Isso

ameaça erodir as competências locais e regionais. Essa constatação traz consigo diversos dilemas para o federalismo, tais como o da universalização *versus* focalização das políticas públicas, o da uniformidade *versus* diversidade na configuração das medidas de solução, e o da cooperação *versus* competição na relação entre os entes federativos. Por tudo isso, deve-se dar razão a Almeida (2005, p. 91), quando afirma que os constituintes de 1987/88, apesar de toda a pressão pela descentralização, constataram que “a recomposição do equilíbrio federativo é problema muito mais complicado do que se pode imaginar à primeira vista”.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasileiro (Org.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. p. 95-105.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 2005.

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. *O condomínio legislativo: um estudo sobre a possibilidade de aplicação do princípio da subsidiariedade na repartição de competências legislativas concorrentes entre a União e Estados-membros prevista na Constituição Federal brasileira de 1988*. Recife, 2001. Dissertação (Mestrado)-Universidade Federal de Pernambuco.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BOTHE, Michael. Federalismo: um conceito em transformação histórica. In: FUNDAÇÃO KONRAD-ADENAUER STIFTUNG. *O federalismo na Alemanha*. São Paulo, 1995. p. 3-14. (Série Traduções, n. 7).

BRASIL. Constituição (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 28 jul. 2007.

BRASIL. Constituição (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 28 jul. 2007.

- BRASIL. Constituição (1937). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 29 jul. 2007.
- BRASIL. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 29 jul. 2007.
- BRASIL. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 29 jul. 2007.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 30 jul. 2007.
- BRASIL. *Emenda constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_antecedente/Emc01-69.htm>. Acesso em: 29 jul. 2007.
- CAMBI, Eduardo. Normas gerais e fixação da competência concorrente na federação brasileira. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 23, n. 92, p. 244-261, out.-dez. 1998.
- FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente: uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. *Revista da Faculdade de Direito*, São Paulo, v. 90, p. 245-251, 1995.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1997. v. 1.
- _____. *Curso de direito constitucional*. 33. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.
- HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*, 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 25, n. 100, p. 127-162, abr.-dez. 1988.
- NAGEL, Klaus. El federalismo alemán: más cooperación o nueva asimetría? *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, n. 118, p. 65-99, out./dez. 2002.
- PINTO, Carlos Alberto de Carvalho. *Normas gerais de direito financeiro*. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 1949.
- RAMOS, Elival da Silva. Federação - competência legislativa: normas gerais de competência da União e competência supletiva dos Estados: a questão dos agrotóxicos. *Revista de Direito Público*, São Paulo, ano XIX, v. 19, n. 77, p. 126-130, jan.-mar. 1986.
- REIS, Márcio Monteiro. *Mercosul, União Européia e Constituição: a integração dos Estados e os ordenamentos jurídicos nacionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- RENZSCH, Wolfgang. German federalism: under the challenge of european integration and German unity. In: AFFONSO, Rui B. A; SILVA, Pedro L. B. (Org.). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 39-46.
- SCHWARTZ, Bernard. *O federalismo norte-americano atual*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- SOMMERMANN, Karl-Peter. El federalismo cooperativo. In: SEGADO, Francisco Fernández (Ed.). *The spanish constitution in the European constitutional context*. Madrid: Dykinson, 2003. p. 2279-2294.
- SUNDFELD, Carlos Ari. Sistema constitucional das competências. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 1, p. 272-281, 1993.
- ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.