

3.1.2 O Direito Econômico e o Princípio da Predominância do Interesse¹

Rafaela Braga Ribeiro

Especialista em Direito Tributário pela PUC Minas
Tutora do curso de Pós-Graduação em Direito Tributário e da
disciplina de graduação “Temas de Direito
Administrativo” da PUC Minas Virtual
Pesquisadora do Núcleo Jurídico de Políticas Públicas,
do Grupo de Trabalho Democracia Participativa

Cynthia Lessa Costa

Especialização em Direito Material e Processual do Trabalho
Tutora das disciplinas de graduação “Temas de Direito
Processual Civil” e “Temas de Direito Civil” da PUC Minas Virtual
Coordenadora do projeto de pesquisa “Tópicos do Direito
Processual do Trabalho”, na PUC Minas.

1. O pacto federativo na Constituição da República

A Constituição da República de 1988 consagrou um processo de descentralização político-administrativo (repartição de competência), e transformou a estrutura federativa do Estado brasileiro, instituindo a federação trina, com a elevação constitucional dos Municípios à condição de ente federado, conforme se aduz da redação do artigo 1º da CR/88 - *A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito.*

O federalismo, como um sistema de poder e de tomada de decisão compartilhada, representa uma forma de

cooperação política capaz de proporcionar uma divisão de poderes e responsabilidades entre os entes federados. Essa cooperação político-administrativa é possível em razão da autonomia dos entes federados. Como explicito no artigo 18 da Constituição de 1988: *A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.*

A autonomia dos entes federados está inserida no texto constitucional como limitação material do poder de reformar, de acordo com o inciso I, do § 4º do, art. 60, da CR/88, nessa esteira, qualquer tentativa de abolição ou mesmo de enfraquecimento da forma federativa de Estado, ainda que por meio de emenda constitucional, é expressamente vedada.

Ao tratar da repartição de competências, que representa o centro de gravidade do poder federativo, a Lei Fundamental desenvolveu², segundo Raul Machado Horta, *a competência comum, de caráter cooperativo, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios* (art. 23, I a XII).

O modelo de federalismo adotado pelo Estado brasileiro, como dito supra, é o de cooperação. Em outros termos, há a repartição de competências comuns entre os entes federados, possibilitando a integração entre Municípios, Estados-membros e a União tanto para formular normas quanto para implementar políticas públicas que visem à concretização de direitos e objetivos postos na Ordem Constitucional de 1988.

O poder de legislar é a competência legislativa de cada ente federado atribuída pela Constituição. Ela se expressa no poder de estabelecer normas gerais, leis em sentido estrito. Divide-se, em regra, a competência pela predominância do

¹ Esse artigo resulta das discussões desenvolvidas pelo Grupo de Trabalho *Democracia Participativa* do Núcleo Jurídico de Políticas Públicas/OPUR do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC Minas, coordenado pela professora doutora Marinella Machado Araújo.

² Refletindo as novas tendências do federalismo o Anteprojeto da Constituição Federal, da Comissão Afonso Arinos, foi influenciado pela técnica de repartição de competências da Lei Fundamental da Alemanha de 1949, Constituição de Bonn.



interesse. Assim as matérias pertinentes ao interesse nacional serão atribuídas à União, enquanto as de interesse comum serão de competência concorrente e, as matérias de interesse regional e local serão de responsabilidade dos entes estadual, municipal e do Distrito Federal.

O problema nuclear da repartição de competências na Federação reside na partilha da competência legislativa, pois é através dela que se expressa o poder político, cerne da autonomia das unidades federativas. De fato, é na capacidade de estabelecer as leis que vão reger as suas próprias atividades, sem subordinação hierárquica e sem a intromissão das demais esferas de poder, que se traduz fundamentalmente a autonomia de cada uma dessas esferas. Autogovernar-se não significa outra coisa senão ditar-se as próprias regras. (...) Assim, guardada a subordinação apenas ao poder soberano – no caso o poder constituinte, manifestado através de sua obra, a Constituição –, cada centro de poder autônomo na Federação deverá necessariamente ser dotado da competência de criar o direito aplicável à respectiva órbita. (ALMEIDA, 2000, p. 97).

O Brasil adota um complexo sistema de repartição de competência. A legislativa foi dividida de três formas distintas: (i) privativa, (ii) concorrente e (iii) suplementar.

A privativa é aquela que cabe exclusivamente a um ente federado – a competência privativa da União está prevista no artigo 22, dos Estados no § 1º do artigo 25 e dos Municípios no inciso I, do artigo 30, todos da CR/88. A concorrente, por sua vez, é concedida a mais de uma categoria de entes da Federação – artigo 24 da CR/88, cabendo à União estabelecer as normas gerais, aos Estados e o Distrito Federal editar normas suplementares sobre a matéria, prevendo normas gerais e específicas desde que a União não o tenha feito. A suplementar confere a determinado ente o poder de suplementar a legislação produzida por outro, de modo a ajustá-la às suas peculiaridades. É um poder mais restrito, vez que se submete aos limites determinados pelo ente que tem competência originária. O artigo 30, inciso II, da Constituição prevê a competência dos Municípios de suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Essa forma de federalismo confere ao Município, pelo menos em tese, maior autonomia, uma vez que em vários assuntos, delega-se ao ente local poder decisório quanto a questões de seu interesse. A lógica da referida delegação está no fato de que determinadas demandas surgem do local para o global, e como os Municípios estão logicamente mais perto dos cidadãos têm maior legitimidade para tratar dos interesses locais.

Conforme foi dito, pela lógica da predominância do interesse, adotado pela Constituição Cidadã, os Municípios, em tese, têm autonomia para cuidar dos interesses locais, seja por meio de seu Poder Legislativo, seja por meio de seu Poder Executivo, entretanto, na prática, o que se observa no Estado brasileiro é uma tendência centralizadora na esfera da União detentora da maior parte das competências legislativas, deixando aos Estados, ao Distrito Federal e, principalmente, aos Municípios uma frágil competência remanescente.

2. Poder do Município de legislar sobre Direito Econômico

A Lei Maior de 1988, em matéria da Ordem Econômica e Financeira, foi extremamente provedora, estando em plena sintonia com os objetivos e fundamentos por ela próprios enumerados. Enaltece, em seu texto, a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa, a fim de assegurar a todos uma existência digna.

É nesse contexto que trata da competência em matéria da ordem econômica, que deve ser estudada no âmbito legislativo e administrativo (fiscalização).

A Lei Maior dispõe ser concorrente a competência da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre Direito Econômico:

Art. 24. **Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:**
I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; (grifo nosso) (BRASIL, 1988).

Não obstante, o referido artigo não mencione o Município é possível que também este ente legisle sobre matéria econômica, conforme passa-se a demonstrar.

A partir de 1988, o Município foi inserido expressamente como ente integrante da federação. Passando a gozar de autonomia, o Município *reger-se-á por Lei Orgânica própria, ditada pela Câmara Municipal, que a promulgará.* (artigo 29, da CR/88).

Como diz Pinto Ferreira:

Em resumo, a plena autonomia dos municípios no regime federativo brasileiro significa o poder de eleição do prefeito e dos vereadores, o poder de editar suas normas jurídicas dentro das competências previstas na Const. Federal e, enfim, o poder de administração própria no que concerne ao seu peculiar interesse. (PINTO FERREIRA *apud* CLARK, 2001, p.89)

Por autonomia, deve-se entender que o Governo Municipal não está subordinado a qualquer autoridade federal ou estadual no desempenho de suas atribuições exclusivas, e que as leis municipais, sobre qualquer assunto de competência expressa e exclusiva do Município, prevalecem sobre a estadual e a federal. Apesar da previsão constitucional a referida autonomia não supre as necessidades do poder local.

Assim sendo, os Municípios são constitucionalmente competentes para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

A expressão “interesse local” resume conceito amplo, que só pode ser definido diante do caso concreto, conforme demonstra a doutrina.

O assunto de interesse local se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o Município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque na há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. **A diferença é apenas de grau, e não de substância.** (grifo nosso) (MEIRELLES, 1997. p.122).

Conforme se demonstrou, no que tange a competência



para legislar sobre Direito Econômico, a Constituição atribuiu expressamente competência concorrente apenas à União, aos Estados e ao Distrito Federal.

É inegável, contudo, que no âmbito do Direito Econômico há matérias de interesse dos três entes federados da República Federativa do Brasil. Nessa esteira, não é possível negar ao Município a possibilidade de legislar, de forma suplementar e no que couber, sobre matérias de Direito Econômico que envolvam interesse local.

Como bem expressou Meirelles, o interesse local não se verifica em determinadas matérias, mas em algumas situações. Aspectos da mesma matéria podem exigir tratamentos diferentes pelos entes federados, o essencial é que não se perca a noção de federação, de cooperação, de sistematicidade.

Assim, parece ser óbvio que a restrição da competência legislativa concorrente para o ente municipal não o impede de intervir no domínio econômico, em razão da sua autonomia e, da demonstração do interesse local devido à maior proximidade com os cidadãos.

Consectário disso, deve-se reconhecer a competência dos Municípios para legislar sobre matéria de Direito Econômico – em razão de eventual interesse local – bem como o caráter suplementar da legislação federal e estadual, devido à compreensão sistêmica do ordenamento jurídico pátrio (art. 24, I e art. 30, II).

Por fim, e seguindo a mesma linha de raciocínio orientada pelo princípio da predominância do interesse local, acredita-se que os legisladores devem avançar para um novo federalismo centrífugo³, em busca de uma maior descentralização das três esferas, efetivando ao Município competência legislativa concorrente. Nas palavras de Giovani Clark em sua obra “O Município face em do Direito Econômico:

Não podemos mais admitir, principalmente em um Estado federal de dimensões continentais como o nosso, que a regulamentação das medidas de política econômica fique apenas nas mãos da União e, por vezes, dos Estados-membros; assim não prescreve a Constituição de 1988. O Poder Local também tem o poder/dever de adotar políticas econômicas próprias no intuito de contribuir para a justa evolução das atividades econômicas e a consagração do bem-estar social. (CLARK, 2001, p. 3).

Urge ressaltar que a efetivação da competência concorrente ao ente municipal possibilitará a descentralização e, a integração democrática em busca da implementação do objetivo da Ordem Econômica e Financeira - de assegurar a todos uma existência digna, - conforme os ditames da justiça social, devido à aproximação entre o poder e os cidadãos; bem como o respeito às diferenças regionais e locais a fim de manter a integração nacional.

3. Conclusão

Embora não seja a Constituição expressa nesse sentido, tomando como base o pacto federativo adotado pela referida Lei Fundamental, bem como seus fundamentos e princípios, em especial o da predominância do interesse local, acredita-se que o Município tem competência legislativa sobre matéria de Direito Econômico, no proveito das necessidades locais.

O fortalecimento da federação brasileira depende da consolidação simultânea, da democracia pela expansão da cidadania. Para tanto é necessário que a autonomia concedida aos Municípios seja implementada, em sua totalidade, aproximando o “Estado” dos cidadãos, possibilitando a fiscalização e a participação destes.

A articulação e a cooperação intergovernamental entre as três esferas da federação brasileira, na realização de suas atribuições, consolidará em favor da construção da uma sociedade livre, justa e solidaria, implementando o Estado Democrático de Direito, apenas assim a federação brasileira constituirá um mecanismo mediador das profundas desigualdades socioeconômicas regionais, sociais e locais do país.

Assim uma maior articulação por parte dos entes federativos na produção legislativa e, efetivação de políticas públicas permitirá um desenvolvimento sustentável e integrado da nação brasileira, nos moldes da Constituição Econômica de 1988.

4. Referências

- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2.000. 170 p.
- BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Acesso em: 21 set. 2009.
- CLARK, Giovani. **O município em face do direito econômico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. 280 p.
- HORTA, R. M. As novas tendências do federalismo e seus reflexos na Constituição brasileira de 1988. In: **Revistas do Legislativo**. Belo Horizonte n. 25, jan/mar 1999. Pacto federativo. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/index.asp?grupo=servicos&diretorio=revistalegis&arquivo=revistas&revista=25>>. Acesso em: 22 set. 2009.
- MAGALHÃES, José Luiz Quadros. Jurisdição constitucional e federalismo. In: OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; MACHADO, Felipe Daniel Amorim (Coord.). **Constituição e processo: a contribuição do processo ao constitucionalismo democrático brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. xii, 396 p.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. 658 p.
- PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS. Pró-Reitoria de Graduação. Sistema de Bibliotecas. **Padrão PUC Minas de normalização: normas da ABNT para apresentação de artigos de periódicos científicos**. Belo Horizonte, 2008. Disponível em: <<http://www.pucminas.br/biblioteca/>>. Acesso em: 23 set. 2009.

³ José Luiz Quadros de Magalhães trata de federalismo centrífugo em diversas obras. Federalismo centrífugo é aquele que procura se afastar do centro, isto é, permite com que os Estados-Membros tenham maior autonomia financeira, administrativa, política e jurídica.