

Supremo Tribunal Federal e solução de conflitos federativos em serviços públicos: Porto de Suape

Brazilian Supreme Court and solution of federative conflicts in public services: Port of Suape's Case

Supremo Tribunal Federal y solución de conflictos federativos en servicios públicos: Puerto de Suape

Ana Rita de Figueiredo Nery

Juíza de Direito no Estado de São Paulo

Sumário: 1. Introdução: serviços públicos e seu contorno contemporâneo. 2. Conflitos Federativos e o papel do Supremo Tribunal Federal. 3. A qualificação de demandas sobre serviços públicos como conflitos federativos. 4. O caso do Porto de Suape. 4.1. O serviço público portuário. 4.2. A decisão do Supremo Tribunal Federal na Reclamação n. 2549. 5. Conclusão. Referências.

Resumo: O artigo analisa, como ilustração desse movimento jurisprudencial, a Reclamação n. 2.549, de Relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, por meio da qual o Supremo reconheceu como enquadrada da alínea f do inciso I do artigo 102 da Constituição de 1988 a lide estabelecida entre empresa pública estadual SUAPE e a agência reguladora federal Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ.

Palavras-chave: Conflitos Federativos. Serviço Público. Serviço Público portuário. Supremo Tribunal Federal.

Contents: 1. Introduction: public services and its contemporary contours. 2. Federative Conflicts and the role of Brazilian Supreme Court. 3. The qualification of demands on public services as federative conflicts. 4. The Port of Suape's Case. 4.1. The public port service. 4.2. The Brazilian Supreme Court's decision in claim n. 2549. 5. Conclusion. References.

Abstract: The essay analyses, as illustration of this jurisprudential movement, the claim n. 2.549, reported by Associate Justice Joaquim Barbosa, by means of which the Brazilian Supreme Court acknowledged as framed to article 102, paragraph I, “f”, of the Constitution of 1988, the demand established between the state public company SUAPE and the federal regulatory agency Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ.

Keywords: Federative Conflicts. Public Service. Public Port Service. Brazilian Supreme Court.

Contenido: 1. Introducción: los servicios públicos y su contorno contemporáneo. 2. Los conflictos federativos y el papel de el Supremo Tribunal Federal. 3. La calificación de las demandas de servicios públicos como conflictos federativos. 4. El caso del Puerto de Suape. 4.1. El servicio portuario público. 4.2. La decisión de el Supremo Tribunal Federal en reclamación n. 2549. 5. Conclusión. Referencias.

Resumen: El ensayo analiza, como ilustración de este movimiento jurisprudencial, la reclamación n. 2.549, habiendo sido Ponente el Ministro Joaquim Barbosa, por medio de la cual el Supremo Tribunal Federal reconoció como enmarcado en el artículo 102, párrafo I, “f”, de la Constitución de 1988 la demanda establecida entre empresa pública estadual SUAPE y la agencia reguladora federal Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ.

Palabras clave: Conflictos Federativos. Servicio Público. Servicio Portuario Público. Supremo Tribunal Federal.

“Mas é certamente no Estado federativo que a jurisdição constitucional adquire a mais considerável importância. Não é excessivo afirmar que a ideia política do Estado federativo só é plenamente realizada com a instituição de um tribunal constitucional”.

Hans Kelsen

1. Introdução: serviços públicos e seus contornos contemporâneos

Debruça-se, neste ensaio, sobre a orientação do Supremo Tribunal Federal para qualificar como conflitos federativos litígios tangentes à organização de serviços públicos. Utiliza-se, para tanto, do método hipotético-dedutivo. A partir de caso envolvendo SUAPE – Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros Porto de Suape e a prestação de serviços portuários no estado de Pernambuco, serão analisadas as decorrências da ampliação, pelo Supremo Tribunal Federal, do espectro de compreensão sobre o que seriam conflitos desestabilizadores do pacto federativo.

Entre os maiores desafios do Direito Público está a elaboração de um conceito seguro em matéria de serviço público. O desafio agudiza-se na medida da maleabilidade das necessidades sociais e de flutuação das opções políticas de Estado, em um verdadeiro *dégradé* de posições jurídicas a demandar constante renovação de esforços por parte dos que se dedicam ao Direito Público e, especificamente, ao Direito Administrativo.

Partiu-se de duas premissas para a elaboração deste trabalho: i) a insuficiência das inúmeras e históricas tentativas de se emoldurar o tema do serviço público sob uma configuração jurídico-científica perene e, em contraponto, ii) a imanente necessidade da prática administrativista de dar sentido à expressão serviço público, não apenas pela sua presença reiterada no direito positivo¹, como também pela sua presença como fenômeno jurídico abordado predominantemente como produto da investigação do Direito.

A dificuldade científica aproximou respeitosa doutrina da conclusão de que Serviços Públicos não existiram como conceito jurídico autônomo; como instituto catalisador de conteúdo técnico que justificasse tratamento distinto das demais funções da Administração Pública. A volatilidade de definições e critérios que afinem o conceito de serviço público é, portanto, marca contemporânea do tema.

¹ Apenas no plano da Constituição Federal de 1988 citem-se os artigos 23, 30, 167, IV e 198, para não se falar de menções a serviços essenciais e atividades de alinhamento mais ou menos controverso à noção de Serviço Público, a exemplo dos serviços postais.

Tal lacuna científica em matéria de serviços públicos interfere de um extremo a outro do eixo de intervenção do Estado na economia.² De um lado, tem-se a indefinição sobre o regime jurídico aplicado às variadas entidades prestadoras de serviço público submetidas à Administração Pública. De outro, tem-se a aproximação entre os regimes público e privado de prestação frente à exploração em níveis de mercado de atividades consideradas serviço público.

Observado o Direito Positivo, o arcabouço teórico construído em torno da disciplina dos serviços públicos seguiu o prelúdio da construção do próprio Direito Administrativo. Não se tem um corpo unificado de regras e princípios positivados, mas, sim, uma modelação constante a partir de necessidades sócio-políticas e de regulamentos casuísticos sobre o exercício do Poder de Estado sobre a sociedade.

Percebe-se que a construção jurídico-intelectual migrou do norte das necessidades sociais para a discussão sobre o funcionamento, organização e gestão dos serviços pela Administração Pública. Em outros termos, no Brasil, a caminhada das variadas escolas sobre Serviços Públicos fez preponderar a ideia de regime jurídico de Direito Público sobre a tônica funcional e essencialista dos provimentos de utilidades (conteúdo prestacional). Tomou-se – como que por uma metonímia – o continente pelo conteúdo.

Nesse processo, o regime jurídico de direito público deixou de ser consequência e passou a ser causa. O comprometimento apriorístico é com a origem e com a estrutura do serviço público, e não com sua abrangência, universalidade e modicidade. Pode-se acrescentar um nexó de legitimação da atuação do Estado pelo monopólio da força empenhada na estrutura do serviço público. Para que se justifiquem intrusões através do exercício do poder de polícia, por exemplo, para a utilização de espaços privados pelo público e desapropriações, vale-se o Estado de sua fórmula de Direito Público.

Esse processo contemporâneo de descolamento entre a estrutura e a função das atividades tidas como serviço público é palco para a discussão deste trabalho. Por toda sua relevância, a organização dos serviços públicos passa a predicar a atividade das unidades federativas, por vezes gerando contato conflituoso entre diversos entes. As fórmulas

² Consinta-se referir Alexandre Santos de Aragão, que analisa duas crises conceituais de Serviço Público (ARAGÃO, 2007, p. 239 e ss.)

possíveis de solução desses litígios são relevantes para o mapeamento da estrutura da organização do serviço público, com grande repercussão sobre a estabilidade do pacto federativo. A partir da Reclamação n. 2.549 (BRASIL, 2006), de Relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, por meio da qual o Supremo reconheceu como enquadrada no conceito de “conflito federativo” (BRASIL, 1988)³ a lide estabelecida entre empresa pública estadual SUAPE e a agência reguladora federal Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, será analisada a orientação do Supremo Tribunal Federal para a qualificação de querelas sobre a competência pela organização de serviços públicos como conflitos federativos. Na hipótese do Porto de Suape, serão vistas as implicações federativas do desfecho da demanda e as consequências da qualificação das controvérsias sobre serviço público como conflito federativo.

2. Conflitos Federativos e o papel do Poder Judiciário

Os conflitos federativos são, em muito, reflexo do modelo de compartilhamento de competências legislativas entre a União e as demais unidades federativas. O compartilhamento de competências atribui ao órgão central – União – a competência para legislar sobre princípios e regras gerais e, aos órgãos parciais – Estados-Membros – a atribuição para esmiuçar e especificar esses assuntos, observados os princípios e normas gerais estabelecidos pela União. Importa ainda que esses postulados sejam adaptados à realidade local. Forma-se, assim, verdadeiro condomínio legislativo em que as normas e princípios gerais são estabelecidos pela União e especificados pelas unidades federativas. O campo da legislação concorrente estabelece um ordenamento jurídico misto, elaborado simultaneamente pela União, pelos Estados e pelos Municípios.

A verticalização da competência não afetaria, em tese, a autonomia dos Estados-Membros, uma vez que os temas submetidos ao método vertical presumem-se de interesse comum aos Estados federados e à União. Diz-se, inclusive, que a técnica da verticalização de competências é bastante adequada aos Estados federados, como o Brasil, em que as dimensões continentais e as imensas disparidades econômicas, geográficas e culturais entre os Estados-Membros ensejam que a

³ Conforme previsto no artigo 102, I, f, da Constituição.

legislação estadual e municipal reflita as diversas realidades locais e propicie a prestação de serviços mais consentânea com as demandas do cidadão⁴. O estabelecimento de normas centrais por parte da União, e sua especificação pelos Estados federados atenderia aos postulados de harmonia entre os diversos ordenamentos do Estado (MELLO, 1937, p. 99-100).

A repartição vertical de competências, contudo, exige o fortalecimento das competências estaduais ao mesmo tempo em que exige a necessidade de uniformização de soluções para todo o país quando há tensão entre a força centralizadora da legislação sobre matérias relevante para a União e o exercício de competência concorrente por Estados e Municípios⁵. As margens de sobreposição de competência e as zonas de instabilidade conceitual, na prática, geram relevantes conflitos entre as unidades federativas e suas entidades personalizadas sobre os limites do poder de agir (*right to act*) e do poder de decidir (*right to decide*) em determinadas matérias.

O papel fundamental de manutenção do equilíbrio federativo é conferido ao Poder Judiciário, ao qual cabe se manifestar, em caráter definitivo, em sede de controle de constitucionalidade ou em ações dispersas, sobre o cumprimento da Constituição e, assim, sobre partilha de competências que ela estabelece. Pode-se afirmar que nesses conflitos o Poder Judiciário atua como um ator individual cuja concordância é necessária para que se tome uma decisão política.⁶

A despeito da relevância dessa atuação do Poder Judiciário na apreciação da temática, fato é que o Supremo Tribunal Federal tem alargado sutilmente sua competência para análise originária de controvérsias federativas, conforme será analisado. Não se trata de um exercício indevido ou ilegítimo de sua competência, mas da constatação de que houve ampliação interpretativa que culminou com a absorção de controvérsias outras que, tradicionalmente, não eram deslocadas para o espectro de cognição do Supremo Tribunal Federal.

⁴ Inúmeros estudos associam o modelo federativo a um modelo de Estado inclusivo das opções locais e próximo dos ideais de liberdade e bem-estar que nos Estados unitários. Neste sentido, Tiebout (1956, p. 416-424) e Buchanan (1995, p. 19-27). Outros estudos objetivam medir o grau de centralização ou descentralização da federação a partir de indicadores determinados. Veja-se, a esse respeito: Stepan (1999, p. 197-251), Abrucio (1998) e Arretche (2013).

⁵ É importante esclarecer que as competências concorrentes convivem com as competências comuns e privativas da União, dos Estados e dos Municípios, afirmando-se como tendência das Constituições tidas por Expansivas, mas sem prejuízo da repartição horizontal de competências com a estratificação entre o que é da competência exclusiva da União, dos Estados e dos Municípios.

⁶ Sobre a relevância do poder de veto para a estabilidade das políticas: Tsebelis (1997).

O substrato político de ordenação federal está na base do conceito de conflito federativo para fins de caracterização da competência originária do Supremo Tribunal Federal. Disputas sem esse teor ficam fora da apreciação necessária e imediata do Tribunal da Federação, como indicam, entre vários outros precedentes, a ACO n. 447, de relatoria do Min. Cesar Peluso⁷, a Questão de Ordem no Mandado de Segurança n. 23.482 (BRASIL, 2002), de relatoria do Min. Ilmar Galvão, e o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 512.468 (BRASIL, 2008) de relatoria do Ministro Eros Grau.

A decisão de se atribuir o *status* de conflito federativo a determinada lide é imbuída de um grau considerável de discricionariedade. Há espaços interpretativos para que a Corte constitucional se valha de um juízo de conveniência e de oportunidade para examinar algumas causas que, mesmo com questionável potencial desagregador da federação, apresentam conteúdo social, política ou economicamente relevante.

Tal movimento de relativização desse critério de risco à unidade federal, notado em reiterados julgados do STF, tem estendido o conceito de conflito federativo, acarretando uma aplicação literal da alínea f do inciso I do artigo 102 da Constituição Federal.

Nessa linha de extensão, o Supremo passou a entender que a única redução desenhada cabível na conceituação de conflito federativo opera-se em causas em que a disputa tivesse mero conteúdo patrimonial. É o que se depreende, por exemplo, do voto proferido pelo Relator da Ação Cível Originária – ACO n. 684⁸, Ministro Sepúlveda Pertence: “Para temas como esses, de cunho meramente patrimonial, é que entendendo sustentável a ‘redução teleológica’ a que procedeu o Tribunal na dicção literal do artigo 102, I ‘f’, da Constituição”. Passou-se de uma linha de compreensão estreita, segundo a qual os conflitos federativos não se resumiriam ao risco de iminente guerra civil ou similar, para se chegar a um espectro de atuação em que qualquer “controvérsia jurídica relevante sobre a demarcação dos âmbitos materiais de competência dos entes que compõem a federação” pode ser reconhecida como um conflito federativo e assim, conseqüentemente, englobar um sem número de questões, as quais teriam no Supremo Tribunal Federal sua única instância jurisdicional.

⁷ Publ. DJ de 3 de fevereiro de 2010.

⁸ Publ. DJ de 30 de setembro de 2005.

Essa perspectiva de se transformar a Suprema Corte em única instância de várias discussões tem-se concretizado em alguns julgados. Mesmo tendo definido que a redução teleológica da alínea f seria verificada somente em causas patrimoniais – conclusão expressa na ACO n. 684, julgada em 4 de agosto de 2005 –, o Tribunal, em 17 de novembro de 2005, vencido o ministro Marco Aurélio, entendeu ser competente para apreciar ação de repetição de indébito movida pelo Estado de São Paulo contra a União e o INSS, tendo em vista sua natureza de conflito federativo. Fala-se aqui da ACO n. 251 (BRASIL, 2006), na qual uma causa evidentemente de caráter patrimonial foi considerada um conflito federativo.

Será examinada, como ilustração desse movimento jurisprudencial, a Reclamação n. 2.549 (BRASIL, 2006), de Relatoria do Ministro Joaquim Barbosa⁹, por meio da qual o Supremo reconheceu como enquadrada da alínea f do inciso I do artigo 102 da Constituição de 1988 a lide estabelecida entre empresa pública estadual SUAPE e a agência reguladora federal Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, de natureza autárquica, responsável por sua fiscalização. Para tanto, foram destacados, como traços caracterizadores do potencial conflito federativo, “o significativo impacto patrimonial a ser suportado pela União ou pelo estado de Pernambuco, conforme o desfecho da controvérsia” e “a relevância federativa da controvérsia, por opor-se à pretensão do estado-membro a atuação administrativa de autarquia federal em matéria compreendida em competência privativa da União.

O caso do Porto de SUAPE, nessa ótica, é tomado como caso ilustrativo da absorção, pelo Supremo Tribunal Federal, de causas que não apenas toquem a organização política dos Estados ou disputas patrimoniais federativas, mas igualmente reverberem na organização dos serviços públicos em diversos aspectos, tais como alocação patrimonial, competência de implantação e execução do serviço e sujeição ao órgão regulador.

Será tratada, portanto, não a solução jurídica dada ao caso do Porto de SUAPE – que, até o presente, ainda pende de solução definitiva – mas a decisão primeira do Supremo Tribunal Federal, ou seja:

⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação n° 2.549/PE. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 30 mar. 2006. *Diário de Justiça Eletrônico*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=153&dataPublicacaoDj=10/08/2006&incidente=2196518&codCapitulo=5&numMateria=23&codMateria=1>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

aquela que reconheceu que o litígio travado no Estado de Pernambuco deveria ser encaminhado à apreciação originária do Supremo Tribunal Federal por se tratar de um “conflito federativo”. Para tanto, serão tomadas as justificativas da centralização do julgamento no âmbito do Supremo Tribunal Federal e, em especial, as consequências de tal interferência para a compreensão do federalismo no Brasil.

Os precedentes, para além de indicarem aumento quantitativo do quociente de conflitos federativos assim reconhecidos pelo Supremo Tribunal Federal, indicam alargamento do próprio conceito de conflito federativo e, por consequência, do feixe de matérias submetidas originalmente à competência do Supremo Tribunal Federal. Menos importa, assim, a conclusão de julgamento do Supremo Tribunal Federal sobre as razões de um polo ou outro da disputa. Pretende-se arrolar decorrências da centralização dos conflitos em matéria de serviços públicos (v.g., o serviço portuário) no âmbito do Supremo Tribunal Federal, com a colocação da União – a pessoa jurídica de direito público interno e não a unidade que caracteriza a forma federativa de Estado – em posição de destaque no conflito, reforçando jurídica e politicamente as posições de centralização da autoridade em detrimento dos demais entes federados.

3. A qualificação de demandas de titularidade de serviços públicos como conflitos federativos

Tradicionalmente, a jurisprudência constitucional da Suprema Corte foi cautelosa no delineamento do conflito federativo, num entendimento que pode ser observado desde a Constituição de 1891. Sob a égide do texto de 1988, o entendimento do STF acerca do conflito federativo manteve-se, de início, consideravelmente restritivo, limitando ao máximo o reconhecimento de sua existência e tornando sua apreciação pela Corte algo excepcional. As causas e os conflitos mencionados na referida alínea f do inciso I do artigo 102 da CF seriam somente aqueles com potencial desagregador da federação, ou seja, aqueles nos quais seria necessário harmonizar as diversidades em nome da unidade.

Na dinâmica de qualificação de determinado litígio como conflito federativo, dois grupos temáticos são assaz recorrentes e retratam o modelo constitucional dos Estados Federados modernos. O primeiro diz respeito à autonomia dos Estados Federados para organizarem os seus

poderes. A resposta do Supremo Tribunal Federal diz respeito à maior ou menor necessidade de observância do modelo federal.¹⁰

Precedentes como da ADI n. 819/RR¹¹, acerca da aplicação aos Governadores de Estado das prerrogativas e poderes conferidos ao Presidente da República, demonstram tendências centralizadoras e prestigiadoras da simetria ou similitude entre o modelo da União e as unidades subnacionais.

Em outro grupo de hipóteses, igualmente comum, discute o Supremo Tribunal Federal qual a teoria que deve prevalecer no momento da auto-organização dos Estados-Membros. Nesses casos, pendula a compreensão do Supremo Tribunal Federal entre uma rígida separação entre os poderes estatais ou a possibilidade de limitação recíproca entre os diversos poderes. É o caso das ADI n. 165/MG, ADI n. 1.857/SC e ADI n. 462/BA sobre a subordinação de decisões do Executivo estadual à aprovação da Assembleia Legislativa.

A Reclamação 2.549 é representativa de um terceiro grupo de hipóteses elevadas pelo Supremo Tribunal Federal ao patamar de conflitos federativos. Trata-se de casos em que a demanda diz respeito ao exercício de competências constitucionais sobre a organização de serviços públicos. A competência constitucional para a organização de serviços públicos corresponde a um círculo de deveres para consecução dos quais se assegura um plexo de poderes instrumentais. Poderes estes que dizem, por exemplo, com a regulação setorial do serviço, com a delegação do serviço a particulares e com a orientação de despesas para fins fiscais.

A elevação de demandas relativas à organização de serviços públicos ao *status* de conflitos federativos realça sua dimensão e sua relevância para o modelo federativo brasileiro. No caso do Porto de Suape, por exemplo, o Supremo Tribunal Federal, no cumprimento do seu dever de avocar a competência para decidir demandas que comprometam a estrutura federativa brasileira, coloca, ao lado de questões tangentes à estrutura interna dos poderes e aos mecanismos de controle entre eles (*checks and balances*), questões tangentes à partilha de competências e atribuições entre os entes para decisão, implantação e execução de serviços públicos, o que, por decorrência, deságua em opções

¹⁰ Cite-se, a esse respeito, o precedente da ADI n. 819/RR (BRASIL, 1993), acerca da aplicação aos Governadores de Estado das prerrogativas e poderes conferidos ao Presidente da República. No mesmo sentido, ADI n. 877/AP.

¹¹ No mesmo sentido, ADI n. 877/AP.

que impactarão na boa organização dos serviços públicos: na alocação patrimonial, na gestão de recursos, na sujeição ao órgão regulador e na submissão ao controle da Administração Pública.

Nas primeiras hipóteses, o conflito federativo traduz-se em um embate sobre aspectos tipicamente organizativos e estruturais¹², caros, portanto, às Constituições liberais e tradicionalmente afetos à organização federativa do país. Na hipótese de demandas jurídicas referentes à organização dos serviços públicos, o *status* jurídico de conflito federativo representa o reconhecimento da relevância da boa execução de políticas setoriais para a ordem federativa e, por consequência, do papel das unidades federativas no cumprimento dos atributos promocionais de Estado Social para a própria organização da federação.

Sobe-se o degrau da estrutura federativa emoldurada pelas opções meramente formais do legislador constituinte para se alcançar conflitos cujo tema é, em miúdos, a distribuição de autoridade entre níveis de governo: o *right to decide* (autoridade para decidir) e o *right to act* (direito de agir) em tema de serviços públicos.

Foi o caso da Ação Cível Originária n. 1456 (BRASIL, 2013), com pedido de tutela antecipada, da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT em face do Estado de Santa Catarina, com o objetivo de suspender a eficácia de lei estadual, por inconstitucionalidade, que obrigou as agências postais de instituírem serviços de segurança. Entendeu-se, no caso, que o exercício do poder de polícia pelo município poderia comprometer o funcionamento do serviço federal monopolizado, que a ECT desempenha.

Em outra hipótese, Reclamação n. 3.074 (BRASIL, 2005), reconheceu-se a competência originária do Supremo Tribunal Federal para julgar ação civil pública em que o Estado de Minas Gerais, no interesse da proteção ambiental de seu território, pretendia impor exigências à atuação do Ibama no licenciamento de obra federal: o projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional. Reconheceu-se, *in casu*, a existência de conflito federativo, em que o eventual acolhimento da demanda acarretaria reflexos diretos sobre o tempo de implementação e sobre a própria viabilidade de um projeto de grande vulto do governo da União.

¹² Nessa senda, encontram-se discussões acerca da necessidade de autorização para o Governador se ausentar do Estado, a possibilidade de nomeação e exoneração de Secretários de Estado, a Responsabilidade Penal do Governador e com a simetria entre carreiras nas unidades federativas.

Vê-se que o crivo de atuação do Supremo Tribunal Federal não é propriamente a antevisão de conflito real de secessão de unidade federativa, mas, mormente, a busca pela centralização da decisão acerca do exercício das competências várias em que se desdobra a prestação dos serviços públicos: desde a decisão Administrativa, passando por sua implementação pelo exercício do controle pelo órgão regulador. Reconhece-se, assim, que controvérsias sobre a gestão de serviços, aparentemente distantes das margens de um conflito federativo, repercutem, sim, no resguardo do equilíbrio federativo e na coexistência prática dos entes federados no Brasil.

Anote-se que os atributos promocionais do Estado não são novidade em tema de serviços públicos, mas foram sensivelmente incrementados após o advento de um modelo de Estado Social. A execução de tais atributos enfrenta os desafios de identificação das verdadeiras preferências dos cidadãos, nem sempre reveladas no voto¹³ e a existência de cenários institucionais aptos a absorver essas preferências o que, para alguns autores, seria facilitado pelos modelos de concentração de autoridade e de redução das arenas decisórias¹⁴.

Nesse contexto, passa-se à análise do caso específico do Porto de Suape, em que se reconheceu o potencial de desestabilização do pacto federativo tendo em vista: (i) o significativo impacto patrimonial a ser suportado pela União ou pelo Estado de Pernambuco, conforme o desfecho da controvérsia e (ii) a relevância federativa da controvérsia, por opor-se à pretensão do Estado-Membro a atuação administrativa de autarquia federal em matéria compreendida em competência privativa da União.

4. O caso do Porto de Suape

SUAPE – Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros é empresa pública estadual autorizada pela Lei Estadual nº 7.763, de 7 de novembro de 1978, cuja finalidade é conduzir a implantação do distrito industrial, o desenvolvimento das obras e a exploração das atividades portuárias. Por um convênio firmado em 9 de abril de 1992 entre a União e o Estado de Pernambuco, a administração do serviço

¹³ Neste sentido, Tiebout (1956, p. 416-424).

¹⁴ Neste sentido, Immergut (1996).

público portuário de Suape cabe ao Governo do Estado de Pernambuco, através da empresa SUAPE.

Pela modelagem de serviço portuário adotada, no Porto de Suape as áreas de operação e armazenagem ficam sob os cuidados de empresas privadas, ao passo que a infraestrutura portuária é de responsabilidade da empresa pública, que, por um sistema concentrador e distribuidor de cargas, atrai a instalação de indústrias, empresas portuárias e de armadores internacionais.

4.1. A partilha de competência em matéria portuária

A Constituição Federal de 1988 repisa tradição constitucional brasileira no sentido de que o desenvolvimento da atividade portuária no Brasil é direcionado à titularidade da União, à qual cabe competir sua exploração direta ou mediante concessão, permissão ou autorização, segundo se extrai do art. 21, XII, “f”.

Ao fixar as premissas da ordem econômica, a Carta Magna estabeleceu ainda, em seu artigo 175, que a prestação de serviços públicos seria feita diretamente pelo poder público ou sob o regime de concessão ou permissão, sempre precedido de licitação.

Da leitura dos comandos constitucionais acima, verifica-se a competência material da União de oferecer à sociedade o serviço público correspondente à movimentação de cargas e passageiros através de infraestruturas portuárias.

Nada obstante, a Lei n. 9.277/96 autorizou a União, por intermédio do Ministério dos Transportes, a delegar aos Municípios, Estados e ao Distrito Federal a administração e exploração de portos federais, a serem realizadas mediante convênio (art. 3º), podendo a atividade ser exercida diretamente pela pessoa jurídica de direito público ou mediante concessão. Pode a União, portanto, sem perder a titularidade (*right to decide*) optar por autorizar entes federativos menores a executarem o serviço público portuário (*right to act*), cabendo ao ente menor explorar o porto diretamente ou por meio de concessão.

Poderá a União, ademais, fazer constar cláusula no convênio prevenindo a possibilidade de aplicação da legislação do Município, do Estado ou do Distrito Federal na cobrança de tarifa portuária, ou de outra forma de cobrança cabível para o investimento no próprio serviço. Fica, enfim, circunscrita ao poder decisório da União a possibilidade

de serem destinados recursos financeiros à construção, conservação, melhoramento e operação dos portos.

Sobre a relevância do serviço público portuário para a efetivação dos objetivos federativos, diz Clèmerson Merlin Clève (2009, p. 329-356):

Com efeito, diante da relevância da infraestrutura portuária para a efetivação dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, verifica-se que a consecução desses escopos realiza-se mediante as atividades portuárias que se enquadram na qualificação do serviço público, notadamente porque, sobre elas, irradiam efeitos os princípios da continuidade, universalidade, isonomia. E, de outro lado, porque, quando se trata de atividades econômicas *stricto sensu*, predominam os princípios inerentes ao regime da iniciativa privada que, por seu turno, podem gerar discriminações, restrições, descontinuidades, afinal o interesse precípuo será o lucro, logo há e haverá, muito provavelmente, à guisa de exemplo, situações em que os terminais privativos de uso misto priorizam o escoamento de cargas de grandes empresas e grupos em detrimento de clientes menos expressivos, vez que naquelas obterão melhor resultado. (CLÈVE, 2009, p. 329-356)

Da tensão entre as posições jurídicas da União e dos entes federativos responsáveis pela execução do serviço público, nascem querelas assumidas pelo Supremo Tribunal Federal como conflitos federativos. No caso dos serviços portuários, de um lado tem-se a União competente por legislar sobre o serviço que é de sua titularidade (*right to decide*). De outro, se tem o poder de agir dos entes federativos menores, que juridicamente se traduz na conformação material às margens da lei abstrata.

4.2. A Reclamação n. 2.549

A Reclamação n. 2.549 foi movida pela autarquia federal Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, com a pretensão de preservar a competência do Supremo Tribunal Federal para processar

e julgar causa movida pelo Estado de Pernambuco e pela empresa pública estadual Suape (Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros) contra a autarquia federal ANTAQ, reclamante.

Na ação ordinária, proposta perante a Justiça Federal pela empresa pública estadual SUAPE e pelo Estado de Pernambuco contra a ANTAQ, pretendia-se manter a outorga para a exploração de serviço portuário concedido pela União para o porto de Suape sob o regime jurídico da “autorização”. Mais do que uma opção por um regime simplificado, a manutenção do regime das autorizações livraria o Estado de Pernambuco do risco de reversão dos bens afetados à prestação do serviço para o patrimônio da União. O principal argumento do Estado de Pernambuco era no sentido de que os altos investimentos vertidos para a construção e operação do porto não poderiam redundar na reversão dos bens para o patrimônio da União após esgotado o prazo da delegação do serviço da União para o Estado de Pernambuco.

A lide entre os entes federados motivou a autarquia federal a promover a Reclamação n. 2.549 perante o STF, para a preservação de sua competência em hipótese de conflito federativo. Inicialmente, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região fixou a competência da Justiça Federal local para processar e julgar o feito.

Pelos argumentos da ANTAQ na Reclamação, a controvérsia traria grave potencial ofensivo ao pacto federativo, por versar sobre a titularidade da prestação de serviços públicos de competência privativa da União e sobre a destinação de bens e recursos federais aplicados na estruturação do Porto de Suape.¹⁵ Em vista disso, pugnou-se pelo cancelamento da ação em curso perante a Justiça Federal e pelo encaminhamento da demanda sob as condições de um conflito federativo típico.

O Relator do processo, Ministro Joaquim Barbosa, prontamente deferiu a medida liminarmente pleiteada e determinou a suspensão do feito que tramitava perante a Justiça Federal até a decisão final da Reclamação.

A iniciativa de alçar a controvérsia ao *status* de conflito federativo não foi acompanhada pelo Estado de Pernambuco. Para este, a ação intentada não trazia conteúdo apto a ensejar um conflito federativo entre as partes. O Estado de Pernambuco, pelo contrário, questiona

¹⁵ Fundamento legal: art. 103, I, “f” c.c. art. 103, I, “l”, ambos da Constituição Federal.

a posição assumida pela ANTAQ de questionar as antigas outorgas de serviço público que, pela agência reguladora, deveriam ser ratificadas mediante a adaptação de suas disposições às normas da ANTAQ.

Na esfera administrativa, a adaptação das disposições da outorga foi requerida pelo Estado de Pernambuco e pela empresa SUAPE à ANTAQ. A autarquia federal negou a ratificação da outorga ao argumento de que a organização do serviço portuário não poderia se dar pelo instrumento jurídico da “autorização”. Contra essa negativa se insurgiram o Estado de Pernambuco e a empresa SUAPE através de ação ordinária promovida perante a Justiça Federal de Pernambuco.

Para a ANTAQ, haveria deliberado intuito da empresa pública e do Estado de Pernambuco de restringir a competência da União para explorar o serviço público federal portuário. Teria havido ainda falha na aplicação da regulamentação legal inerente ao dispositivo contido no art. 21, XI, “f” da Constituição Federal, que explicita a exploração indireta dos serviços portuários por meio de concessão precedida de licitação. Nega-se a possibilidade de se atribuir ao Estado de Pernambuco a exploração indireta do serviço portuário mediante mera “autorização” após a Constituição Federal de 1988.

O parecer do Procurador-Geral da República foi positivo, no sentido de fazer prevalecer a competência originária do STF. Citando alguns trechos da fundamentação exarada pela Advocacia-Geral da União, o PGR entendeu que o conflito instaurado reveste-se de grande capacidade ofensiva ao pacto federativo, porquanto o Estado de Pernambuco teria usurpado a competência privativa da União para explorar as instalações portuárias de uso público, sem autorização legal para tanto.

5. A decisão do Supremo Tribunal Federal na Reclamação n. 2.549

O fundamento da qualificação jurídica de determinada atividade como serviço público é o pressuposto da coesão social e geográfica de determinado país e da promoção da dignidade de seus cidadãos. Os serviços públicos são prestações sem as quais as pessoas se desvestem daquele mínimo que se requer para a viabilização de uma vida adequada. A configuração do Estado brasileiro como um Estado social e democrático fortalece a vinculação dos poderes ao dever de cumprimento do programa constitucional de organização de serviços públicos o que, na

federação, se dá pela participação indispensável dos entes menores na execução desses serviços.

O Supremo Tribunal Federal, atento ao reflexo federativo da organização dos serviços públicos e tendente, pela sua jurisprudência, a reforçar a competência do governo central¹⁶, liminarmente, assumiu sua competência originária para decidir o conflito entre o Estado de Pernambuco, a empresa pública SUAPE e a ANTAQ.

Entendeu o Supremo Tribunal Federal, por maioria¹⁷, (i) pelo significativo impacto patrimonial a ser suportado pela União ou pelo Estado de Pernambuco, conforme o desfecho da controvérsia e (ii) pela relevância federativa da controvérsia, porque se opunha à pretensão do Estado-Membro a atuação administrativa de autarquia federal em matéria compreendida em competência privativa da União.

Entenderam os Ministros que a análise da reclamação submeteria à Corte um problema de “duplo viés”: de um lado, a decisão pela competência do STF para julgar causa entre a União e os Estados, inclusive entidades da administração indireta; de outro, decisão sobre os limites da noção de conflito federativo.

Tradicionalmente, a jurisprudência é no sentido de que a mera existência de causa envolvendo autarquia federal e Estado-Membro não atrai, *per se*, a competência do STF. A competência originária da Corte constitucional justificar-se-ia pela existência de um verdadeiro conflito federativo, este por sua relevância e pelo risco de desequilíbrio do pacto federativo.

Para os Ministros que votaram pela procedência da Reclamação, no limite, a noção de conflito federativo alcançaria discussões sobre a extensão da competência da União para decidir sobre a exploração de serviços públicos portuários. A estabilidade do pacto federativo não prescindiria da delimitação dos papéis do ente outorgante e do ente delegatário na execução do serviço.

Ao lado da decisão sobre a extensão da competência da União para decidir sobre a exploração de serviços, reconheceu-se de

¹⁶ A esse respeito, Oliveira (2009, p. 223-250).

¹⁷ O voto do Relator, Ministro Joaquim Barbosa, foi acompanhado pelos Ministros Eros Grau, Celso de Melo, Cesar Peluso, Ellen Gracie e Sepúlveda Pertence. Em votação divergente, liderada pelo Ministro Carlos Ayres Brito, entenderam os Ministros Ricardo Lewandowski, Marco Aurélio, se tratar de uma questão menor, cujo teor não coloca em xeque o equilíbrio federativo e apenas objetiva esclarecimento sobre o enquadramento jurídico da atividade portuária desenvolvida pela empresa pública SUAPE.

repercussão federativa o impacto patrimonial a ser suportado pela União ou pelo Estado de Pernambuco conforme o desfecho da controvérsia.

Conforme pretendido pela ANTAQ, na hipótese de o regime jurídico da prestação do serviço portuário ser modificado do modelo da “autorização” – como nos casos de terminais privativos misto – para o modelo da “concessão” - típico da exploração de instalações de portos organizados – ao fim do termo de outorga todos os bens afetados à atividade da empresa pública SUAPE – móveis e imóveis, materiais e imateriais – seriam revertidos à União, independentemente da origem dos investimentos. A dominialidade do porto, nesse sentido, adensou a argumentação dos Ministros pela existência do conflito federativo. A disputa patrimonial ofenderia, em tese, valor essencial do pacto federativo, que é a preservação da harmonia entre as entidades políticas que o integram.

A decisão do STF, portanto, enuncia três movimentos do Supremo Tribunal Federal no tratamento de conflitos federativos em tema de serviços públicos. *Primo*, a atribuição do status conflitos federativos a lides sobre a distribuição de autoridade entre níveis de governo em matéria de serviços públicos. O amplo espaço de atuação da União em matéria de serviços públicos lega às unidades federativas menores o papel de executoras das políticas enunciadas pela União. Essa dinâmica, para além de sua relevância no cumprimento dos desideratos do Estado social, foi tomada pelo Supremo Tribunal Federal como ínsita à manutenção do pacto federativo.

Secundo, a decisão do Supremo Tribunal Federal repisa sua posição central de árbitro dos conflitos federativos em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário. O alargamento do conceito de conflito federativo para alcançar a dinâmica da distribuição de competências em tema de serviços públicos atrai para o Supremo Tribunal Federal discussões organizacionais acerca do custeio dos serviços, da proteção do patrimônio afetado e do regime jurídico dos contratos, matérias que, no plano jurídico, assumem centralidade decisória¹⁸.

¹⁸ O movimento de centralização das decisões judiciais na esfera do Supremo Tribunal Federal acompanha longa tradição no Estado brasileiro de centralização das decisões políticas no governo central, com especial redução da autonomia dos governos subnacionais para decidir sobre suas próprias políticas. A respeito: Arretche (2012).

Por último, o precedente trazido ao prestigiar a ação da agência reguladora federal ANTAQ, reforça a posição de centralidade da União no plano da regulação de serviços públicos a cargo dos governos subnacionais. A assunção, pela União Federal, da atividade regulatória coloca-a – frente às unidades federativas menores executoras de serviços públicos – no papel de mediadora ativa de interesses de mercado; de interlocutora entre atores sociais e econômicos. São editadas normas específicas aderentes a cada setor e editadas pautas de atuação que adensam a posição prestigiosa da União, que já é de destaque em tema de serviços públicos pelo exercício de competências constitucionais.

6. Conclusão

Pretendeu-se apresentar, a partir da análise de um caso concreto, a orientação do Supremo Tribunal Federal para a qualificação, como conflitos federativos, de querelas sobre a competência pela organização de serviços públicos. Na hipótese do Porto de Suape, analisaram-se as implicações federativas do desfecho da demanda que foram sublinhadas pelo Supremo Tribunal Federal como determinantes à qualificação daquela controvérsia como conflito federativo.

O Supremo Tribunal Federal, no papel de árbitro dos conflitos federativos, acompanhando a evolução das Ciências Políticas e Jurídicas sobre a matéria federativa, ampliou seu espectro de compreensão sobre o que seriam esses conflitos desestabilizadores do pacto federativo e se colocou em papel de destaque frente o desenho institucional adotado pela federação brasileira. Não se pode dizer que houve uma opção do Supremo Tribunal Federal pela intervenção na organização de serviços públicos, mas, sim, um novo olhar sobre uma matriz de litígios – travados acerca da regulação de serviços públicos – que, por uma evolução interpretativa, passou a caber sob o guarda-chuva dos “conflitos federativos”. Disso decorre a intervenção do Supremo Tribunal Federal sobre a organização dos serviços públicos não como uma causa, mas, sim, um efeito significativo de sua interpretação contemporânea sobre a noção de “conflito federativo”.

Vale lembrar, conforme trazido por Vanessa Elias de Oliveira (2009, p. 223-250), que o número de ações não julgadas pelo Supremo Tribunal Federal – cerca de 60% do total – é extremamente alto. Diria a autora, tomadas as delongas de julgamento, que o Poder Judiciário estaria se eximindo de julgar os conflitos federativos e, portanto, omitindo-se no

cumprimento de seu papel de ser “freio e contrapeso” no cabo de guerra entre os entes federados no federalismo brasileiro. O alto número de ações não julgadas não significaria escusa do Poder Judiciário de julgar os conflitos federativos, mas apenas demonstra a fragilidade da utilização do Poder Judiciário como árbitro de tais contendas, em especial quando há necessidade de respostas rápidas para o caso.

Fato é que a expansão conceitual da ideia de conflitos federativos para alcançar temas que versam sobre a organização de serviços públicos faz reverberar, na temática federativa, a compreensão do Supremo Tribunal Federal acerca de noções, tais como os limites do exercício da competência privativa da União em tema de serviços públicos, os limites de atuação das Agências Reguladoras (autarquias federais) sobre entes menores da federação por ocasião da organização de serviços públicos a estes acometidos e mesmo predileções da Corte constitucional pela centralização ou descentralização do arranjo federativo no Brasil. As consequências da ampliação da jurisdição constitucional em tema de conflitos federativos não se resumem ao diferimento no tempo da decisão definitiva acerca da controvérsia, portanto, mas à centralização da própria prestação jurisdicional e a reunião de todos os debates em uma mesma arena decisória.

Ao que se pretendia tratar com o presente trabalho, da análise da decisão do Supremo Tribunal Federal lançada na Reclamação n. 2.549 inferem-se tendências centralizadoras, de prestígio à preservação das normas que repisam a posição jurídico-subjetiva da União de titular do serviço público portuário. Neste sentido, o STF anteviu um risco federativo na eventual ação integrativa do Estado de Pernambuco que, no desempenho da organização do serviço portuário (*right to act*), vulnerasse os limites a competência privativa da União (*right to decide*).

Não se pode perder de vista, ademais, que elementos da controvérsia foram considerados, pela decisão do Supremo Tribunal Federal, preditores de um conflito federativo. Na Reclamação n. 2.549, dois aspectos da controvérsia travada entre o Estado de Pernambuco, o Porto de Suape e a ANTAQ foram fundamentais para a atribuição do status de conflito federativo ao litígio, a saber: i) o significativo impacto patrimonial conforme o desfecho da controvérsia, e ii) a existência de oposição entre a pretensão de um Estado-Membro e a atuação administrativa de autarquia federal (Agência Reguladora) em matéria compreendida na competência privativa da União.

É sabido que a União possui alta abrangência de temas sobre os quais detém o poder de decidir e pode inaugurar legislação em um

grande número de arenas diferentes. Em matéria de serviços públicos, o governo federal pode não apenas definir em termos de política legislativa toda a moldura normativa do serviço como igualmente assumir sua execução integralmente, optando por modelos até mesmo monopolistas, isto é, impeditores de qualquer tipo de competição. Por outro prisma, escolhas constitucionais que confirmam aos governos subnacionais ampla autoridade sobre as políticas públicas implicam desigualdade de acesso a serviços (ARRETCHE, 2013, p. 39).

As zonas conflituosas são enormes e as matérias de serviço público são extensas. E as numerosas normas expressas na Constituição Federal, que organizam os serviços públicos, nem sempre fazem corresponder à competência legislativa à competência material, de implementação, manutenção e controle do serviço.

O recrudescimento dos limites que incidem sobre o exercício do poder de organização dos serviços públicos pelas unidades menores tenderá, no plano do exercício das competências constitucionais, à maior centralização do Estado federal, com o deslocamento das arenas de decisão, em tema de serviço público, para a União.

A definição do conflito federativo é a chave para a determinação da abrangência da intervenção do Supremo Tribunal Federal nas disputas de poder entre os diferentes entes federados. Qualquer questão de índole constitucional tem, em tese, condições de ser apreciada pelo STF independentemente de sua classificação ou não como conflito federativo.

Entretanto, sendo a controvérsia classificada como um conflito federativo, abre-se a competência originária do Supremo prevista na alínea f do inciso I do artigo 102 da Carta da República, impedindo que qualquer outro órgão do Poder Judiciário sobre ela se manifeste, em situação que reforça o papel do Tribunal como definidor do federalismo brasileiro e faz com que suas determinações nessa matéria sejam mais definitivas e interventivas. Quanto maior for a extensão do conceito de conflito federativo, maior o poder real do STF na fixação dos contornos da federação brasileira.

Dessa análise, pode-se referenciar algumas conclusões trazidas por Carlos Bastide Horbach (2013) em reflexão sobre o federalismo brasileiro e a atuação do Supremo Tribunal Federal nos últimos vinte e cinco anos, em especial em matéria de conflito federativo.

Primeiramente, o estudo da decisão referida neste trabalho corrobora entendimento no sentido de que o Supremo Tribunal Federal

desempenha papel fundamental na definição dos reais contornos do Estado federal brasileiro, interferindo no desenho institucional real e efetivo do pacto federativo nacional. Tal constatação é indicativa de que a compreensão do sistema federal brasileiro passa não só pela estrutura das instituições políticas,¹⁹ como também pelas decisões do Supremo Tribunal Federal.

Assentada essa posição nuclear da Corte constitucional, também se reconhece que o Supremo Tribunal Federal tem atuado menos como um Tribunal da Federação e mais como um Tribunal da União, tal qual nos casos em que se transforma em “foro privilegiadíssimo no qual a União litiga com os Estados em controvérsias que muitas vezes passam ao largo do verdadeiro conflito federativo” (HORBACH, 2013).

Atuando como Tribunal da União, o Supremo Tribunal Federal concentra decisões jurídicas e políticas que transcendem aquelas relacionadas à sua função de árbitro das instabilidades federativas, tolhendo, não raro, o acompanhamento das particularidades locais e padronizando em demasia questões que poderiam ficar a cargo da autoridade dos governos locais. Auxilia, assim, no fortalecimento da União na centralização do poder, na redução das arenas decisórias e no desenho do que se chamaria de um Estado unitário de fato ou de uma federação meramente semântica em que mesmo a participação dos governos locais na boa execução de políticas públicas é acompanhada de perto pela moldura regulatória estabelecida pelo governo central.

¹⁹ Sobre a relevância da análise das instituições políticas de cada país e das regras do jogo estabelecidas constitucionalmente para fins de alcance de resultados favoráveis às pretensões dos diversos grupos de interesse, veja-se Immergut (1996).

Referências

ABRUCIO, F. L. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1998.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

ARRETCHE, M. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV: Fiocruz, 2012.

_____. Demos-constraining or demos-enabling federalism? Political institutions and policy change in Brazil. *Journal of Politics in Latin America*, v. 5, n. 2, 2013.

_____. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? *Novos Estudos – Cebrap*, v. 95, p. 39, 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 15 mar. 2015.

_____. Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9277.htm>. Acesso em: 15 mar. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Cível Originária nº 251. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, DF, 9 jun. 2006. *Diário de Justiça Eletrônico*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=110&dataPublicacaoDj=09/06/2006&incidente=1446401&codCapitulo=5&numMateria=18&codMateria=1>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Cível Originária nº 1.456. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, 5 nov. 2013. *Diário de Justiça Eletrônico*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=218&dataPublicacaoDj=05/11/2013&incidente=4349437&codCapitulo=2&numMateria=31&codMateria=4>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade no 165/MG. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 26 set. 1997. *Diário de Justiça Eletrônico*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=186&dataPublicacaoDj=26/09/1997&incidente=1493280&codCapitulo=5&numMateria=29&codMateria=2>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 462/BA. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, DF, 18 fev. 2000. *Diário de Justiça Eletrônico*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=35&dataPublicacaoDj=18/02/2000&incidente=1515980&codCapitulo=5&numMateria=3&codMateria=2>>. Acesso em: mar. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 819/RR. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 2 abr. 1993. *Diário de Justiça Eletrônico*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=&dataPublicacaoDj=02/04/1993&incidente=3719679&codCapitulo=5&numMateria=25&codMateria=1>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 1.857/SC. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, DF, 7 mar. 2003. *Diário de Justiça Eletrônico*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=45&dataPublicacaoDj=07/03/2003&incidente=1718903&codCapitulo=5&numMateria=5&codMateria=1>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 512.468. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, DF, 6 jun. 2008. *Diário de Justiça Eletrônico*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=102&dataPublicacaoDj=06/06/2008&incidente=3630701&codCapitulo=5&numMateria=18&codMateria=3>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem em Mandado de Segurança nº 23.482. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, DF, 5 abr. 2002. *Diário de Justiça Eletrônico*. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=365486>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 2.549. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 30 mar. 2006. *Diário de Justiça Eletrônico*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=153&dataPublicacaoDj=10/08/2006&incidente=2196518&codCapitulo=5&numMateria=23&codMateria=1>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 3.074. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 30 set. 2005. *Diário de Justiça Eletrônico*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=189&dataPublicacaoDj=30/09/2005&in>

cidente=2268512&codCapitulo=5&numMateria=30&codMateria=1>. Acesso em: 15 mar. 2015.

BUCHANAN, James M. Federalism as an ideal political order and an objective for constitutional reform. *Publius: the Journal of Federalism*, v. 25, n. 2, p. 19-27, 1995.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. Relevância e imprescindibilidade da infraestrutura portuária. Desenvolvimento e soberania nacionais. Serviços públicos e preceitos constitucionais fundamentais (valores essenciais e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil). Terminais portuários privatizados mistos, outorga de autorização e atividade econômica *stricto sensu*. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 105, n. 402, p. 329-356, mar./abr. 2009.

HORBACH, Carlos B. A postura do STF em questões de conflito federativo. *Consultor Jurídico*, 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-mai-04/observatorio-constitucional-postura-stf-questoes-conflito-federativo>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

IMMERGUT, Ellen M. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 30, 1996.

MELLO, Oswaldo Aranha B. *Natureza jurídica do estado federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1937. p. 99-100.

OLIVEIRA, Vanessa E. Poder judiciário: árbitro dos conflitos constitucionais entre estados e união. *Lua Nova*, São Paulo, n. 78, p. 223-250, 2009.

STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do *demos*. *Dados*, v. 42, n. 2, p. 197-251, 1999.

TIEBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, n. 64, p. 416-424, out. 1956.

TSEBELIS, G. Processo decisório em sistemas políticos: *veto players* no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 34, 1997.