

FACULDADES FORTIUM

ISABELLA CHRISTINE VIEIRA CANÇADO

**DA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA REPÚBLICA
FEDERATIVA DO BRASIL E O POSICIONAMENTO DO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF)**

BRASÍLIA - 2009

FACULDADES FORTIUM

ISABELLA CHRISTINE VIEIRA CANÇADO

**DA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA REPÚBLICA
FEDERATIVA DO BRASIL E O POSICIONAMENTO DO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF)**

Artigo apresentado em cumprimento às exigências para obtenção do respectivo título da Pós-Graduação em Direito Público, **Lato Sensu**, da Faculdades Fortium, sob orientação do Professor M. Sc. Marcos Godoy Spindola.

BRASÍLIA – 2009

“Uma vez que, em um Estado livre, todo homem que supõe possuir uma alma livre deve ser governado por si próprio, é necessário que o povo, em seu conjunto, exerça o poder legislativo; mas como isso é impossível nos grandes Estados, e nos Estados pequenos estaria sujeito a muitos inconvenientes, é preciso que o povo exerça pelos seus representantes tudo o que não pode exercer por si mesmo”.

*(DO ESPÍRITO DAS LEIS - Montesquieu -
Preâmbulo)*

RESUMO

O atual desenho federativo em vigor no País (Constituição Federal, artigo 18, caput) confere autonomia aos entes federativos, quais sejam, União, Estados, Distrito Federal e Municípios. E esta autonomia pressupõe repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias, sendo, pois, um dos pontos caracterizadores e asseguradores da harmonia na República Federativa. Cumprirá, pois, a este trabalho, abordar a competência legislativa no âmbito da República Federativa do Brasil, a partir do modelo constitucional positivado, pormenorizando as competências de cada ente federativo. Por fim, caberá demonstrar o posicionamento do Supremo Tribunal Federal acerca do conflito de competências, tema referente no cenário nacional, e que tem gerado cada vez mais polêmica na Suprema Corte.

Palavras-Chave: 1) competência legislativa; 2) entes federativos; 3) conflito de leis.

ABSTRACT

The current design unifying force in the country (CF, art. 18, caput) gives autonomy to federal entities, namely, the Union, States, Federal District and Municipalities. And this autonomy requires allocation of legislative powers, administrative and tax. This work shows the legislative powers within the Federal Republic of Brazil, from the constitutional model positive, detailing the responsibilities of each federal entity. Finally, it shows the positioning of the Supreme Court about the conflict of laws, the issue concerning the national scene, and has generated more controversy in the Supreme Court.

Keywords: 1) legislative powers; 2) federal entities; 3) conflict of laws.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	6
2. A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS NO ÂMBITO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL	9
3. DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO	10
3.1. Competência exclusiva da União	11
3.2. Competência privativa da União	11
3.3. Competências administrativas da União	12
4. DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE UNIÃO, ESTADOS-MEMBROS E DISTRITO FEDERAL	12
5. DA COMPETÊNCIA DOS ESTADOS-MEMBROS E DO DISTRITO FEDERAL ..	15
5.1. Competência legislativa estadual expressa	15
5.2. Competência estadual por delegação da União	18
5.3. Competência legislativa estadual residual	18
5.4. Competências administrativas dos Estados-membros	17
6. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL	18
6.1. Competência legislativa distrital expressa	19
6.2. Competência legislativa distrital concorrente	19
6.3. Competência legislativa distrital cumulativa	19
7. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS MUNICÍPIOS	20
7.1. Competência legislativa exclusiva e suplementar dos municípios	20
7.2. Competência genérica em virtude da predominância do interesse local ...	21
7.3. Plano Diretor	22
7.4. Competências administrativas dos municípios	23
8. DO POSICIONAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF)	23
9. CONCLUSÃO	31
10. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	33

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho científico visa abordar a competência legislativa no âmbito da República Federativa do Brasil, a partir do modelo constitucional positivado, pormenorizando as competências de cada ente federativo. Tem como objetivo, ainda, analisar as decisões do Supremo Tribunal Federal em casos de conflito de competência legislativa, bem como a possível revisão do posicionamento firmado até o presente momento. Por fim, o trabalho objetiva chegar a uma conclusão científica sobre a questão, ainda indefinida e controversa na Suprema Corte Brasileira.

A discussão trazida à baila se justifica e se faz necessária pelo fato de a comunidade científica poder contribuir científica e socialmente para a questão, que precisa ser solvida a fim de pôr fim a casos recorrentes de conflitos de leis federais, estaduais e municipais em todo o Brasil sobre assuntos relevantes no cenário nacional.

O método científico utilizado no presente trabalho foi o hipotético-dedutivo, pelo qual, mediante a percepção de uma lacuna no conhecimento jurídico, formula-se uma hipótese e, então, pelo processo de observação de princípios e regras gerais, vislumbra-se o fenômeno abrangido pela hipótese.

O referencial teórico foi construído através de leituras de obras sobre o tema, sendo que as duas mais utilizadas foram as de Direito Constitucional dos mestres Alexandre de Moraes e José Afonso da Silva, como se verá no decorrer do trabalho, e que foram muito úteis para a dissertação do tema em todas as suas nuances. Foram utilizados também artigos científicos e pareceres sobre o assunto, de juristas

e também de legisladores e procuradores jurídicos, como foi o caso das razões de veto do Governador do Espírito Santo, Paulo Hartung, ao Projeto de Lei n. 115/2009, aprovado pela Assembleia e vetado integralmente por ele, cujas razões de veto foram muito bem trabalhadas. Foi também muito interessante utilizar o parecer recentemente proferido pela Advocacia Geral da União ao Ministro Celso de Mello, no que se refere à Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.249, em trâmite no Supremo Tribunal Federal, cujo texto é bastante rico e versa sobre o tema. Essas fontes citadas foram fundamentais, principalmente no momento de se chegar a uma conclusão sobre a problemática abordada.

Posto isso, passa-se a uma breve orientação de leitura.

O atual desenho federativo em vigor no País (Constituição Federal, artigo 18, caput) confere autonomia aos entes federativos, quais sejam, União, Estados, Distrito Federal e Municípios. E esta autonomia pressupõe repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias, sendo, pois, um dos pontos caracterizadores e asseguradores da harmonia na República Federativa.

Primeiramente, será demonstrada a competência legislativa da União, que pode ser dividida em exclusiva ou privativa; e ainda, concorrente entre União, Estados-membros e Distrito Federal, prevista no artigo (art.) 24 da Constituição Federal (CF). A União pode, ainda, delegar competência aos Estados-membros, desde que expresse em lei complementar conforme hipóteses previstas na Constituição Federal.

Pela competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal, tais entes podem elaborar normas gerais suplementares, de acordo com as

características locais do ente federativo (sob esse aspecto tem-se que a competência legislativa dos Estados-membros e do Distrito Federal pode ser dividida em complementar, supletiva, ou ainda, competência plena, para parte da doutrina). Tem-se ainda que os Estados e o Distrito Federal são detentores da competência em caráter expresso (art. 25 a 28 da CF) para legislar segundo as hipóteses de peculiaridades locais, desde que não modifique ou restrinja a legislação federal referente. Aos Estados-membros é atribuída também a competência legislativa residual, segundo a qual as matérias não vedadas aos Estados podem ser objeto de lei estadual.

Destacado será a competência cumulativa atribuída ao Distrito Federal, além das já acima citadas, segundo a qual este ente federativo pode acumular competência para legislar sobre matérias que admitem lei estadual nos Estados, e lei municipal nos Municípios.

Nesta seara de competências legislativas, será demonstrada a competência do ente federativo municipal para legislar sobre normas que caracterizam-se pela predominância do “interesse local”, que será devidamente discorrido num capítulo a parte.

Caberá, ainda, demonstrar que o Supremo Tribunal Federal vem enfrentando situações de aparente invasão de competência legislativa desde a Constituição Federal de 1988, enumerando, assim, decisões recentes desta Suprema Corte acerca do tema proposto, e que tem gerado cada vez mais polêmica em diversos tribunais pelo país.

Finda a pesquisa científica, sem a pretensão de chegar a uma conclusão

fechada e imutável, mas apenas contribuir para a discussão do tema, chegar-se-á a uma conclusão para o problema proposto.

2. A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS NO ÂMBITO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

É oportuno assinalar que não há hierarquia ou subordinação alguma das competências legislativas das entidades federativas entre si. Toda e qualquer situação de colisão de leis federais, estaduais ou municipais, entre si, será resolvida pelo critério da competência legislativa, à luz, sempre e somente, da Constituição Federal, sendo, portanto, a matéria, de extração puramente constitucional, como se depreende da leitura, entre outros, do art. 102, III, d, da nossa Carta Magna, *in verbis*:

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

III – julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida:

d) julgar válida lei local contestada em face de lei federal”.

Na definição de José Afonso da Silva, competência é a

faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções¹

O princípio básico que norteia a repartição de competências entre as entidades componentes do Estado Federativo é o da predominância do interesse, que assim se manifesta, como bem estruturou o mestre Alexandre de Moraes²

¹ SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 2008, 30ª edição, Malheiros, p. 419.

² MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 2006, 20ª edição, São Paulo, Atlas, p. 277.

(figura 1):

ENTE FEDERATIVO	INTERESSE
União	Geral
Estados-membros	Regional
Municípios	Local
Distrito Federal	Regional + Local

Dessa forma, pelo princípio da predominância do interesse, à União caberá aquelas matérias e questões de predominância do interesse geral, ao passo que aos Estados referem-se as matérias de predominante interesse regional e aos municípios concernem os *assuntos de* interesse local. Quanto ao Distrito Federal, por expressa disposição constitucional (CF, art. 32, § 1º), acumulam-se, em regra, as competências estaduais e municipais.³

3. DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO

À União cabe legislar sobre as matérias que lhe sejam expressamente atribuídas pela Constituição Federal. Essa atribuição pode ser de competência exclusiva (art. 21, CF), privativa (art. 22, CF) ou, ainda, concorrente (art. 24, CF).

3.1 Da competência exclusiva da União

³ Idem.

Primeiramente, cabe salientar que a competência exclusiva da União se diferencia da competência privativa por ser aquela indelegável, ao passo que esta é delegável. Dentre as matérias exclusivas, destacam-se: emitir moeda, explorar concessão ou permissão, dentre outras.

3.2 Competência privativa da União

Nas matérias sob competência legislativa privativa da União, somente essa entidade estatal detém poder para produzir normas jurídicas acerca dos temas relacionados, tanto para produzir normas gerais – que veiculam as definições e as disposições genéricas relativas à abrangência, aos conceitos e aos institutos envolvidos na lei - quanto normas específicas sobre determinado tema – nas quais são encontrados detalhamentos da matéria regulamentada, como prazos, valores, procedimentos.

A Constituição Federal prevê, nos 29 incisos do art. 22, as matérias de competência privativa da União, dentre as quais se destacam: direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário e do trabalho; águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; serviço postal; comércio exterior e interestadual; regime de portos e navegação; defesa territorial; propaganda comercial; dentre outras. Desse modo, a Constituição define preceitos declaratórios e autorizativos da competência geral na legislação federal e demonstra clara supremacia em relação aos demais entes federativos, em virtude da relevância das disposições.

Ao falar de competência privativa, fala-se da possibilidade de a União delegar aos Estados e ao Distrito Federal a competência para legislar sobre determinados assuntos, mediante Lei Complementar Federal (CF, art. 22, § único), por entender

que algumas das normas específicas de certo tema sob sua competência privativa ficarão melhor tratadas por lei estadual. Ocorrendo essa delegação, o tema será percorrido em parte pela lei da União e em parte pelas leis estaduais e distritais, sendo obrigatória a existência da lei complementar federal delegatória. Contudo, em que pese a própria Constituição delegar os poderes de legislar privativos da União para os Estados-membros, isto não retira o caráter de competência privativa, uma vez que é *faculdade* da União dispor acerca da competência para os Estados-membros, não podendo estes reclamarem de direito constitucional a essa possibilidade. Cabe ainda ressaltar 1) que a delegação não pode ser presumida ou tácita, já que exige expressamente lei complementar federal delegatória, inclusive para que se saiba a extensão da delegação; 2) a União não pode delegar normas gerais, por mais que as entenda típicas de lei estadual; 3) os Estados não poderão retransferir a competência recebida aos Municípios.

3.3 Competências administrativas da União

A Constituição Federal concede, ainda, à União, competência administrativa em relação a matérias como: manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais; declarar a guerra e celebrar a paz; assegurar a defesa nacional; emitir moeda; administrar reservas cambiais do país; dentre outras.

4. DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE UNIÃO, ESTADOS-MEMBROS E DISTRITO FEDERAL

O art. 24 da CF lista as matérias que são de competência legislativa concorrente. Sobre elas, a União elaborará, de forma privativa (art. 24, § 1º), em lei nacional, normas gerais, que serão obrigatoriamente aplicáveis pelos Estados, pelo

Distrito Federal e pelos Municípios.

Cabível aqui trazer à baila o esclarecimento concernente às normas gerais, de competência privativa da União. 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 respeitados pelos Estados-membros na elaboração de suas 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.

Os Estados e o Distrito Federal, contudo, poderão elaborar normas gerais suplementares das nacionais (art. 24, § 2º), além de todas as normas específicas para seu uso. Sendo assim, uma vez estabelecidas as normas gerais pela União, não compete aos Estados (e, de igual modo, ao Distrito Federal) editar regras contrárias às já extremadas pela lei federal, pois a incumbência suplementar reservada ao legislador estatal apenas lhe confere o direito de regulamentar a norma promulgada pela União, delimitando seu regime de acordo com as características locais do ente federativo.

Dessa forma, essas matérias serão regidas por duas leis: uma, federal, sobre normas gerais, outra, estadual ou distrital, sobre normas gerais suplementares e normas específicas. Dentre as matérias enumeradas, cita-se: direito tributário, financeiro, econômico; orçamento; produção e consumo; responsabilidade por dano ao meio ambiente e ao consumidor; proteção e defesa da saúde; entre outros.

Vale ressaltar que a Constituição adotou a chamada competência concorrente

não-cumulativa ou vertical, de forma que a competência da União está adstrita ao estabelecimento de normas gerais, devendo os Estados e o Distrito Federal especificá-las, através de suas respectivas leis. É a chamada competência suplementar dos Estados-membros e Distrito Federal (CF, art. 24, § 2º). Essa orientação, decorrente da Constituição de Weimar (art. 10), consiste em permitir ao governo federal a fixação de normas gerais, sem descer a pormenores, cabendo aos Estados-membros a adequação da legislação às peculiaridades locais⁴.

Note-se que, doutrinariamente, podemos dividir a competência suplementar dos Estados-membros e do Distrito Federal em duas espécies: competência complementar e competência supletiva. A primeira dependerá de prévia existência de lei federal a ser especificada pelos Estados-membros e Distrito Federal. Por sua vez, a segunda aparecerá em virtude da inércia da União em editar a lei federal, quando então os Estados e o Distrito Federal, temporariamente, adquirirão *competência plena* tanto para edição das normas de caráter geral, quanto para as normas específicas (CF, art. 24, §§ 3º e 4º).

Tem-se que a competência plena dos Estados e do Distrito Federal é temporária, devido ao fato de que a União poderá finalmente vir a elaborar a lei nacional sobre normas gerais. Ocorre que, no que essas conflitarem com as normas gerais estaduais, ficarão as estaduais suspensas (não revogadas, já que somente lei estadual revoga lei estadual); no que não conflitarem, prosseguem vigendo e sendo aplicáveis, com a condição de normas gerais suplementares.

É importante ressaltar que a interpretação a ser destinada ao § 3º do art. 24

⁴ STF – Agravo de Instrumento n. 0149742-0/040-RJ – Rel. Min. Néri da Silveira, j. 20-3-96.

da Constituição Federal, no tocante ao exercício de competência plena dos Estados, em nada se confunde com a aptidão estatal para editar normas gerais concorrentes, em caso de inexistência da legislação federal.

5. DA COMPETÊNCIA DOS ESTADOS-MEMBROS E DO DISTRITO FEDERAL

5.1 Competência legislativa estadual expressa

No tocante aos Estados, além da competência concorrente com a União, discorrida no capítulo anterior, também lhes foi atribuída competência em caráter expresse (arts. 25 a 28 da CF), sobre as quais são eles detentores de competência para legislar. Nesses casos, a exemplo do que ocorre com as demais entidades federativas, está-se diante de uma competência privativa, pela qual os Estados produzirão tanto normas gerais quanto específicas, como por exemplo: para exploração de gás canalizado; instituição de tributos; diversos aspectos do direito administrativo e previdenciário; dentre outras.

Neste sentido, Tércio Sampaio Ferraz Jr.⁵ destaca que a jurisprudência pacífica no Supremo Tribunal Federal entende como inconstitucional lei estadual ou municipal que versa sobre matérias de competência concorrente, salvo nas hipóteses de suas peculiaridades locais, de modo que jamais modifique ou restrinja a legislação federal, mas somente regule á luz das normas gerais da União.

Para exemplificar, temos, *in casu*, um conflito de competências objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 4.249, pendente de julgamento no Supremo Tribunal Federal, quanto á restrição ao consumo de tabaco, introduzido no rol de competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, no

⁵ FERRAZ Jr, Tércio Sampaio. *Direito Constitucional – liberdade de fumar; privacidade; Estado; Direitos Humanos e outros temas*. 2007, Manole, Barueri, SP.

campo do tema de “proteção e defesa á saúde. É possível dizer que, se por um lado, incumbe-se á lei federal o dever de delimitar as normas gerais relativas ao consumo de produtos derivados do tabaco, por outro, cabe á lei estadual estabelecer somente normas particulares, de modo que atenda, especificamente, aos interesses locais, sem, todavia, ultrajar os conceitos definidos pela União.

Tem-se que algumas unidades da federação têm editado leis restringindo – restrições estas mais severas do que a estipulada em legislação federal referente – o consumo de produtos derivados do tabaco em seus respectivos territórios. Obstante haver, no ordenamento jurídico pátrio, lei federal que disciplina a matéria, é de se esperar, portanto, que os Estados apenas regulamentem estas normas gerais de acordo com suas particularidades, sem, contudo, atentar contra os dispositivos expressos na Lei Federal n. 9.294/96, editada pela União e que regulamenta o tema.

É aguardada a decisão da Suprema Corte para pôr fim a esse conflito de leis. Cumpre, contudo, destacar o pronunciamento da Suprema Corte, no julgamento da ADI n. 2.656, de São Paulo, sobre o caso de uma lei paulista que interferia no comércio de amianto crisotila sob o fundamento de que devia proteger a população dos riscos de ofensa á saúde que esse produto poderia provocar. Eis o que discorre:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI PAULISTA. PROIBIÇÃO DE IMPORTAÇÃO, EXTRAÇÃO, BENEFICIAMENTO, COMERCIALIZAÇÃO, FABRICAÇÃO E INSTALAÇÃO DE PRODUTOS CONTENDO QUALQUER TIPO DE AMIANTO. GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS. LEGITIMIDADE ATIVA. INVASÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO. 1. Lei editada pelo Governo do Estado de São Paulo. Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Governador do Estado de Goiás. Amianto crisotila. Restrições á sua comercialização imposta pela legislação paulista, com evidentes reflexos na economia de Goiás, Estado onde está localizada a maior reserva natural do

minério. Legitimidade ativa do Governador de Goiás para iniciar o processo de controle concentrado de constitucionalidade e pertinência temática. 2. Comercialização e extração de amianto. Vedação prevista na legislação do Estado de São Paulo. Comércio exterior, minas e recursos minerais. Legislação. Matéria de competência da União (CF, artigo 22, VIII e XIII). Invasão de competência legislativa pelo Estado-membro. Inconstitucionalidade. 3. **Produção e consumo de produtos que utilizam amianto crisotila. Competência concorrente dos entes federados. Existência de norma federal em vigor a regulamentar o tema (Lei 9055/95). Consequência. Vício formal da lei paulista, por ser apenas de natureza supletiva (CF, artigo 24, §§ 1º e 4º) a competência estadual para editar normas gerais sobre a matéria.** 4. **Proteção e defesa da saúde pública e meio ambiente. Questão de interesse nacional. Legitimidade da regulamentação geral fixada no âmbito federal. Ausência de justificativa para tratamento particular e diferenciado pelo Estado de São Paulo.** 5. Rotulagem com informações preventivas a respeito dos produtos que contenham amianto. Competência da União para legislar sobre comércio interestadual (CF, artigo 22, VIII). Extrapolação da competência concorrente prevista no inciso V do artigo 24 da Carta da República, por haver norma federal regulando a questão.

No presente caso, não resta dúvida que o Estado-membro invadiu competência legislativa da União ao estabelecer vedação maior do que prevista pela legislação federal, o que desencadeou, inevitavelmente, na violação da sistemática constitucional de repartição de competências legislativas.

5.2 Competência por delegação da União

A competência estadual oriunda da delegação pela União foi analisada quando do estudo do art. 22 (competência privativa da União). Ressalte-se somente que a União, por meio de lei complementar, poderá delegar ao Estado a possibilidade de legislar sobre um ponto específico de um dos 29 incisos do art. 22.

5.3 Competência legislativa estadual residual

Determina o art. 25, § 1º, da Constituição Federal, que todas as matérias que

não sejam vedadas aos Estados, implícita ou explicitamente, podem ser objeto de legislação estadual. Como são vedadas as matérias que sejam atribuídas aos Municípios ou à União, tem-se que, se o tema não admitir lei federal, nem lei municipal, será, necessariamente, de lei estadual. O critério de competência residual pode ser utilizado, portanto, apenas quanto a matérias que não estejam indicadas na Constituição Federal, pelas mesmas razões usadas para definir a competência municipal por “interesse local”,

5.4 Competências administrativas dos Estados-membros

Aos Estados-membros são reservadas as competências administrativas que não lhes sejam vedadas pela Constituição, ou seja, que não forem da União (CF, art. 21), dos municípios (CF, art. 30) e comuns (CF, art. 23). É a chamada competência remanescente dos Estados-membros, técnica clássica adotada pelas Constituições brasileiras desde a República, o que presumia o benefício e a preservação de autonomia do Estado em relação à União, pois o poder reservado ao governo local é mais extenso, por ser indefinido e decorrer da soberania do povo, enquanto o poder geral é limitado e se compõe de certo modo a exceções taxativas.

6. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

O Distrito Federal legisla sobre matérias que lhe sejam expressamente atribuídas pela Constituição Federal; concorrentemente com a União; ou de forma cumulativa (art. 32, § 1º).

6.1 Competência legislativa distrital expressa

Como já visto anteriormente, quando a Constituição Federal atribui determinada matéria expressamente a um ente, cuida-se de competência privativa.

Assim, nas hipóteses definidas pela Constituição Federal (como nas remissões do art. 32 ou nos casos do art. 37), competirá ao Distrito Federal produzir tanto normas gerais quanto normas específicas.

6.2 Competência legislativa distrital concorrente

O Distrito Federal, com os Estados compartilha de competência legislativa concorrente com a União, no caso das matérias definidas no art. 24. Nessa área, admitem lei distrital as normas gerais suplementares e as normas específicas.

6.3 Competência legislativa cumulativa

O *caput* do art. 32 impede que o Distrito Federal tenha divisão em Municípios, mas, com ou sem essa divisão, as mesmas situações de fato que exigem legislação municipal nas regiões dos Estados são reproduzidas na área do Distrito Federal. Por conta disso, a Constituição Federal atribui ao Distrito Federal uma competência legislativa cumulativa (art. 32, § 1º), enfeixando as matérias que, nos Estados, admitem lei estadual, e nos Municípios, lei municipal. A regra, portanto, é: se cabe lei estadual, cabe lei distrital, se cabe lei municipal, cabe lei distrital.

Essa regra sofre seis exceções, de matérias que são de lei estadual nos Estados, mas de lei federal no Distrito Federal. São as leis sobre o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Polícia Militar, o Corpo de Bombeiros Militar e a Polícia Civil (arts. 21, XIII e XIV; art. 22, XVII; art. 48, IX; art. 32, § 4º).

Dessa forma, compete ao Distrito Federal, através de sua Câmara Legislativa: competência para edição de sua própria Lei Orgânica (CF, art. 32, *caput*); competência remanescente dos Estados-membros (CF, art. 25, § 1º); competência delegada pela União (CF, art. 22, § único); competência concorrente-suplementar

dos Estados-membros (CF, art. 22, §§ 2º e 3º); competência enumerada do município (CF, art. 30, I, II a IX); competência suplementar do município (CF, art. 30, II).

7. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS MUNICÍPIOS

7.1 Competência legislativa exclusiva e suplementar dos municípios

A função legislativa do município é exercida pela Câmara de Vereadores, e a primordial competência legislativa do município e a possibilidade de auto-organizar-se através de sua Lei Orgânica. A edição de sua própria Lei Orgânica, inovação trazida pela Constituição Federal de 1988, caracteriza um dos aspectos de maior relevância da autonomia municipal.

Quando a Constituição Federal atribui certo tema à competência legislativa do Município (como nos arts. 29 e 30), expressamente, tem-se uma situação de privatividade de competência. Nesses casos, o Município legisla tanto sobre normas gerais quanto sobre específicas. Qualquer outra lei, federal ou estadual sobre tais temas, é formalmente inconstitucional.

As competências legislativas do município caracterizam-se pela predominância do *interesse local*, consubstanciando-se em: I) competência genérica em virtude da predominância do interesse local (CF, art. 30, II); competência para estabelecimento de um Plano Diretor (CF, art. 182); hipóteses já descritas, presumindo-se constitucionalmente o *interesse local* (CF, arts. 30, III a IX, e 144, § 8º), tais como instituir e arrecadar tributos de sua competência, criar, organizar e suprimir distritos, dentre outros; competência suplementar (CF, art. 30, II).

7.2 Competência genérica em virtude da predominância do *interesse local*

Apesar de difícil conceituação, *interesse local* refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União)⁶.

Dessa forma, salvo as tradicionais e conhecidas hipóteses de interesse local, as demais deverão ser analisadas caso a caso, vislumbrando-se qual o interesse predominante (predominância do interesse local)⁷.

Tem-se, portanto, que o critério de interesse local pode ser usado apenas quanto a matérias não referidas na Constituição Federal. As que dela decorrem já estão, expressa ou sistematicamente, atribuídas a determinada unidade da Federação.

Se a matéria se qualifica como de interesse local, o Município detém competência para legislar sobre normas gerais e sobre normas específicas, configurando um tipo de competência privativa municipal.

O art. 30, II, da Constituição Federal, preceitua caber ao município suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, podendo o município suprir as omissões e lacunas da legislação federal e estadual, embora não podendo contrariá-las, inclusive nas matérias previstas do art. 24 da Constituição Federal de 1988. Assim, a Constituição Federal prevê a chamada *competência suplementar* dos municípios, consistente na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de

⁶ FERREIRA, Pinto. *O município e sua lei orgânica. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 10, p. 64.

⁷ DALLARI, Sueli Gandolfi. *Competência municipal em matéria de saúde*. RDP 92/174.

fixação de competência desse ente federativo: *interesse local*⁸.

Essa especial competência legislativa municipal é fixada a partir do atendimento a três pressupostos: 1º) a legislação exigida pela Constituição Federal, lei federal e/ou estadual, deve ter sido feita e estar vigente; 2º) deve haver lacunas normativas na lei ou leis elaboradas, ou seja, detalhes não previstos e não regulamentados; 3º) a supressão da lacuna encontrada na lei ou leis deve ser de interesse local. Em síntese, o Município pode utilizar a competência legislativa que lhe chega do art. 30, II, para suprir lacunas nas leis da União ou do Estado, de forma a atender, localmente, aos seus próprios interesses. Nesse caso, o Município somente legislará para suprir a lacuna normativa, produzindo apenas normas específicas.

7.3 Plano diretor

O legislador constituinte previu uma competência legislativa especial aos municípios, relacionada à política de desenvolvimento urbano, que será executada pelo poder público municipal. Conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (CF, art. 182), possibilitando verdadeira reforma urbana⁹.

O plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano. Importante destacar o entendimento do Supremo Tribunal Federal, pelo qual essa norma prevista no art. 182 da Constituição Federal não pode ser alterada pelas Constituições Estaduais.

⁸ STJ – 1ª Turma. – Resp. n. 29.299-6/RS – Rel. Min. Demócrito Reinaldo, *Diário de Justiça*, 17 out. 1994.

⁹ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 2006, 20ª edição, São Paulo, Atlas, p. 292.

7.4 Competências administrativas dos municípios

O art. 30 determina competir aos municípios, além da fórmula genérica do interesse local, matérias como: instituir e arrecadar tributos de sua competência; criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; organizar e prestar os serviços públicos de interesse local; dentre outros.

8. DO POSICIONAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF)

Cumpra salientar que a inobservância dos requisitos impostos pela Constituição Federal para a edição de leis gera a invalidade formal dos atos praticados pelo Poder Legislativo, sendo passível de provocação junto ao Poder Judiciário.

Diante disso, passa-se a analisar algumas decisões da Suprema Corte que demonstram qual vem sendo o seu posicionamento em relação à repartição de competências legislativas. O Supremo Tribunal Federal vem, com frequência, enfrentando situações de aparente invasão de competência legislativa. Passaremos a uma amostragem da linha das decisões dessa Corte.

É inconstitucional lei estadual dispondo sobre competência processual para julgar delegado de polícia, à vista da competência legislativa privativa da União para o Direito Processual Penal (Recurso Ordinário em Habeas Corpus – RHC 478, de 24.4.1990).

É inconstitucional lei municipal estendendo a vereadores as imunidades processuais e penais asseguradas aos membros do Congresso Nacional (Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIMC 558, de 16.8.1991).

É inconstitucional lei estadual ou distrital sobre medidas de prevenção e repressão a atos discriminatórios contra mulheres nas relações de trabalho, por ser da União a competência legislativa privativa no Direito do Trabalho (ADI 2478, de 13.3.2002).

Estados, Distrito Federal e Municípios não podem legislar sobre crimes de responsabilidade de seus agentes políticos, por ser matéria penal e, portanto, de competência privativa da União (ADI 1901, de 03.02.2003).

É inconstitucional lei distrital ou estadual que determine a colocação de placas indicativas da existência de barreiras eletrônicas e de limites de velocidade em vias urbanas (ADI 1592, de 3.2.2003).

A legislação estadual não se pode contrapor à legislação federal sobre polícia militar (Recurso Ordinário no Mandado de Segurança – ROMS n. 673, de 4.3.1991).

Como se pode depreender dos exemplos acima, existem várias decisões do Supremo Tribunal Federal a respeito da repartição de competências ditada pela Constituição Federal. Contudo, destaca-se uma, que ainda encontra-se em julgamento no Supremo e, dependendo do resultado, sua decisão poderá refletir em diversas outras matérias de interesse nacional.

Trata-se das ações que contestam a constitucionalidade das leis que buscam proibir o uso do amianto crisotila, já que a União, os Estados e os Municípios passaram a criar leis desencontradas sobre o assunto.

Apesar de existir uma lei federal, a Lei n. 9.055/95, que, explicitamente, autoriza, em todo o Brasil a extração, exploração e consumo do amianto da espécie crisotila, os Estados passaram a criar leis anti-amianto, alegando que esse produto é

apontado como causador de doenças em seres humanos, mais especificadamente, o câncer de pulmão.

Em outubro de 2005 foi iniciado o julgamento da ADI 3356, que questiona a lei de Pernambuco e, naquela oportunidade, após o voto do Ministro Eros Grau julgando inconstitucional a norma estadual, pediu vistas dos autos o Ministro Joaquim Barbosa.

Na época, o posicionamento da Corte foi no sentido de que não cabia aos governos estaduais legislarem sobre o assunto.

Contudo, em agosto de 2007, quando o Supremo iniciou o julgamento do pedido liminar de uma ação proposta contra o governo paulista (ADI 3937), o Tribunal começou a rever seu posicionamento. Após três votos proferidos seguindo a posição tradicional da casa, o Ministro Eros Grau iniciou a divergência, defendendo a manutenção da lei estadual. Diante disso, o Ministro Joaquim Barbosa também pediu vista desse processo, para uma análise em conjunto com o processo que questionava a lei pernambucana.

Ao apresentar seu voto, em junho do ano passado, o Ministro Joaquim Barbosa, seguindo a linha do Ministro Eros Grau, entendeu que a jurisprudência do Tribunal não era adequada. Segundo ele, existem evidências científicas de que a crisolita provoca doenças, assim como os demais tipos de amianto já banidos no país. De acordo com o Ministro, a Convenção n. 162, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), o compromisso assumido pelo país era proteger os trabalhadores expostos ao amianto, é um respaldo para as leis estaduais.

Depois do voto do Ministro Joaquim Barbosa, os ministros Ricardo

Lewandowski e Cármen Lúcia, que já haviam se manifestado pela inconstitucionalidade da lei paulista em agosto de 2007, voltaram atrás e mudaram seu voto.

Acompanharam a mesma posição os ministros Carlos Britto, Celso de Mello e Cezar Peluso. Os ministros entenderam que o direito à vida e à saúde dos trabalhadores expostos ao produto está acima da restrição sobre a competência legislativa dos Estados.

Diante disso, por sete votos a três, os ministros indeferiram o pedido liminar e mantiveram em vigor a lei paulista n. 12.684, que em 2007 vetou o amianto no Estado de São Paulo.

A primeira tese respeita a jurisprudência consolidada no tribunal, entendendo que a competência para legislar sobre jazidas, minas e outros recursos minerais, é privativa da União. Por isso, os ministros Marco Aurélio, Menezes Direito e Ellen Gracie defendem que apenas lei federal pode dispor sobre o tema.

Outra tese defendida é que quando se fala em comércio interno de amianto, tem-se, necessariamente, a hipótese de comércio interestadual, cuja competência legislativa também é privativa da União.

Por fim, há aqueles que entendem que, em matérias que envolvam a defesa da saúde pública e questões ambientais, nada impede que a legislação estadual e municipal sejam mais protetivas do que a legislação federal.

Merece destaque questão atual e igualmente polêmica e bastante debatida pela mídia e por diversos tribunais em todo o país, as ações que contestam a constitucionalidade das leis que buscam proibir o consumo de derivados do tabaco

em recintos coletivos, já que a União, os Estados e os Municípios passaram a criar leis desencontradas sobre o assunto.

Apesar de existir uma lei federal, a Lei n. 9.294/96, que, explicitamente, autoriza o consumo desses produtos em recintos coletivos, públicos ou privados, desde que haja área destinada exclusivamente a este fim, devidamente isolada e com arejamento conveniente.

Recentemente foram aprovadas e sancionadas algumas leis estaduais e municipais que foram proibitivas nesse sentido, indo de encontro ao determinado pela legislação federal vigente. Com isso, algumas Ações Diretas de Inconstitucionalidade foram ajuizadas no Supremo (ADI n. 4.249), ainda pendente de julgamento pela Suprema Corte.

Ocorre que, malgrado a Suprema Corte ainda não tenha firmado posicionamento sobre o tema, a jurisprudência atual ainda acena para o sentido de que as leis estaduais e municipais não podem afrontar legislação federal sobre o mesmo assunto, mas apenas suplementá-la, no que couber.

Mostra-se oportuno destacar a preocupação do Ministro Gilmar Mendes, em voto proferido na aludida ADI n. 3.937, antevendo a problemática que advirira de eventual conflito entre as legislações estadual e federal sobre matérias de competência concorrente. Destacou o Ministro que:

Este é um tema delicado. Imaginemos nós – não nessa questão do amianto, mas em qualquer outra – que, com base nessa competência concorrente da União e os Estados comesçassem a se digladiar sobre os mais diversos produtos segundo critérios científicos os mais diversos, na matéria que exige um mínimo de uniformização, de algum critério. Sabemos hoje, com os diagnósticos e prognósticos que se fazem sobre determinados produtos maléficis ou benéficos á

saúde, juízos contraditórios, que esse é um tema que demanda...

A SRA. MINISTRA ELLEN GRACIE (PRESIDENTE)

- É o típico caso dos transgênicos.

O SR. MINISTRO GILMAR MENDES. Sim. Quer dizer, a possibilidade de que um Estado com singularidade comece, por razões as mais diversas, inclusive de proteção á saúde, a buscar uma solução idiossincrástica em relação a um dado modelo. Então, parece-me que devemos ter cuidado com relação a isso, até porque aqui há um cúmulo de competências, não só a questão da saúde, mas também outros temas ligados, por exemplo, á produção industrial, a tudo isso. Portanto, temos também esse embaralhamento de competências, e aí, talvez tenhamos que fazer um juízo.

Eu, em princípio, caminhará na linha da jurisprudência já manifestada. Creio que já tive um precedente nesse sentido, e a posição sustentada pelo Ministro Marco Aurélio, sem prejuízo de nós analisarmos...”

Por tudo isso, evidencia-se a necessidade de o Supremo Tribunal Federal uniformizar sua jurisprudência a respeito do tema em apreço, ou pela manutenção da jurisprudência já manifestada, ou pela renovação de seu entendimento.

9. CONCLUSÃO

Diante das questões postas em exame no âmbito do presente trabalho, pode-se extrair as seguintes conclusões:

O Supremo Tribunal Federal ainda não tem uma posição firmada e unânime sobre o assunto atinente à repartição de competências legislativas, e recentemente, parece ter ganhado vulto um movimento de revisão da jurisprudência, caracterizado pela proximidade dos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais nos dias de hoje do que nos primeiros anos após a promulgação da Constituição de 1988. Com isso, há a possibilidade de adequar a jurisprudência à nova corrente que sobrepõe certos bens e valores jurídicos à letra fria e seca da Constituição Federal, dessa forma, permitindo que leis estaduais e/ou municipais sejam mais protetivas do que uma lei federal.

Essa opção não se afigura a melhor, contudo, por contradizer a necessidade e o dever constitucional que os entes federativos possuem de zelar pela guarda da Constituição Federal. Além disso, o próprio Supremo Tribunal Federal, símbolo maior dessa guarda no âmbito do Poder Judiciário, estaria admitindo uma exceção não prevista e não expressa na Constituição Federal. Por duas vezes se caracterizaria, portanto, desobediência aos preceitos constitucionais: uma vez pelo Poder Judiciário e outra vez pelo Poder Legislativo, ambos detentores da competência e do dever constitucional de zelar pela sua Carta Magna.

Pode-se concluir, portanto, que a legislação editada pelos Estados e pelo Distrito Federal, dentro da competência não-cumulativa, que ultrapassar as

fronteiras da suplementação da norma federal e desbordar das peculiaridades locais, violará os termos do parágrafo segundo do art. 24 da Constituição Federal.

Caso venha a admitir tal exacerbação de repartição de competência legislativa, o Supremo Tribunal Federal, símbolo maior da guarda dos preceitos constitucionais no âmbito do Poder Judiciário, estaria admitindo uma exceção não prevista e não expressa na Constituição Federal.

Diante disso, tem-se que a decisão mais acertada a ser proferida pela Suprema Corte nos casos recorrentes de conflito de competências legislativas é pela reafirmação de sua jurisprudência, zelando, pois, pelos preceitos constitucionais, como, por exemplo, de que a competência concorrente prevista no *caput* do art. 24 da CF comporta a competência para a edição de normas gerais, atribuída à União, bem como as competências suplementar e supletiva, destinadas aos Estados e ao Distrito Federal. Em tais casos, a própria Constituição estabelece um “divisor de águas”, podendo a União, os Estados e o Distrito Federal legislar sobre a mesma matéria, contudo, sendo o campo de abrangência de suas normas delimitado pela Magna Carta.

10. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DALLARI, Sueli Gandolfi. *Competência municipal em matéria de saúde*. RDP 92/174.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Direito Constitucional – liberdade de fumar; privacidade; Estado; Direitos Humanos e outros temas*. 2007, Manole, Barueri, SP, 608 p.

FERREIRA, Pinto. *O município e sua lei orgânica*. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 10, p. 64.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 2006, 20ª edição, São Paulo, Atlas, 948 p.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 2008, 30ª edição, Malheiros, 926 p.

STJ – 1ª T. – Resp. n. 29.299-6 – RS – Rel. Min. Demócrito Reinaldo, *Diário de Justiça*, 17 out. 1994.

STF – Agravo de Instrumento n. 0149742-0/040-RJ – Rel. Min. Néri da Silveira, j. 20-3-96.