

A INTERPRETAÇÃO EVOLUTIVA DA REPARTIÇÃO DE  
COMPETÊNCIAS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL:  
UM ENSAIO SOBRE A POSSIBILIDADE DE  
APLICAÇÃO DAS NORMAS ESTADUAIS  
NA OMISSÃO LEGISLATIVA  
DA UNIÃO \*

ANDRÉ PIRES GONTIJO \*\*

## 1. Considerações iniciais

Este trabalho circunscreve-se à área do direito constitucional, cujo o tema em análise será a interpretação evolutiva da repartição de competências dos entes políticos do Estado Federal, cujo enfoque diz respeito à crise do federalismo brasileiro, em razão da excessiva concentração de atribuições da União perante os demais membros da Federação.

Nesse sentido, questiona-se: **é possível aplicar as normas estaduais na omissão legislativa da União?**

Essa pergunta foi objeto de uma pesquisa realizada perante a Assessoria de Pós-Graduação e Pesquisa do UniCEUB, com o 3º PIC/PIBIC/CNPq, sob a orientação da professora Christine Peter.

Busca-se apresentar um dos resultados dessa pesquisa, chamando o leitor a ingressar no debate acadêmico para revitalizar e reinterpretar, de maneira evolutiva, o princípio federativo, a fim de observar todo o contexto constitucional em que as atribuições dos entes da federação estão inseridos.

Para tanto, em um método de abordagem dogmático e hermenêutico crítico, utilizar-se-á do tipo de pesquisa instrumental, além das técnicas de pesquisa levantamento, observação, bibliográfica e documental. Objetiva-se, nessa perspectiva pós-positivista, sistematizar a doutrina de autores nucleares, como Fernanda Dias Menezes de Almeida e José Afonso da Silva, sobre a repartição de competências, investigar condições e possibilidade de interpretação evolutiva no caso brasileiro.

## 2. O Sistema de Repartição de Competências da Constituição de 1988

O texto constitucional estruturou-se em um sistema complexo, em que cada ente federativo possui sua própria competência. Nesse sentido, há as competências privativas, repartidas horizontalmente, como as da União, previstas no art. 21 (matérias relativas à atuação política e administrativa) e no art. 22 (discrimina matérias de disciplina legislativa); as dos Estados, com competências residuais (CF, art. 25, § 1º), além da criação de Municípios

---

\* Este artigo é um dos resultados do Relatório Final de Pesquisa do 3º Programa de Iniciação Científica do UniCEUB – o 3º PIC-UniCEUB/CNPq – fruto não só da orientação, mas da parceria com Christine Peter, professora de Direito Constitucional e Monografia Jurídica no UniCEUB, de Metodologia Jurídica no IDP e Coordenadora Científica do Núcleo de Estudos Constitucionais – NEC.

\*\* Acadêmico de Direito do UniCEUB, Aluno-Pesquisador do 3º Programa de Iniciação Científica – 3º PIC - UniCEUB/CNPq e Monitor-Pesquisador do Núcleo de Estudos Constitucionais – NEC.

(CF, art. 18, § 4º), da exploração dos serviços locais de gás canalizado (CF, art. 25, § 2º) e da instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (CF, art. 25, § 3º).<sup>1</sup>

As competências dos entes municipais, por sua vez, estão catalogadas no art. 30 da CF, como as de ordem administrativa (incisos III, IV, V e VIII) e a competência para legislar sobre o interesse local, conferida pelo inciso I; não se esquecendo do Distrito Federal, membro da Federação (CF, art. 1º e 18), que recebe do art. 32, § 1º, as competências legislativas reservadas aos Estados e aos Municípios.<sup>2</sup>

Com efeito, todas convivem com as competências concorrentes (CF, art. 24), repartidas verticalmente, cabendo a União editar normas gerais (CF, art. 24, § 1º), não excluindo os Estados e o Distrito Federal de legislarem de forma suplementar (CF, art. 24, § 2º) sobre suas peculiaridades, inclusive na omissão da legislação federal (CF, art. 24, § 3º). A propósito, o Município teve sua competência concorrente deslocada para o art. 30, II, da CF, suprimindo a legislação federal ou estadual no que couber.<sup>3</sup>

Não obstante, a repartição vertical ganha espaço na competência comum, discriminada no art. 23, cujas tarefas devem ser cumpridas com o concurso da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, conforme lei complementar prevista no parágrafo único, a fim de se alcançar a preservação mais adequada desses valores.<sup>4</sup>

Nesse contexto, abre-se espaço para a participação das esferas locais nas competências conferidas ao ente central, mediante delegação, prevista no parágrafo único do art. 22, permitindo que lei complementar<sup>5</sup> autorize os Estados a legislarem sobre questões específicas do rol de competências privativas da União.<sup>6</sup>

A seu turno, a competência tributária possui outra estrutura constitucional. A Constituição discriminou, em seu art. 145, os tributos que cada ente político pode estabelecer, enumerando os impostos cuja competência pertence à União (CF, art. 153), aos Estados e ao Distrito Federal (CF, art. 155) e aos Municípios (CF, art. 156), ficando a União com a competência residual, podendo, via lei complementar, criar outros impostos, contanto que não sejam cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados na Carta Magna (CF, art. 154, I), podendo também instituir impostos extraordinários, na iminência ou no caso de guerra externa (CF, art. 154, II).<sup>7</sup>

Ademais, a participação no produto de arrecadação de impostos foi prevista para os Estados, para o Distrito Federal e para os Municípios. Aos primeiros, em relação aos impostos federais (CF, arts. 157 e 159, II); Aos últimos, no que diz respeito aos impostos federais e estaduais (CF, arts. 158 e 159, § 3º). Não se pode esquecer da destinação de percentuais do produto de arrecadação de impostos da União ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, ao Fundo de Participação dos Municípios e a programas de financiamento do setor produtivo nas Regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste (CF, art. 159, I).<sup>8</sup>

---

<sup>1</sup> Cf. ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 74-75.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 74-75.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 74-75.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 74-75.

<sup>5</sup> Nesse sentido, foi editada apenas a Lei Complementar n. 103, de 14.07.2000, autorizando os Estados e o Distrito Federal a instituir o piso salarial referente ao art. 7º, V da Constituição Federal. (Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10.02.2005).

<sup>6</sup> Cf. ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Op. cit.*, 2000, p. 74-75.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 75.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 75-76.

## 2.1. Fontes de inspiração mais próximas do sistema atual

Em tese, o sistema atual de repartição de competências pretende tirar melhor proveito das competências concorrentes, cujo texto é extraído da Constituição brasileira de 1934 e da Carta Política alemã de 1949. Como exemplo, o rol de competências comuns do art. 23 absorveu o conteúdo do art. 10 da Carta de 1934. Contudo, a repartição brasileira aproxima-se mais do sistema alemão, em virtude da previsão de competências legislativas e de execução, por parte da União, em dispositivos distintos, além da separação de competências comuns legislativas e não legislativas, com a repartição vertical dos preceitos concorrentes em que a União edita normas gerais, cabendo a suplementação legislativa pelos Estados e Municípios, prevendo-se a delegação de competências legislativas da União ao ente estadual mediante lei federal.<sup>9</sup>

Por essa razão, a Carta Política da Alemanha representa um avanço ao propiciar um relacionamento federativo equilibrado, permitindo a possibilidade de maior expansão da autonomia estadual, em função da atenção dada à competência legislativa, pois a partilha do poder de legislar é o objetivo da repartição de competências, no sentido de que a lei, nos termos de Estado Democrático de Direito, é responsável por legitimar o exercício das funções dos três poderes.<sup>10</sup>

## 2.2. Questões terminológicas

O modelo brasileiro de repartição de competências traz em seu bojo algumas questões terminológicas, com as quais se constroem teses doutrinárias, defendendo-se pontos de vista sobre determinada matéria. Entre estas questões, está a diferença entre competências privativas e exclusivas, remanescentes ou residuais, reservadas, materiais, de execução ou gerais.

### 2.2.1. Competência exclusiva versus privativa

Não obstante as terminações contidas em verbetes lingüísticos<sup>11</sup>, o Constituinte, ao elaborar a Carta Política de 1988, conferiu novo significado às expressões *exclusivo* e *privativo*, com respaldo na sistemática conferida a alguns dispositivos constitucionais. Com efeito, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, em seu comentário sobre o projeto de Constituição, após a aprovação em primeiro turno, defendia a idéia de que a competência privativa da União, hoje em seu art. 22, não poderia ser entendida como exclusiva, em virtude de dispositivos, como as diretrizes da política nacional de transportes (art. 22, IX) e a edição de normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a Administração Pública (art. 22, XXVII), que exigem legislação complementar estadual para a sua aplicação.<sup>12</sup>

Nesse sentido, propõe José Afonso da Silva a diferença entre competência *exclusiva* e *privativa* argumentando a própria disposição sistêmica dos artigos da Carta de 1988:

<sup>9</sup> Cf. ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 76.

<sup>10</sup> Ibidem, p. 76-77.

<sup>11</sup> “Exclusivo. Adj. 1. Que exclui, põe à margem ou elimina. 2. Privativo, restrito.” (EXCLUSIVO. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário Aurélio escolar da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988, p. 283). “Privativo. Adj. 1. Que exprime privação. 2. Peculiar, próprio.” (PRIVATIVO. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário Aurélio escolar da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988, p. 529).

<sup>12</sup> Cf. ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Op. cit., 2000, p. 78-80.

enquanto no art. 21, expressa-se no *caput* “compete à União”, no art. 22 o *caput* contém “compete privativamente à União legislar sobre”, acrescido de um parágrafo único, permitindo a delegação legislativa de matérias aos Estados-membros; da mesma forma, o art. 49 confere *exclusivamente* ao Congresso Nacional as competências ali elencadas, ao passo que o art. 84, ao se referir à competência privativa do Presidente da República, permite a delegação de algumas matérias, conforme a redação do parágrafo único do dispositivo.<sup>13</sup>

Portanto, a diferença entre competência exclusiva e privativa reside no fato de que na primeira, a atribuição pertence a apenas uma entidade, sem possibilidade de delegação, enquanto na segunda, a competência é própria de determinada entidade, mas se admite que outra possa manifestar-se sobre o assunto.<sup>14</sup> Esta, em relação aos demais doutrinadores, é a linha de raciocínio mais compatível com a sistemática dessa pesquisa.

### 2.2.2. Competências remanescentes ou residuais

Fernanda Dias Menezes de Almeida alerta para o equívoco da classificação de José Afonso da Silva no que toca a diferenciar competência remanescente (atribuída aos Estados no art. 25, § 1º) da residual (conferida à União na esfera tributária, art. 154, I). Não obstante as expressões terem o mesmo significado, para a autora o fundamento principal consiste no fato de ambas as divisões serem da mesma natureza. Assim, na primeira hipótese, a repartição se faz entre o União e os Municípios, e o que não foi enumerado resta aos Estados; na segunda situação, a partilha ocorre entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, conferindo à União o poder de editar outros impostos não enumerados.<sup>15</sup>

### 2.2.3. Competências reservadas

A expressão “poderes reservados” ganhou notoriedade para identificar os poderes remanescentes outorgados aos Estados-membros. No entanto, ela é utilizada de maneira equivocada, em virtude de sua origem, a Federação americana. Lá, foram os Estados que conferiram poderes à União, reservando-se todos os poderes a ela não delegados. Com efeito, a Federação brasileira formou-se a partir de um Estado Unitário, que distribuiu competências às novas entidades políticas. Logo, esta expressão empregada, sem a referência do destinatário, não corresponde necessariamente aos poderes remanescentes dos Estados, aconselhando-se a indicar de quem os poderes reservados pertencem.<sup>16</sup>

### 2.2.4. Competências materiais, de execução ou gerais

Os entes políticos recebem da Constituição outras competências além da legislativa. Trata-se de competências cujos verbos indicam ações a serem feitas. Inúmeros autores utilizam terminologia própria, como José Afonso da Silva (competências materiais), Celso Ribeiro Bastos (competências não legislativas) e Anna Cândida da Cunha Ferraz (competências gerais ou de execução). Com efeito, em todos os casos, as expressões são adequadas para rotular o conteúdo referente a esta modalidade de competências.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989, p. 413.

<sup>14</sup> Ibidem, p. 414.

<sup>15</sup> Cf. ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 81.

<sup>16</sup> Ibidem, p. 82.

<sup>17</sup> Ibidem, p. 83.

### 2.3. Competência material (exclusiva) da União

Prevista no art. 21 da Constituição Federal, trata-se de competência inserida na esfera de atuação do Poder Executivo, cujo caráter possui natureza política, administrativa, econômica ou social que, por sua vez, necessita da máquina administrativa para a tomada de decisões governamentais. Demanda-se, nos moldes do Estado Democrático de Direito, de legislação a disciplinar a realização destas atividades, razão pela qual o Poder Legislativo participa, autorizando previamente, ou aprovando posteriormente, como na decretação do Estado de sítio ou na intervenção federal, previstos no art. 21, V e art. 49, IV da Carta Política.<sup>18</sup>

Cumpra salientar que o elenco das competências exclusivas não se esgota nos 25 incisos do art. 21. É necessário lembrar de outras hipóteses presentes no texto constitucional, como a emissão de moeda pelo Banco Central (CF, art. 164); a pesquisa e lavra de recursos minerais e a energia hidráulica (CF, art. 176); o monopólio de pesquisa e lavra do petróleo e do gás natural, a refinação, a importação e exportação de produtos derivados, o transporte marítimo, além da atividade relacionada aos minérios nucleares (CF, art. 177); política agrícola e fundiária (CF, art. 184); elaboração de um plano nacional de educação (CF, art. 214); organização da seguridade social (CF, art. 194) e do sistema único de saúde (CF, art. 198); e as funções de fiscalização, de incentivo e de planejamento para o desenvolvimento da atividade econômica (CF, art. 174, e § 1º).<sup>19</sup>

#### 2.3.1. Posicionamento crítico

A intenção da pesquisa não é enumerar, exaustivamente, o número de competências que determinada unidade da federação possui. Pelo contrário, busca-se analisar a repartição de competências em função de sua contribuição para reequilibrar o pacto federativo nacional. Nesse sentido, constata-se que ao invés de se descentralizar, ampliou-se as competências federais.<sup>20</sup>

Com efeito, a recomposição do equilíbrio federativo tornou-se uma situação complicada, sendo necessário, primeiramente, impedir a desestruturação do sistema em virtude de uma hegemonia do poder federal. Ao tentar interagir o princípio federativo com o princípio democrático, perceber-se-á que o Estado fomentará a democracia quando a sede do poder de tomada de decisão se aproximar do cidadão a ele subordinado.<sup>21</sup>

Por essa razão, algumas competências poderiam migrar da esfera exclusiva da União para comporem o elenco do art. 23 da Lei Magna, como o planejamento e a defesa permanente contra as calamidades públicas, por demandar ação conjugada e permanente dos membros da Federação. Nesse contexto, destaca-se o planejamento nacional e regional, a ser promovido pela União. A Carta de 1988, em seu art. 174, § 1º, abre oportunidade para um sistema integrado de planejamento harmônico.<sup>22</sup> Portanto, não basta seguir “à risca” o orçamento federal. Deve-se atentar para as necessidades e peculiaridades de cada ente político, criando um sistema integrado de cooperação e atribuição de responsabilidades.

Este sistema, por sua vez, deve possuir uma plataforma de desenvolvimento tecnológico compartilhada, a fim de se integrar diferentes órgãos e entidades, evitando-se

<sup>18</sup> Cf. ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 84.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 90.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 90-91.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 91.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 92-95.

incompatibilidades no processamento da informação. Nessa perspectiva, as necessidades e interesses regionais e locais poderão ser analisados de maneira a integrá-los, fazendo com que se promova uma coordenação institucional, cujo objetivo maior seja compatibilizar a aplicação dos recursos nos inúmeros setores da Administração Pública, nos três níveis da Federação.

A partir desses fundamentos, espera-se que o Congresso Nacional promova uma audiência com os representantes e técnicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a fim de que se institua um convênio de cooperação, o qual elaborará conjuntamente a lei federal prevista no § 1º do art. 174 da Constituição Federal, visando o desenvolvimento equilibrado da Nação.<sup>23</sup>

## 2.4. Competência privativa da União

Por meio da partilha da competência legislativa, expressa-se o poder político decorrente da autonomia das unidades federativas. É aqui que se encontra o problema nuclear da repartição de competências da Federação, pois a leitura da autonomia de um ente político é feita na capacidade de estabelecer leis regentes das atividades, sem subordinação hierárquica e intromissão das demais esferas de poder, guardando respeito apenas ao Poder Constituinte, responsável pela repartição de funções da Constituição de 1988.<sup>24</sup>

O elenco das competências legislativas da União não se esgota apenas nos 29 incisos do art. 22 do texto constitucional, existindo outras no art. 48 da Carta Política, além de dispositivos da Lei Maior necessitarem de regulamentação infraconstitucional, feita pela União devido à natureza dos temas, como tributação e orçamento, ordem econômica, financeira e social, direitos e garantias fundamentais, dentre outros.<sup>25</sup>

Com efeito, percebe-se a ligação entre as competências materiais (CF, art. 21) com as legislativas (CF, art. 22). Não obstante, algumas competências legislativas são executadas pelas demais unidades da Federação, como o vasto elenco de ramos da ciência do Direito (CF, art. 22, I).<sup>26</sup>

A esse respeito, Fernanda Dias Menezes de Almeida elabora crítica construtiva, pois resguarda o direito material a uma legislação uniforme, a fim de evitar insegurança nas relações jurídicas entre os cidadãos dos diversos Estados.<sup>27</sup> O direito processual, por sua vez, caberia aos Estados, em razão da necessidade de adaptação às condições regionais, atendendo à sua finalidade, limitando-se a disparidade pela edição de normas gerais provenientes da União.<sup>28</sup>

A seu turno, necessário se faz apontar a crítica a outorga à União da competência privativa para a edição de leis no que diz respeito à licitação e a contratos administrativos, por se tratar de institutos pertencentes ao Direito Administrativo, cuja competência se dirige ao exercício pleno por cada esfera local, ferindo-se, nesse aspecto, a autonomia dos entes federados. Ademais, o Constituinte já cuidou do tema no Capítulo VII do Título III, referente à Administração Pública (CF, art. 37 a 41), devendo ser observado por todas as unidades da Federação, por se tratar de normas de observância obrigatória, não cabendo ao legislador

---

<sup>23</sup> Cf. ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 96.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 97.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 98-100.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 98-102.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 102.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 102; No mesmo sentido, cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição de 1988*. v. 1. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 171.

federal se imiscuir nos assuntos administrativos locais.<sup>29</sup>

Nesse sentido, as normas gerais de licitação e contratação na Administração Pública (CF, art. 22, XXVII), bem como as diretrizes da política nacional de transportes (CF, art. 22, IX), as normas gerais de organização das Polícias e Corpos de Bombeiros Militares (CF, art. 22, XXI) as diretrizes e bases da educação nacional (CF, art. 22, XXIV), o sistema de consórcios e sorteios (CF, art. 22, XX), a propaganda comercial (CF, art. 22, XXIX) e seguridade social (CF, art. 22, XXIII) são exemplos não exaustivos de matérias relacionadas à competência concorrente, compartilhada com os demais membros, não havendo razão para se concentrar na União a disciplina normativa desses assuntos, podendo gerar conseqüências práticas em virtude de uma interpretação errônea da Constituição.<sup>30</sup>

A propósito, Fernanda Dias Menezes de Almeida se refere a um caso concreto, ocorrido com a promulgação da Lei n. 6.544, de 22.11.1989, no Estado de São Paulo, a qual dispunha sobre as licitações e os contratos no âmbito da Administração centralizada e autárquica, amoldando-se às normas gerais de licitação contidas no Decreto-lei n. 2.300, de 21.11.1986 (redação dada pelo Decreto-lei n. 2.360, de 16.11.1987), disciplinando os aspectos específicos do assunto, atendendo às peculiaridades do Estado-membro, em complemento à legislação federal. Ressalte-se que a espécie normativa estadual encontra-se em vigor nos dias atuais, naquilo em que não for contrário às disposições da Lei n. 8.666/93, em razão do disposto no § 4º do art. 24<sup>31</sup> da Carta Política de 1988.<sup>32</sup>

Para a autora, “não haveria, pois, que se questionar, em face do sistema de repartição de competências adotado na Constituição, a faculdade que tinha o legislador estadual de exercer, como exerceu, a sua competência legislativa na espécie”.<sup>33</sup>

Entretanto, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, à época, passou a recomendar à Administração que não celebrasse mais contratos com base na Lei n. 6.544/89, pois o Estado não teria legitimidade legislativa em razão da inexistência de lei complementar federal autorizadora, nos moldes do parágrafo único do art. 22<sup>34</sup> da Carta da República.<sup>35</sup>

O referido órgão mostra-se equivocado na orientação em razão da ausência de visão sistemática da Constituição, devendo-se conciliar os diversos entendimentos mediante o manejo da interpretação sistemática, observando, nesse sentido, o contexto do caso concreto para interpretar e aplicar a norma.<sup>36</sup>

Por óbvio, não existirá a lei complementar federal sobre licitações, pois não se pode delegar o que não se tem, ou seja, cabem aos Estados e ao Distrito Federal dispor sobre normas específicas em matéria de licitação, cabendo a União a disciplina em normas gerais. Logo, o Tribunal de Contas estadual não observou esta impropriedade sistêmica e a Administração paulista continua, acertadamente, a realizar as contratações e os certames licitatórios segundo as disposições da Lei n. 6.544/89.<sup>37</sup>

Na linha da interpretação sistemática, perquire-se qual a natureza da delegação do parágrafo único do art. 22 da Carta da República. Fernanda Dias Menezes de Almeida assevera a necessidade da matéria ser tratada em sede constitucional, e não no âmbito da

<sup>29</sup> Cf. ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 102-103.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 101-104.

<sup>31</sup> CF, art. 24, § 4º: A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da estadual, no que lhe for contrário.

<sup>32</sup> Cf. ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Op. cit.*, 2000, p. 104.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 104.

<sup>34</sup> CF, art. 22, parágrafo único: Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

<sup>35</sup> Cf. ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Op. cit.*, 2000, p. 104.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 105.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 106.

legislação complementar. No passo seguinte, discuti-se o conteúdo desta delegação: deve se dar de maneira isonômica a todos os Estados, ou de forma individualizada, com cada qual atendendo às suas peculiaridades.

Nota-se, a esse respeito, mecanismos constitucionais indicadores do tratamento individualizado destas questões, e não a igualdade plena, pois um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil consiste na redução das desigualdades regionais (CF, art. 3º, III), mediante a articulação da União, com incentivos regionais em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando ao desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais (CF, art. 43, *caput* e § 2º), como se observa na hipóteses de: (a) concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País (CF, art. 151, I, parte final); (b) previsão de um fundo de financiamento do setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (CF, art. 159, I, c), além de estabelecer os critérios de rateio do referido fundo, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios (CF, art. 161, II).<sup>38</sup>

## 2.5. Competência dos Estados

O sistema federativo conferiu aos Estados as competências remanescentes (CF, art. 25, § 1º), discriminando algumas competências, como a de gás canalizado (CF, art. 25, § 2º), a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões para a discussão de funções públicas de interesse comum (CF, art. 25, § 3º) e a criação (condicionada a lei complementar federal) de Municípios (CF, art. 18, § 4º). No entanto, é necessário balizar a esfera de competências reservadas dos Estados, mediante o confronto entre as vedações impostas a esta unidade federada com as competências da União e do Município.<sup>39</sup>

Em relação às vedações, prevalece uma sistematização de proibições a fim de aplicar a regra isonômica nas relações federativas, não se esquecendo do temperamento constitucional para nivelar as diferenças regionais.<sup>40</sup> Nesse sentido, o Constituinte relaciona os direitos fundamentais com as hipóteses de vedação<sup>41</sup>, como se infere a seguir:

<i>Vedação</i>	<i>Direito fundamental</i>
estabelecer cultos religiosos, tumultuar-lhes o funcionamento ou manter relações de dependência ou aliança, ressalvada a colaboração de interesse público (CF, art. 19, I); e instituir impostos sobre templos de qualquer culto (CF, art. 150, VI, b)	liberdade de consciência e de crença (CF, art. 5º, VI)
recusar fé aos documentos públicos (CF, art. 19, II)	legalidade administrativa (CF, art. 37, <i>caput</i> )
criar distinções entre brasileiros (CF, art. 19, III, primeira parte) e entre contribuintes (CF, art. 150, II)	igualdade (CF, art. 5º, <i>caput</i> )
exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça (CF,	legalidade tributária

<sup>38</sup> Cf. ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 107-112.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 120-121.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 119-120.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 120-121.

<i>Vedação</i>	<i>Direito fundamental</i>
art. 150, I)	
cobrar tributos de fatos geradores ocorridos antes da vigência da lei instituidora ou majorante (CF, art. 150, III, <i>a</i> )	segurança jurídica (CF, art. 5º, XXXVI)
cobrar tributos no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou (CF, art. 150, III, <i>b</i> )	segurança jurídica (CF, art. 5º, XXXVI)
utilizar tributos com efeito de confisco (CF, art. 150, IV)	direito de propriedade (CF, art. 5º, XXII)
estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais (CF, art. 150, V)	liberdade de locomoção (CF, art. 5º, XV)
instituir impostos sobre patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, suas fundações e das entidades sindicais dos trabalhadores (CF, art. 150, VI, <i>c</i> )	liberdade de associação (CF, art. 5º, XVII) política (CF, art. 17) e sindical (CF, art. 8º)
instituir impostos sobre patrimônio, renda ou serviços das instituições de educação e assistência social sem fins lucrativos (CF, art. 150, VI, <i>c</i> )	liberdade de ensino (CF, art. 205) e assistência aos desamparados (CF, art. 6º)
instituir impostos sobre livros, jornais e periódicos, e o papel sobre sua impressão (CF, art. 150, VI, <i>c</i> )	liberdade de pensamento (CF, art. 5º, IV) e informação (CF, art. 5º, XIV)

Ademais, no que se refere à cooperação da federação, veda-se a criação de preferências entre os entes políticos (CF, art. 19, III, parte final), a instituição de impostos sobre patrimônio, renda ou serviço uns dos outros (CF, art. 150, VI, *a*). Com efeito, a União não pode instituir tributo que não seja uniforme em todo o Território Nacional (CF, art. 151, I, primeira parte) e os Estados e Municípios não podem estabelecer diferença tributária, em razão da procedência e do destino, entre bens e serviços de qualquer natureza (CF, art. 152).<sup>42</sup>

Na mesma linha, impede-se a União de (a) instituir tributos que implique distinção ou preferência em relação a determinado ente federado, em detrimento de outro, admitindo-se a concessão de incentivos fiscais a fim de promover o equilíbrio e o desenvolvimento local (CF, art. 151, I, parte final); ou (b) tributar a renda das obrigações da dívida pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além dos proventos dos respectivos agentes públicos, em níveis superiores aos fixados para as obrigações e agentes federais (CF, art. 151, II); e de (c) instituir isenções de tributos da competência dos entes locais (CF, art. 151, III).<sup>43</sup>

A propósito, ao se tratar dos condicionamentos à autonomia dos Estados, refere-se, em sede de competências materiais e legislativas, aos aspectos de auto-administração, autolegislação, autogoverno e auto-organização, apreciando-se também os limites existentes na Constituição. É o que estabelece o *caput* do art. 25, ao se referir à auto-organização e à autolegislação: “os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem,

<sup>42</sup> Cf. ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 121.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 121.

observados os princípios desta Constituição”.<sup>44</sup>

Esta formula, presente desde a Carta de 1891, incumbida de ampliar os horizontes da organização dos Estados, gerou efeito inverso, em virtude da identificação, de forma subjetiva, dos princípios constitucionais a serem respeitados pelos Estados.<sup>45</sup>

Nesse contexto, inicia-se a referente identificação pelos princípios sensíveis, esculpido no art. 34 da Carta Magna, os quais refletem nas cláusulas pétreas do art. 60, § 4º: (a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático (CF, art. 34, VII, *a*), cuja correlação se faz com o voto direto, secreto, universal e periódico (CF, art. 60, § 4º, II); (b) direitos da pessoa humana (CF, art. 34, VII, *b*), refletidos nos direitos e garantias fundamentais (CF, art. 60, § 4º, IV); (c) a autonomia municipal (CF, art. 34, VII, *c*), referente ao princípio federativo (CF, art. 60, § 4º, I); (d) a prestação de contas da administração pública, direta e indireta (CF, art. 34, VII, *d*), como garantia fundamental do cidadão, consoante uma interpretação sistemática com os dispositivos orçamentários (CF, art. 60, § 4º, IV *c/c* arts. 165 a 169); (e) aplicação do mínimo de impostos estaduais em saúde e educação (CF, art. 34, VII, *e*), também como garantia fundamental do cidadão a esses direitos constitucionais (CF, art. 60, § 4º, IV *c/c* arts. 196 e 205); e a (f) garantia do exercício dos Poderes nas unidades da Federação (CF, art. 34, IV), como correspondente à separação dos Poderes (CF, art. 60, § 4º, III).<sup>46</sup>

Com efeito, a leitura isolada do art. 25 da Carta Política pode conduzir o intérprete em falsa pista, pois em alguns temas o texto constitucional restringe a autonomia estadual.<sup>47</sup>

Dessa forma, a fim de explicar essas restrições, Manoel Gonçalves Ferreira Filho leciona três características de normas: (a) as de pré-ordenação institucional, por definirem a estrutura de instituições estaduais, como a composição do Poder Legislativo estadual (CF, art. 27)<sup>48</sup>; (b) as de extensão normativa, que moldam as instituições estaduais, como a aplicação das normas prescritas ao Tribunal de Contas da União à organização, fiscalização e composição dos Tribunais de Contas dos Estados e aos Conselhos de Contas municipais (CF, art. 75); e (c) as de subordinação normativa, responsáveis por predefinir o conteúdo da legislação dos entes federativos, como as regras que definem a Administração Pública (CF, arts. 37 a 39), ou a observação das normas básicas nos dez primeiros anos de criação dos Estados (CF, art. 235).<sup>49</sup>

## 2.6. Competência dos Municípios

O Município, na Carta de 1988, consolida-se como membro autônomo da República Federativa do Brasil, integrante, juntamente com a União, os Estados e o Distrito Federal, da organização político-administrativa (CF, art. 18), constituindo-se em Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º), elaborando a própria Lei Orgânica (CF, art. 29), refletindo na capacidade de autogoverno, autolegislação e auto-administração, habilitando-o a organizar, a legislar, a

<sup>44</sup> Cf. ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 122.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 122.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 122-123.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 123.

<sup>48</sup> Outros exemplos, colocados por Ferreira Filho: (i) as regras para a eleição do Poder Executivo, a duração e a perda do mandato (CF, art. 28); (ii) as normas de organização da Justiça estadual (CF, art. 125); (iii) a competência especial dos juízes conferida pela EC n. 45/2004 (CF, art. 126); (iv) a criação de juizados especiais nos Estados, para o julgamento de causas cíveis e penais de menor potencial ofensivo e da justiça de paz, nos termos do art. 98 da Carta da República (Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. v. 1. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 203).

<sup>49</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op. cit.*, 1990, p. 203.

manter e a prestar os serviços de interesse local.<sup>50</sup>

A repartição de competências municipais recebe uma característica peculiar por concentrar em um artigo (CF, art. 30) espécies diferentes de competências, sem prejuízo do disposto em outros setores do texto constitucional. Dessa forma, cuida o inciso I do art. 30 de competência legislativa e de competência material privativas, compreendendo os assuntos de interesse local, ao passo que o inciso II refere-se à competência legislativa concorrente, cabendo suplementar a legislação federal e estadual no que couber, respeitando-se a predominância do interesse municipal face aos interesses estaduais e federais.<sup>51</sup>

Por sua vez, a manutenção de programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental (CF, art. 30, VI), a prestação de serviços de atendimento à saúde da população (CF, art. 30, VII), e a proteção do patrimônio histórico-cultural local (CF, art. 30, IX) constituem na área de competências materiais comuns, devendo ser fomentadas pelos três níveis da Federação (CF, art. 23, II, III, IV e V).<sup>52</sup>

A seu turno, a Constituição estabelece para a esfera municipal competências político-administrativas, como a arrecadação de tributos municipais, a aplicação de suas rendas, a prestação de contas e a publicação de balancetes (CF, art. 30, III); a organização e a supressão de distritos (CF, art. 30, IV); a organização e a prestação de serviços públicos locais (CF, art. 30, V); o planejamento e o controle do uso, do parcelamento e o da ocupação do solo urbano (CF, art. 30, VIII), além de outras competências materiais, como a constituição das guardas municipais, para proteger os bens, os serviços e as instalações (CF, art. 144, § 8º) e a confecção do plano diretor, a fim de executar da política de desenvolvimento urbano (CF, art. 182).<sup>53</sup>

Seja como for, a competência municipal é por essência não enumerada na Carta Política, em razão da evolução da sociedade e da exigência de novas atribuições para o Poder Público municipal. Cumpre salientar que as atribuições municipais poderão obter maior detalhamento no corpo das respectivas leis orgânicas. Por fim, o Município exerce a função de legislar sem submissão hierárquica na esfera de sua competência constitucional, sendo inconstitucionais leis federais e estaduais que desrespeitem o seu âmbito de competência.<sup>54</sup>

### 3. A interpretação evolutiva: a questão da mutação constitucional

O Direito Constitucional representa um papel decisivo na realidade da vida das normas jurídicas, em razão de se interpretar o Direito segundo a exigência dos fatos sociais. A Constituição é um estatuto dinâmico, adaptável as circunstâncias da sociedade. Logo, Marcelo Medina nos ensina que “as normas constitucionais hão de ser entendidas e aplicadas de acordo com as exigências de cada época”.<sup>55</sup>

Acerca de exemplos concretos, além da doutrina do *habeas corpus*, implantada por Rui Barbosa entre meados de 1891 até 1926, a Constituição dos Estados Unidos de 1787 é a grande referência, pois as suas maiores transformações resultaram da constante ação da realidade, refletida em especial nas decisões emanadas do Poder Judiciário.<sup>56</sup>

<sup>50</sup> Cf. ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 112-113.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 113-116.

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 116.

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 117-118.

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 117-119.

<sup>55</sup> MEDINA, Marcelo Borges de Mattos. O fenômeno das mutações constitucionais. *Cadernos de Pós-Graduação* – Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, ano VIII, n. 06, p. 88-114, 2002, p. 88.

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 88-92.

A Suprema Corte é a principal responsável pelas mudanças no Direito Constitucional dos Estados Unidos. Destaca-se, de sobremaneira, a teoria dos poderes federais implícitos, a imunidade tributária recíproca, a cláusula que permite a União legislar sobre o comércio por interesse social e a evolução do princípio do devido processo legal (*due process of law*), abrangendo a proteção substantiva não só de direitos individuais, mas de normas de qualquer natureza.<sup>57</sup>

Com efeito, na Europa os juristas estudam as modificações da realidade incidentes no conteúdo das normas constitucionais sem que o preceito correspondente seja reescrito, atribuindo ao fenômeno a nomenclatura “mutação constitucional”.<sup>58</sup>

Dentro desse contexto, um leigo ou um positivista pensariam que apenas o Poder Constituinte derivado seria a única maneira prevista para atualizar a Constituição. Enganam-se, porque há um poder atuante à margem do quadro formal de normas, responsável pelas mutações constitucionais, cuja expressão misteriosa lhe confere a denominação de Poder Constituinte difuso.<sup>59</sup>

Nesse sentido, este poder, além de ser responsável pela manutenção da estabilidade das constituições, constitui a expressão da realidade, cujas normas estão em sintonia com esta, harmonizando-se com que Ferdinand Lassale denomina fatores reais poder. A soma de tais fatores determinava as feições da Constituição Real do Estado, ou seja, “as constituições que se escrevem nas folhas de papel só prevalecem se corresponderem à Constituição real e tiverem raízes nos fatores reais de poder da sociedade”.<sup>60</sup>

Nessa perspectiva, Georg Jellinek, com base nas considerações de Lassale, desenvolveu a tese da força normativa da realidade, em que “o real tende a se converter-se em norma, moldando-se as instituições, ainda quando não se haja modificado uma única letra do Estatuto Fundamental”. Dessa forma, “as transformações dos fatores reais de poder não operam apenas no mundo dos fatos, com a superação das normas vigentes e a necessidade de se publicarem outras, mais adequadas ao momento histórico”. Elas detêm força jurídica, dando origem ao Direito e sendo causas de mutações constitucionais.<sup>61</sup>

Assim sendo, o Poder Constituinte difuso é exercitado por atos dos três poderes, mediante convenções ou práticas constitucionais, concretizando-se em edição de atos normativos pelo Legislativo e pelo Executivo, além das construções operadas pelo Poder Judiciário no exame da constitucionalidade dos atos emanados pelos dois primeiros poderes, de forma que o juiz detêm o poder de transformar a Constituição vigente, tendo a última palavra nos assuntos constitucionais, sendo, portanto, o principal veículo de expressão das mutações constitucionais.<sup>62</sup>

Com efeito, preceitua J.H. Meirelles Teixeira:

---

<sup>57</sup> MEDINA, Marcelo Borges de Mattos. O fenômeno das mutações constitucionais. *Cadernos de Pós-Graduação* – Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, ano VIII, n. 06, p. 88-114, 2002, p. 92.

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 92-93.

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 93.

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 94-96.

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 97.

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 98-103. A propósito, Marcelo Medina acentua que os processos de mudança informal na Constituição se enquadram em três categorias diversas: (a) as mutações resultantes de transformações materiais no mundo dos fatos; (b) a evolução do sentido das palavras contidas no texto da Constituição; (c) a modificação dos valores e concepções que orientam a compreensão da Carta Política (Cf. MEDINA, Marcelo Borges de Mattos. O fenômeno das mutações constitucionais. *Cadernos de Pós-Graduação* – Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, ano VIII, n. 06, p. 88-114, 2002, p. 98, nota de rodapé n. 217).

Seria errôneo, entretanto, e mesmo ingênuo, pensar-se que as Constituições rígidas somente pudessem sofrer alteração através de técnicas jurídicas expressa e previamente estabelecidas, e que o impacto da evolução política e social somente pudesse atuar sobre elas através desses canais, em que a vida deveria necessariamente acomodar-se, em seu eterno fluxo de renovação e progresso, dobrando-se com docilidade ao sabor dessas fórmulas, apenas ao juízo de políticos e legisladores.<sup>63</sup>

Ora, se a Lei Fundamental tem a pretensão de durabilidade e de perenidade, além de conceber os mecanismos para a atualização de suas normas no momento adequado, mister se faz que os intérpretes da Constituição criem instrumentos para a contínua persecução da atualização constitucional. Os valores alteram-se com o passar dos tempos, inexistindo uma imutabilidade axiológica. Cabe à Constituição acompanhar a alteração da sociedade, sob pena de cair em desuso.<sup>64</sup>

Nesse contexto, a interpretação jurídica como fator de atualização da Constituição se justifica na medida em que ela tem de acompanhar e captar todas as mudanças relevantes ocorridas no seio da unidade política, tornando-se a interpretação um mecanismo de mutação constitucional.<sup>65</sup>

Nessa perspectiva, consiste na alteração, não da letra ou do texto expresso, mas do significado, do sentido e do alcance das disposições constitucionais, por meio da interpretação judicial, dos costumes ou das leis. Tais alterações processam-se lentamente, e sua percepção ocorre quando se compara o entendimento atribuído às normas constitucionais em momentos diversos de um sistema constitucional.<sup>66</sup>

Por essa razão, não se sujeita aos limites formais impostos ao poder reformador, como o procedimental (CF, art. 60, § 2º), o temporal (CF, art. 60, § 5º) e o circunstancial (CF, art. 60, § 1º). E em relação aos limites materiais (CF, art. 60, § 4º), embora seja limitada pelos mesmos, também consegue sobre eles atuar, diminuindo, de certa forma, suas próprias limitações.<sup>67</sup>

Nesse sentido, professa Cristiano Franco Martins:

O poder constituinte originário, por mais perfeita que fosse a sua obra, não conseguiria estabelecer, minuciosamente, toda a organização do poder político estatal. As normas constitucionais são – e assim devem ser – cláusulas abertas ao exercício interpretativo. E se há espaço para interpretação, por mínimo que seja, ali encontraremos terreno fértil para a mutação constitucional, em qualquer uma de suas modalidades.<sup>68</sup>

Por ser flexível e inevitável, a mutação na Constituição pode contribuir para o desenvolvimento do modelo federal sem grades traumas, por meio da absorção natural do pensamento contemporâneo, desde que seu núcleo material seja respeitado. Todavia, devido a

---

<sup>63</sup> Apud LEITE, George Salomão; LEITE, Glauco Salomão. A abertura da Constituição em face dos princípios constitucionais. In: LEITE, George Salomão (org.). *Dos Princípios Constitucionais* – considerações em torno das normas principiológicas da Constituição. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 156.

<sup>64</sup> LEITE, George Salomão; LEITE, Glauco Salomão. Op. cit., 2003, p. 156.

<sup>65</sup> Ibidem, p. 157.

<sup>66</sup> FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Processos informais de mudança da Constituição*. Mutações constitucionais e mutações inconstitucionais. São Paulo: Max Limonad, 1986, p. 09.

<sup>67</sup> MARTINS, Cristiano Franco. *Princípio Federativo e Mudança Constitucional*: limites e possibilidades na Constituição de 1988. Rio de Janeiro, Lúmen Juris, 2003, p. 55.

<sup>68</sup> Ibidem, p. 55.

sua deturpação, pode conduzir a fraudes constitucionais, com o esvaziamento do modelo federal e da própria Carta Magna.<sup>69</sup>

Não obstante, é necessário ressaltar as limitações constitucionais à força dos fatos. Os órgãos do Estado (inclusive o Poder Judiciário) devem apoiar seus atos nos dispositivos constitucionais. Além disso, as alterações da realidade provocam modificações no conteúdo da Constituição, mas isso não significa que ela deva se curvar sempre à influência dos fatos, exaltando disso a força normativa do texto constitucional, sendo este capaz de transformar a realidade em volta.<sup>70</sup>

Com efeito, uma mutação constitucional torna-se aceitável quando a decisão que a origina apoia-se, de maneira fundamentada, nos preceitos constitucionais interpretados.<sup>71</sup> Dessa forma, a presença de normas principiológicas na Lei Maior conduz a uma flexibilidade na Constituição, ensejando sua alteração mediante a interpretação constitucional, podendo ser compreendido como um processo informal de mudança da Carta Política.<sup>72</sup> Contudo, os fatos que não se relacionam com esses preceitos não estão aptos a provocar alteração na Lei Magna, pois os órgãos do Estado submetem-se à normatividade do diploma fundamental, não subvertendo o conteúdo das normas constitucionais.<sup>73</sup>

#### **4. A possibilidade de aplicação das normas estaduais na omissão legislativa da União**

##### **4.1. Papel da semiologia na construção científica da eficácia da repartição de competências**

Por prescrever condutas, a norma constitucional, elaborada pelo Constituinte e aplicada pelos órgãos estatais, é considerada um fator de controle social. Com efeito, a linguagem utilizada em sua criação não é precisa, devido a presença de traços da linguagem natural, contendo expressões ambíguas, termos vagos e palavras com significativo emotivo, fazendo com que o jurista, mediante uma leitura significativa, consiga redefinir o sentido normativo e a delimitação conceitual da eficácia constitucional, apresentando soluções viáveis a determinado caso concreto, por se ater a fundamentos jurídicos originários de valorações reais, vigentes em certo momento de uma sociedade.<sup>74</sup>

A linguagem do Constituinte deve ser reduzida a um sistema<sup>75</sup>, pois é necessário controlar os termos empregados de forma rígida, a fim de compreender os elementos lingüísticos e possibilitar a construção de uma linguagem científica, transformando o discurso

<sup>69</sup> MARTINS, Cristiano Franco. *Princípio Federativo e Mudança Constitucional: limites e possibilidades na Constituição de 1988*. Rio de Janeiro, Lúmen Juris, 2003, p. 55.

<sup>70</sup> MEDINA, Marcelo Borges de Mattos. O fenômeno das mutações constitucionais. *Cadernos de Pós-Graduação* – Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, ano VIII, n. 06, p. 88-114, 2002, p. 103.

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 105.

<sup>72</sup> LEITE, George Salomão; LEITE, Glauco Salomão. A abertura da Constituição em face dos princípios constitucionais. In: LEITE, George Salomão (org.). *Dos Princípios Constitucionais* – considerações em torno das normas principiológicas da Constituição. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 156.

<sup>73</sup> MEDINA, Marcelo Borges de Mattos. *Op. cit.*, 2002, p. 105.

<sup>74</sup> DINIZ, Maria Helena. *Norma Constitucional e seus efeitos*. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 17.

<sup>75</sup> Segundo Maria Helena Diniz, “sistema é o modo analítico de ordenar a realidade logicamente”. Para a autora, “o direito não é um sistema, mas uma realidade que pode ser analisada sistematicamente pela ciência jurídica, para facilitar seu conhecimento e sua aplicação” (DINIZ, Maria Helena. *Op. cit.*, 1992, p. 18).

constitucional em um discurso capaz de penetrar no universo cognitivo dos cidadãos. Nesse sentido, o jurista tem o dever de descrever e interpretar as normas, determinando seus efeitos, estabelecendo um nexu lógico com os demais elementos jurídicos, conferindo-lhes uma certa unidade de sentido.<sup>76</sup>

O direito acompanha as relações humanas, adaptando-se às novas exigências, como uma realidade em movimento, em virtude de novos fatos produzidos pela evolução social que, por conseqüência, exigem a elaboração de novas normas pelos órgãos competentes, a confecção de novos precedentes pelos magistrados, pois o dinamismo da vida provoca mutações nos valores sociais.<sup>77</sup>

Com efeito, o direito abrange experiências de sistemas (histórico, sociológico, axiológico, dentre outros) que se completam. Logo, a experiência jurídica não se reduz ao elemento normativo, pois ante a sua grande complexidade jurídica, pertence a um âmbito maior, ordenando as relações sociais com fundamento numa integração normativa de fatos e valores.<sup>78</sup>

O sistema jurídico, pelo seu caráter progressivo e variedade de formas, é composto por vários subsistemas.<sup>79</sup> Logo, seus elementos são interdependentes, vinculados entre si por meio de uma relação que, se incongruente, pode acarretar quebra de isomorfia e o surgimento de lacunas. Com efeito, o sistema normativo é aberto e incompleto<sup>80</sup>, estando, a todo momento, trocando informações com outros subsistemas.<sup>81</sup>

Nesse contexto, a lacuna, por ser um estado incompleto do sistema, deve ser preenchida com o princípio da plenitude do sistema jurídico, em colaboração com o princípio da unidade do sistema jurídico, chegando-se à solução de conflitos entre normas, pois o sistema deve formar um todo coerente, dele se excluindo contradições lógicas, além do fato de as lacunas e de os conflitos poderem ser resolvidos pela direção indicada pelo operador do direito, assegurando, dessa forma, a homogeneidade e a aplicação segura.<sup>82</sup>

Para tanto, o operador do direito deve ter em mente o estudo da semiótica<sup>83</sup>, responsável pela ponte entre a teoria e a prática, em suas três dimensões: (a) a sintática, texto puro a ser declarado, sem interpretações, preocupando-se com os elementos textuais, analisando-os pela gramática; (b) a semântica, que se preocupa com o texto, seu significado e seu sentido, enfatizando sua estrutura lógica, seja a histórica (lógica passada, datada), a teleológica (lógica contida na vontade histórica, no voluntarismo presente), ou a sistêmica (busca a lógica de um sistema); e (c) a dimensão pragmática, preocupando-se com o texto normativo, seu significado e seu contexto, dentro do qual está inserido o sujeito coletivo, influenciado por um momento histórico, tornando-se sujeito ativo da interpretação constitucional.<sup>84</sup>

<sup>76</sup> DINIZ, Maria Helena. *Norma Constitucional e seus efeitos*. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 18-19.

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>79</sup> Miguel Reale entende que a noção de sistema jurídico se compõe de três subsistemas similares entre si: normas, fatos e valores (DINIZ, Maria Helena. *Op. cit.*, 1992, p. 20).

<sup>80</sup> Para Maria Helena Diniz, o sistema é aberto quando se pode encaixar um elemento estranho, sem necessidade de modificar sua estrutura. Por sua vez, é considerado incompleto e prospectivo devido a sua abertura, sem alterar as suas regras (DINIZ, Maria Helena. *Op. cit.*, 1992, p. 19).

<sup>81</sup> DINIZ, Maria Helena. *Op. cit.*, 1992, p. 20.

<sup>82</sup> *Ibidem*, p. 20-21.

<sup>83</sup> Semiótica, na acepção jurídica desenvolvida por Christine Peter, é a parte da lingüística que estuda o texto, o significado e o contexto da norma jurídica (Cf. SILVA, Christine Oliveira Peter da. *Interpretação Constitucional no Século XXI: o Caminhar Metodológico para o Concretismo Constitucional sob a Influência da Doutrina de Peter Häberle*. *Direito Público*. Porto Alegre: Síntese; Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público, ano 2., n. 8, p. 05-39, abr./jun. 2005).

<sup>84</sup> Cf. SILVA, Christine Oliveira Peter da. *Op. cit.*, abr./jun. 2005.

## 4.2. A interpretação do artigo 24, § 3º, da Carta Política

No ambiente da Federação, é necessário atualizar a interpretação do sistema federativo brasileiro, a fim de lhe conferir maior eficácia. Nesse sentido, prevê o § 3º do art. 24 da Lei Magna a possibilidade do exercício, pelos Estados (e pelo Distrito Federal) da competência legislativa plena, para atender às suas peculiaridades, quando inexistir lei federal tratando a respeito de normas gerais.

Com efeito, mesmo que a matéria, objeto de lei estadual, não se encontre no rol das competências concorrentes, é direito dos Estados-membros legislar acerca do assunto, pois a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados (CF, art. 24, § 2º). Logo, isso não apenas abrange as normas gerais referidas no art. 24, § 1º, da CF, mas todas as normas gerais contidas em outros dispositivos constitucionais, pois a natureza da legislação principiológica na repartição de competências consiste na íntima relação com a competência suplementar dos Estados-membros.<sup>85</sup>

Nesse sentido, maneja-se a ponderação da doutrina constitucional comparada. Bernard Schwartz assevera que não se considerar a transferência de poderes a um ente como uma soberania exclusiva. Pelo contrário,

uma interpretação racional dêsse instrumento nos leva evidentemente à conclusão de que os poderes assim concedidos jamais excluem os poderes semelhantes existentes nos estados, a não ser que a Constituição outorgue expressamente, e em termos claros, o poder exclusivo ao Congresso, ou o exercício de um poder semelhante aos estados, ou haja um repúdio direto ou incompatibilidade no exercício dêsse poder pelos estados.<sup>86</sup>

A resolução dos conflitos entre as autoridades locais e a federal é uma questão judicial, pois é uma função da Corte Suprema traçar uma linha definindo as áreas em que as unidades da Federação podem exercer as competências elencadas no texto constitucional, pois como vislumbra o autor supra citado,

A própria Constituição não procura definir esses limites. Eles não podem ser determinados pelas leis do Congresso ou dos estados, nem tampouco nenhum deles pode ampliar seus poderes, por uma legislação de sua própria iniciativa, ou restringir os do outro. E como a própria Constituição não traça a linha divisória, a questão evidentemente tem de ser decidida pelo Judiciário.<sup>87</sup>

Ademais, a superveniência de lei federal sobre normas gerais não revoga a lei estadual, nem a derroga no aspecto contraditório, apenas suspende a eficácia da norma estadual, perdendo a aplicabilidade, nos dispositivos que lhe forem em contrário. Por essa razão, caso a lei federal seja revogada, a lei estadual recobra a sua eficácia e passa outra vez a incidir.<sup>88</sup>

Nesse sentido, ao utilizar a semiótica na análise das normas de Organização do Estado, o intérprete deve refletir acerca da manutenção da tradição constitucional, da

<sup>85</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 501-502.

<sup>86</sup> SCHWARTZ, Bernard. *Direito Constitucional Americano*. Trad. Carlos Nayfeld. Rio de Janeiro: Forense, s/a, p. 64.

<sup>87</sup> *Ibidem*, p. 64.

<sup>88</sup> SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 502.

necessidade de reformas e, caso estas não ocorram, da plausibilidade da existência de mutações constitucionais, pois a Constituição Federal deve ser lida no seu contexto e, atualmente, em relação ao pacto federativo, este pede uma maior cooperação entre os entes da federação, como a transferência de competências e responsabilidades da União para os Estados e Municípios.<sup>89</sup>

## 5. Considerações finais

Ao longo das ordens constitucionais brasileiras, novas estruturas incorporavam-se ao princípio federativo, não sendo diferente nos dias atuais. Nesse sentido, a realidade social modifica-se dia-a-dia, necessitando de novos parâmetros constitucionais, dentre eles a atualização da relação entre os cidadãos e os órgãos políticos dessa República Federativa.

A necessidade de uma ordem constitucional implica na interpretação e na aplicação de leis condizentes com a realidade social que o cidadão circunda. Assim, a necessidade eminente de legislação, no caso de omissão da União, deve ser concretizada, mesmo em se tratando de aplicação de normas estaduais, pois deve-se aproveitar o preceito constitucional de natureza principiológica, insculpido no § 3º do artigo 24 da Carta Constitucional.

Assim, sob a perspectiva da semiótica, tem-se o texto (norma da repartição de competências), o significado e o sentido conferido a esse texto (a função social da norma), além do contexto (a importância do sujeito, como cidadão intérprete, no âmbito de aplicação da norma).

Vislumbra-se, portanto, das novas perspectivas impostas pelo século XXI, a necessidade de se rediscutir o pacto federativo, em especial pela sua reinterpretação de maneira evolutiva, conscientizando-se do papel da Federação, em suas repartições de competências, para a concretização dos direitos fundamentais e o fomento da democracia.

## 6. Referências

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. *Migalhas*. Disponível em: <[http://www.migalhas.com.br/arquivo\\_artigo/art04102005.htm](http://www.migalhas.com.br/arquivo_artigo/art04102005.htm)>. Acesso em: 07.10.2005.

BARROSO, Luis Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro (pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo). *Revista Diálogo Jurídico*, ano I, vol. I, n. 06, set. 2001. Salvador: Centro de Atualização Judiciária, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 20.08.2005.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 14. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. Disponível em: <<http://www.plana.to.gov.br>>. Acesso em: 10.02.2005.

---

<sup>89</sup> Cf. SILVA, Christine Oliveira Peter da. Interpretação Constitucional no Século XXI: o Caminhar Metodológico para o Concretismo Constitucional sob a Influência da Doutrina de Peter Häberle. *Direito Público*. Porto Alegre: Síntese; Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público, ano 2., n. 8, p. 05-39, abr./jun. 2005.

BRASIL. Lei complementar n. 103, de 14.07.2000. *Autoriza os Estados e o Distrito Federal a instituir o piso salarial referente ao art. 7º, V da Constituição Federal*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10.02.2005.

DINIZ, Maria Helena. *Norma constitucional e seus efeitos*. São Paulo: Saraiva, 1992.

ECO, Umberto. *Como se faz uma tese*. Trad. Gilson César Cardoso. São Paulo: Perspectiva, 2002.

EXCLUSIVO. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário Aurélio escolar da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Processos informais de mudança da Constituição*. Mutações constitucionais e mutações inconstitucionais. São Paulo: Max Limonad, 1986.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Aspectos do direito constitucional contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2003.

\_\_\_\_\_. *Comentários à Constituição de 1988*. v. 1. São Paulo: Saraiva, 1990.

GONTIJO, André Pires. A possibilidade de aplicação da legislação estadual nas hipóteses de omissão legislativa da União federal. 2005. 267 f. Relatório final de pesquisa para o 3º Programa de Iniciação Científica – PIC (graduação em Direito). Orientadora: Prof.<sup>a</sup> MSC. Christine Oliveira Peter da Silva. Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, Brasília, 2005.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional: a Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição*. Contribuição para a Interpretação Pluralista e Procedimental da Constituição. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2002.

HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1998.

KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Trad. Luis Carlos Borges. 3. ed., São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LEITE, George Salomão; LEITE, Glauco Salomão. A abertura da Constituição em face dos princípios constitucionais. In: LEITE, George Salomão (org.). *Dos Princípios Constitucionais – considerações em torno das normas principiológicas da Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2003.

MARTINS, Cristiano Franco. *Princípio Federativo e Mudança Constitucional: limites e possibilidades na Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2003.

MEDINA, Marcelo Borges de Mattos. O fenômeno das mutações constitucionais. *Cadernos de Pós-Graduação* - Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, ano VIII, n. 06, p. 88-114, 2002.

MÜLLER, Friedrich. *Métodos de Trabalho do Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2000.

PRIVATIVO. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Dicionário Aurélio escolar da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988.

SCHWARTZ, Bernard. *Direito Constitucional Americano*. Trad. Carlos Nayfeld. Rio de Janeiro: Forense, s/a.

SILVA, Christine Oliveira Peter da. Interpretação constitucional no século XXI: o caminhar metodológico para o concretismo constitucional sob a influência de Peter Häberle. *Direito Público*. Porto Alegre: Síntese; Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público, a. 02., n. 08, p. 05-39, abr./jun. 2005.

\_\_\_\_\_. *Hermenêutica de Direitos Fundamentais*. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

\_\_\_\_\_. Discussões prático-metodológicas sobre relatórios de pesquisa no contexto da iniciação científica em Direito. *Universitas/ Jus*: Revista da Faculdade de Ciências Jurídicas e Ciências Sociais do Centro Universitário de Brasília - UniCEUB. Brasília, n. 12, p. 39-54, jul. 2005.

\_\_\_\_\_. A pesquisa científica na graduação em Direito. *Universitas/ Jus*: Revista da Faculdade de Ciências Jurídicas e de Ciências Sociais do Centro Universitário de Brasília. Brasília: ano. 06, n. 11, p. 25-43, dez. 2004.

\_\_\_\_\_. Como se lê a Constituição: novas abordagens da interpretação constitucional. *Direito Público*. Porto Alegre: Síntese; Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público, v. 1, n. 6, p. 136-152, out./dez. 2004.

\_\_\_\_\_. Hermenêutica constitucional e os princípios norteadores da concretização das normas constitucionais. *Notícias do Direito Brasileiro*. Brasília: UnB, n. 09, p. 155-175, 2002.

\_\_\_\_\_. Metodologia de pesquisa científica e o Direito Constitucional. *Universitas/ Jus*: Revista da Faculdade de Ciências Jurídicas e Ciências Sociais do Centro Universitário de Brasília - UniCEUB. Brasília, n. 09, p. 247-262, jul./dez. 2002.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito constitucional positivo*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

VIEIRA, Liliane dos Santos. *Pesquisa e monografia jurídica na era da informática*. Brasília: Brasília Jurídica, 2003.