

# A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL EM MATÉRIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS E O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE: INTERLOCUÇÕES NECESSÁRIAS A PARTIR DO ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA ADI 3110

*MUNICIPAL LEGISLATIVE COMPETENCE IN BIDDING AND CONTRACTS AND THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY: AN ANALYSIS BASED ON THE SUPREME COURT’S OPINION IN ADI 3110*

Alice Wisniewski

Mestranda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), com bolsa PROSUC/CAPES II. Pós-graduada em Direito Constitucional Aplicado. Especialista em Direito Administrativo e Gestão Pública pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP). Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Advogada. Consultora Jurídica Municipal. Integrante do Grupo de Estudos “Gestão Local e Políticas Públicas”, coordenado pelo Prof. Dr. Ricardo Hermany (UNISC) e vinculado ao CNPq. E-mail: alicewisniewski@hotmail.com.

Ricardo Hermany

Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos com doutorado sanduíche pela Universidade de Lisboa. Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor da Universidade de Santa Cruz do Sul. Professor titular da Universidade de Santa Cruz do Sul. Professor da Universidade de Santa Cruz do Sul. E-mail: hermany@unisc.br.

**Como citar:** WISNIEWSKI, Alice; HERMANY, Ricardo. A competência legislativa municipal em matéria de licitações e contratos e o princípio da subsidiariedade: interlocuções necessárias a partir do entendimento do Supremo Tribunal Federal na ADI 3110. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 20, n. 2, p. 101-114, ago. 2025. DOI: 10.5433/1980-511X.2025.v20.n2.49014. ISSN: 1980-511X.

**Recebido em:** 26/09/2023

**Aceito em:** 20/08/2025

**Resumo:** Este artigo tem por objetivo analisar a competência legislativa municipal em matéria de licitações e contratos, considerando a possível recepção do princípio da subsidiariedade pelo Supremo Tribunal Federal (STF), de acordo com a fundamentação da ADI 3110. Justifica-se a escolha do tema em razão da necessidade de analisar e compreender a questão da deturpação de competência municipal em matéria de licitações, cenário que pode gerar problemas como a sobreposição indevida de competências de outros entes federativos, a desconsideração de particularidades locais e a ineficiência na gestão pública. O artigo adota o método dedutivo e a técnica de pesquisa documental e bibliográfica, com abordagem qualitativa. A análise foi construída a partir de amostragem intencional de marcos normativos relacionados às licitações e contratos administrativos (Constituição Federal de 1988, Lei nº 8.666/1993 e Lei nº 14.133/2021) (Brasil, 1988, 1993, 2021), bem como da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em especial a ADI 3110. Na primeira parte, é discutida a competência legislativa dos municípios em licitações e contratos, abordando as bases jurídicas e normativas que regem a matéria. A segunda parte abrange o princípio da subsidiariedade, explicando como ele se relaciona com as competências municipais e justifica a descentralização do poder para que, na terceira parte, seja feita análise da ADI 3110 do STF, destacando seus argumentos e fundamentos. São apresentadas as possíveis correlações dos fundamentos dessa decisão para a necessária releitura da competência legislativa municipal em licitações e contratos à luz da subsidiariedade.

**Palavras-chave:** ADI 3110; competência legislativa municipal; licitações e contratos; Princípio da subsidiariedade.

**Abstract:** This article aims to analyze municipal legislative competence in matters of public bidding and contracts, considering the possible adoption of the principle of subsidiarity by the Supreme Federal Court (STF) based on the reasoning in ADI 3110 (Direct Action of Unconstitutionality No. 3110). The topic was chosen due to the need to analyze and understand the issue of distortion of municipal competence in public procurement, a scenario that can lead to problems such as the undue overlapping of competencies from other federal entities, the disregard for local particularities, and inefficiency in public management. The article adopts the deductive method and documentary/bibliographical research techniques, with a qualitative approach. The analysis was built on intentional sampling of normative frameworks related to administrative bidding and contracts (1988 Federal Constitution, Law No. 8,666/1993, and Law No. 14,133/2021) (Brazil, 1988, 1993, 2021), as well as the jurisprudence of the Supreme Federal Court, especially ADI 3110. In the first part, the legislative competence of municipalities in bidding and contracts is discussed, addressing the legal and normative bases governing the subject. The second part covers the principle of subsidiarity, explaining how it relates to municipal competences and justifies the decentralization of power. This sets the stage for the third part, which analyzes STF’s ADI 3110, highlighting its arguments and grounds. The possible correlations between the grounds of this decision and the necessary reinterpretation of municipal legislative competence in bidding and contracts in light of subsidiarity are presented

**Keywords:** ADI 3110; municipal legislative competence; tenders and contracts; principle of subsidiarity.



## INTRODUÇÃO

Tem-se, como objetivo principal, a análise da competência legislativa municipal em matéria de licitações e contratos, considerando o princípio da subsidiariedade e sua recepção, implícita, no ordenamento jurídico brasileiro, o que se verifica a partir da fundamentação exarada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na ADI 3110 (Brasil, 2020), buscando-se assim contribuir para o entendimento dos limites e possibilidades da atuação legislativa municipal em licitações e contratos, a partir de uma leitura que privilegie o princípio da subsidiariedade. Na primeira parte, é discutida a competência legislativa dos municípios em licitações e contratos, abordando as bases jurídicas e normativas que regem essa atribuição e sua importância para a administração pública local.

A segunda parte abrange o princípio da subsidiariedade, explicando como ele se relaciona com as competências municipais e justifica a descentralização do poder, ao encontro dos pressupostos trazidos aos municípios pela Constituição Federal de 1988. Na terceira parte, é feita uma análise da ADI 3110 do STF, destacando seus argumentos e fundamentos e relacionando-os com a competência municipal em matéria de licitações e contratos. São abordadas possíveis reflexões sobre a (des)necessidade de revisão das competências municipais. Para a elaboração do artigo, adota-se o método dedutivo, associado a uma pesquisa documental e bibliográfica de caráter qualitativo. A análise e o tratamento dos dados foram realizados a partir de amostragem intencional, com base em documentos legislativos e jurisprudenciais relevantes — notadamente a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 8.666/1993, a Lei nº 14.133/2021 e a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 3110 — que constituem o núcleo normativo-jurisprudencial indispensável para a reflexão proposta (Brasil, 1988, 1993, 2020, 2021).

Ressalta-se que a pesquisa se classifica como documental e bibliográfica, uma vez que se vale de fontes normativas, doutrinárias e jurisprudenciais, na qual o recorte metodológico adota abordagem qualitativa, com a finalidade de interpretar criticamente os elementos legislativos e decisórios à luz do princípio constitucional da subsidiariedade. A escolha das fontes seguiu amostragem intencional, considerando critérios de relevância e atualidade, tendo como base a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 8.666/1993, a Lei nº 14.133/2021 e a ADI 3110 do Supremo Tribunal Federal.

Optou-se pela escolha da referida decisão porque, embora não exista conflito positivo de competência no caso concreto (o que, inclusive, culminou na procedência da ADI), a ação traz, no seu contexto, importantes conceitos em relação à subsidiariedade e autonomia local, devidamente reconhecidos pelo Supremo Tribunal Federal, de forma que sua análise mostra-se importante para reforçar a aplicação de tal princípio no cenário brasileiro.

Justifica-se a presente pesquisa pela necessidade de analisar e compreender a questão da deturpação de competência municipal em matéria de licitações, cenário que pode gerar problemas como a sobreposição indevida de competências de outros entes federativos, a desconsideração de particularidades locais e a ineficiência na gestão pública. Ao explorar a competência legislativa dos municípios em licitações e contratos, bem como o princípio da subsidiariedade, o estudo procura embasar a importância do papel das municipalidades na tomada de decisões nessa área específica. O artigo busca oferecer subsídios para justificar e defender a atuação municipal em licitações e contratos a partir de uma ótica subsidiária, a partir da comprovação de que há a recepção implícita de tal princípio no ordenamento jurídico brasileiro, o que se pretende verificar a partir da fundamentação adotada, pelo STF, no bojo da ADI 3110.

Assim, a relevância social e jurídica do tema se encontra na busca para a construção de uma gestão pública mais eficiente e alinhada aos princípios da subsidiariedade e da descentralização de poder, fortalecendo a autonomia dos municípios e promovendo uma administração mais próxima das necessidades e realidades locais.



## 1 COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL EM MATÉRIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, XXI, estabelece que res-salvados os casos previstos em lei, as compras, alienações, obras e serviços da Administração Pública deverão, obrigatoriamente, ser contratados por meio de processo licitatório que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes e cláusulas que estabeleçam a obrigatoriedade do pagamento (Brasil, 1988). Sendo assim, todas as contratações realizadas pela Administração dependem, via de regra, de licitação. A obrigação se repete no art. 175<sup>1</sup>, em que, ao se mencionar a possibilidade de concessões e permissões, também as condiciona à necessidade de prévia licitação.

A Lei Federal nº 8.666/1993, que foi aprovada para regulamentar o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, trata de normas para licitações e contratos da Administração Pública. Essa lei define contratos públicos como “todo e qual-quer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada” (Brasil, 1993).

A licitação tem como principal objetivo a busca pela satisfação do interesse público, pois visa garantir à Administração contratos mais vantajosos e asse-gurar a igualdade nas contratações públicas. Isso significa que qualquer pessoa que atenda aos requisitos legais pode participar do processo de licitação e con-correr em condições justas com os demais interessados, tendo a possibilidade de ser declarada vencedora. Por um lado, a licitação busca proporcionar ao poder público o melhor negócio possível, com foco na qualidade dos serviços presta-dos e na economia dos recursos públicos. Por outro lado, ela também oferece aos particulares a oportunidade de concorrer em igualdade de condições com os demais licitantes, promovendo a livre concorrência e evitando qualquer favorec-imento indevido. Dessa forma, a licitação possui um duplo propósito: garantir a satisfação do interesse público e assegurar a igualdade entre os interessados em contratar com a Administração. Desse modo, a licitação se revela um instrumento fundamental para promover a transparência e a eficiência na gestão pública, pois permite a seleção da proposta mais vantajosa em termos econômicos e técnicos, além de garantir a integridade e a competitividade de todo o processo (Carval-ho, 2021, p. 464).

Em relação à competência, o art. 22, XXVII, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998<sup>2</sup> estabeleceu que compete à União legislar sobre normas gerais de licitações e contratos. Estabelecendo-se a competência privativa apenas em relação às normas gerais, é possível concluir que todos os Entes Federados podem legislar sobre normas específicas. Conforme Justen Filho (2005, p. 14), “a expressão ‘norma geral’ pressupõe a existência de ‘norma especial’. Portanto, a União não dispõe de competência privativa e exclu-siva para legislar sobre licitações e contratos administrativos. Os demais entes federativos também dispõem de competência para disciplinar o tema”.

Se assim não fosse, a imposição excessiva de normas gerais de aplicação pelo legislador federal em matéria que diz respeito a outros entes federados poderia levar a comportamentos irrealmente detalhados que invadam a esfera própria dos Estados e Municípios, ignorando suas peculiaridades específicas. O legislador federal, na elaboração de leis que devem ser aplicadas em todo o país, preci-sa considerar as diferenças regionais e locais que podem existir. O resultado de um excesso de prescrição, por exemplo, pode ensejar que Estados e Municípios tentem adaptar-se a uma norma que não leva em conta suas peculiaridades (Borg-es, 1991, p. 105).

1 Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

2 Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...]XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)(Brasil, 1988).



Além disso, a multiplicação de casuísmos pode desencadear problemas locais que o legislador federal desconhece, e dos quais nem poderia sequer suspeitar. Em outras palavras, as normas gerais de aplicação podem ser ineficazes ou mesmo prejudiciais se ignorarem as especificidades locais e regionais, o que pode levar a problemas que o legislador federal não previu e não pode resolver. (Borges, 1991, p. 105). De forma exemplificativa, Borges refere que “nosso país é caracterizado por uma extrema disparidade de condições socioeconômicas. O que é normal e factível para uma unidade da Federação poderá ser um comportamento que entrave, dificulte e transtorne a vida administrativa de outra” (Borges, 1991, p. 105).

Em relação especificamente à competência municipal, é importante destacar que o artigo 30 da Constituição estabelece as atribuições dos municípios de forma clara. Nesse sentido, os municípios têm a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação estadual quando necessário (incisos I e II). Além disso, têm assegurada a autonomia financeira, podendo instituir e arrecadar tributos de sua competência, bem como aplicar essas receitas (inciso III). A Constituição também garante aos municípios o poder de autoadministração, permitindo que criem, organizem e suprimam distritos (inciso IV). Eles também têm a responsabilidade de organizar e fornecer serviços públicos de interesse local (inciso V) e promover o adequado ordenamento territorial (inciso VIII), entre outras atribuições (Brasil, 1988).

A Constituição de 1988 substituiu a expressão “peculiar interesse” por “interesse local”, um tema que ainda hoje gera divergências na doutrina. Segundo Souza (2012, p. 119), é importante compreender a razão por trás dessa alteração e se a expressão “interesse local” é de fato mais abrangente do que a anteriormente adotada, “peculiar interesse”. Relevante notar que a mesma Constituição que reconheceu os Municípios como entes federativos optou por utilizar a expressão “interesse local”. Antes da Constituição de 1988, a autonomia municipal estava condicionada à existência de espaço não regulado por leis federais e estaduais, o que denotava uma limitada participação dos municípios e uma falta de previsão expressa de suas competências. Com a atual Constituição, fica claro que a intenção foi realmente ampliar substancialmente a atuação municipal, tornando-a muito mais concreta e efetiva, em vez de ser apenas uma noção teórica sem fundamentos práticos.

Conforme parte da doutrina, o interesse local abrange as matérias em que o município tem predominância, mesmo que não seja exclusiva. Meirelles (2008, p. 111-112) sustenta que é a predominância do interesse do município sobre o Estado ou União que justifica o interesse público, mesmo que esse interesse possa indiretamente afetar outros entes. Quando é reconhecido que se trata de interesse local, cabe exclusivamente ao Município em questão prover esses assuntos, não havendo justificativa para a ingerência dos Estados e União nesses casos.

No mesmo sentido, Castro (2010, p. 24) estabelece que o município precisa ser, tão somente, o maior interessado, não o único, devendo existir a predominância de seu interesse. Tudo que repercutir direta e indiretamente na vida municipal é de interesse local, e assim deve ser analisado sempre, privilegiando o fenômeno da descentralização.

Uma interpretação oposta limitaria a atuação do município apenas a questões exclusivamente de interesse local, sem impacto em outros assuntos relacionados à gestão territorial. Considerando o pacto federativo brasileiro e a adoção de um federalismo trino, o objetivo é promover uma estrutura mais descentralizada e democrática. Por essa razão, o interesse local é caracterizado pelos assuntos em que predomina essa característica, embora não seja exclusivo, de modo que as atividades do Município terão reflexos, ainda que indiretos, nas demais esferas da Federação (Hermany, 2007, p. 287).

É fundamental considerar que uma interpretação restritiva do conceito de “interesse local” afetaria a própria condição de ente federado atribuída aos Municípios. O federalismo trino, estabelecido a partir da Constituição Federal de 1988, eleva o papel da gestão local a um nível autônomo dentro da federação, sendo essen-



cial para a construção de um estado mais democrático que valorize a participação social. Os municípios devem ter garantida a competência sobre tudo que lhes é de interesse primordial, promovendo assim a descentralização.

Uma federação verdadeiramente efetiva não pode existir quando um ente possui poder de interferir nos serviços e interesses de outro. Por essa razão, o Brasil ser uma Federação implica que a União não pode intervir na estrutura organizacional interna e nos assuntos de interesse específico dos Estados, Distrito Federal e Municípios (Justen Filho, 2005, p. 16).

Assim, conclui-se que o conceito de norma geral não pode prevalecer sobre o conceito de Federação. As competências locais, resultantes da organização federativa, não podem ser restringidas por leis da União que visam estabelecer normas gerais. Em outras palavras, as normas gerais não têm o propósito de limitar a autonomia federativa, permitindo que os Municípios tenham a liberdade de regular suas licitações dentro dos limites estabelecidos pela União. Dessa forma, a competência é concorrente.

Especialmente em relação ao tema da competência para legislar em termos de licitações e contratos públicos, essa advém do fato de que, se a competência privativa da União ocorre apenas em relação a “normas gerais”, os demais entes poderiam plenamente regular a matéria por meio de normais estaduais, distritais e municipais. (Heinen, 2023, p. 1.133).

Para Maffini (2008, p. 129), o texto constitucional apresenta um equívoco ao inserir a competência da União para editar normas gerais no artigo 22, pois não se trata de uma competência privativa, ao menos da forma como é tratada nesse preceito constitucional. Por exemplo, não é necessária uma lei complementar para que os outros entes federados possam editar suas normas específicas sobre a matéria em questão. Essa outorga não é necessária, pois a competência para a edição de normas específicas já é originária de cada ente federado.

Além disso, não seria adequado, como sugerido por parte da doutrina, que a competência nacional para a Administração Pública editar normas gerais estivesse mencionada no artigo 24 da Constituição. Esse artigo trata da competência legislativa concorrente entre a União, Estados e o Distrito Federal. A omissão em relação aos Municípios quebra a sistemática típica da legislação sobre licitações e contratações da Administração Pública. Portanto, o ideal seria ter uma regra própria na Constituição Federal, em um artigo específico, que explicasse mais claramente como é a legislação sobre licitações, garantindo uma distribuição de competências mais coerente e eficiente no âmbito das licitações (Maffini, 2008, p. 129).

É conclusivo que o texto constitucional apresenta uma falha ao atribuir à União a competência para editar normas gerais no artigo 22. Essa competência não pode ser considerada exclusivamente privativa, e a aplicação de lei complementar não é essencial para que os outros entes federados editem suas normas específicas, pois já possuem essa competência originária. Nesse contexto, o ideal seria estabelecer uma regra específica na Constituição Federal que esclareça de maneira mais precisa a legislação sobre licitações, eliminando ambiguidades e garantindo uma distribuição mais adequada das competências entre os diferentes entes federados. Dessa forma, seria viável garantir uma atuação mais harmoniosa e eficiente no âmbito da Administração Pública, em prol do interesse coletivo e do aprimoramento das práticas licitatórias.

Com a publicação da nova Lei de Licitações e Contratos – Lei Federal nº 14.133/2021, a discussão a respeito das competências municipais em matéria de licitações e contratos passa a enfrentar novos desafios. Isso porque, seu art. 187 estabelece que “os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão aplicar os regulamentos editados pela União para execução desta Lei” (Brasil, 2021). Essa disposição, todavia, pode acabar por gerar, especialmente em âmbito local, grandes incoerências em relação à normativa aplicada e realidade local. Não há como deixar de imaginar, por exemplo, a eventual diferença entre normativas que buscam regulamentar um objeto, a nível nacional, e as implicações práticas de aplicação dessa mesma normativa em um município com 10.000 habitantes.



A Lei nº 14.133 de 2021 também é importante para o conceito de norma geral de licitação e contratação pública porque ela possui um caráter mais detalhado do que a legislação anterior, o que pode intensificar a controvérsia sobre os limites constitucionais da competência da União para legislar sobre normas gerais de licitações e contratações. A nova lei trata de aspectos procedimentais do planejamento, pesquisa de preços e fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas, o que pode afetar a interpretação do conceito de norma geral previsto na Constituição. É inevitável, assim, serem levantadas questões sobre a possibilidade de invasão da competência dos outros entes federativos pela União e até que ponto esses entes estão obrigados a seguir a Lei nº 14.133 de 2021 (Saraí; Cabral; Iwakura, 2023, p. 205).

Sendo assim, a Constituição Federal de 1988 estabelece a obrigatoriedade do processo licitatório para compras, alienações, obras e serviços da Administração Pública, visando assegurar a igualdade de condições entre os concorrentes e a efetiva satisfação do interesse público. A Lei Federal nº 8.666/1993 foi criada para regulamentar esse dispositivo constitucional, estabelecendo diretrizes para as licitações e contratos administrativos.

Em resumo, o equilíbrio entre a competência legislativa da União para normas gerais e a autonomia dos municípios para regulamentar questões locais é fundamental para garantir a eficácia das licitações e contratos públicos. A interpretação precisa dessas competências é crucial para evitar conflitos e assegurar que a gestão pública ocorra de forma eficiente e adequada com as especificidades de cada ente federado. Portanto, o ordenamento jurídico deve buscar uma harmonização coerente e eficaz entre a regulação federal e a atuação dos municípios, visando sempre a promoção do interesse público e a garantia da igualdade e transparência nas contratações administrativas o que pode, de fato, ensejar a necessária releitura da competência municipal em matéria de licitações e contratos.

## 2 O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE E SUA RELAÇÃO COM AS COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS

A autonomia municipal e descentralização do poder são características basilares do federalismo trino adotado pelo Brasil desde a Constituição de 1988. Entretanto, ainda que a forma de estado e o conjunto de competências conferidas constitucionalmente favoreçam a autonomia do poder local, ainda há uma tendência à centralização agravada por aspectos culturais e outros problemas crônicos que afligem a gestão local. Em razão disso, pretende-se nesse momento estudar o princípio da subsidiariedade, suas origens e sua adoção, implícita, pelo ordenamento jurídico brasileiro, como forma de fortalecimento da gestão local.

Refere-se, inicialmente, que o conjunto de competências conferidas aos municípios favoreceram, de fato, o processo de autonomia, especialmente adotando-se um conceito de “interesse local” que privilegie tudo aquilo que for matéria *predominantemente* de interesse do município, ainda que não de forma exclusiva. Todavia, os municípios ainda enfrentam problemas crônicos que figuram como empecilho ao fortalecimento da gestão local descentralizada. É o caso, por exemplo, da concentração de recursos pelo poder central, que inviabiliza ações mais determinantes do poder público local no que tange ao enfrentamento de problemas históricos, tais como saneamento básico, programas de saúde familiar, educação, dentre outros.

Conforme analisado no item anterior, a mera garantia constitucional de autonomia já havia sido garantida aos municípios em outras cartas constitucionais, o que não foi suficiente para se efetivar uma autonomia na prática. Além de questões práticas que dificultam a descentralização do poder, há também o fato de que a federação brasileira foi formada por uma decisão do estado soberano e não consistiu em um movimento de território descentralizados, conforme também já visto. O que se pretende demonstrar é a importância de se rever o pacto federativo sob a ótica do princípio da subsidiariedade, a fim de se conseguir efetivar, de fato, a autonomia municipal prevista na Constituição Federal.



Considerando que os municípios representam o nível institucional mais próximo do cidadão, representam o poder local enquanto Estado. Em razão disso, a descentralização precisa privilegiar, obrigatoriamente, a possibilidade de o ente municipal desfrutar de “poder político suscetível de compartilhamento entre os cidadãos” (Hermany; Giacobbo, 2017, p. 45). Quando se fala em fortalecimento do poder local, é preciso ter em mente que se está buscando fortalecer não o ente em si, mas sim todos os indivíduos que fazem parte daquele território, por meio da participação política.

Costa (2013, p. 68) refere que “para o aprofundamento da democracia representativa, no sentido de aproximá-la mais dos interesses da sociedade, é necessário atribuir mais e mais competências para o Município, como verdadeira argamassa para se construir um Estado pluralista, federativo e social”. O fenômeno da descentralização tem a potencialidade de promover o empoderamento do cidadão que se apropria e passa a fazer parte das decisões políticas do espaço em que vive, atuando de forma mais ativa na localidade (Hermany; Giacobbo, 2017, p. 48).

Dessa forma, é importante analisar a existência de soluções aos problemas que ainda permeiam os municípios, com a finalidade de se conseguir efetivar de fato a descentralização e a autonomia garantida a tais entes, para que seja possível suprir as demandas locais e realizar, conseqüentemente, uma gestão eficiente pautada nas necessidades específicas da localidade e na participação social, concretizando o princípio democrático intentado com a Constituição Federal de 1988.

Segundo explana Baracho (2007, p. 19), “o melhor clima das relações entre cidadãos e autoridades deve iniciar-se nos municípios”. É no município que se consegue realizar o melhor diagnóstico a respeito do que aquela sociedade precisa e de que forma os problemas ali existentes poderão ser melhor resolvidos. Ademais, a proximidade da esfera de poder com os cidadãos fortalece a participação social nas decisões políticas, criando uma relação de confiança.

Dentro dessa perspectiva, surge com destaque o princípio da subsidiariedade, que está implícito no ordenamento jurídico pátrio, como se pode concluir através de uma compreensão sistemática da ideia de federalismo trino e da descentralização. O princípio da subsidiariedade agrega grande prestígio na Europa, pois permite a articulação de um poder local que concretiza um espaço institucional mantenedor de uma inovadora e qualificada relação entre a sociedade e o Poder Estatal (Hermany; Giacobbo, 2017, p. 53). A redefinição do federalismo pautada no princípio da subsidiariedade fundamenta-se na premissa de que todas as decisões que podem ser assumidas pelas instâncias mais próximas de poder – sejam institucionais ou não – devem prevalecer. Assim, segundo os referidos autores, a transferência de prerrogativas para as instâncias superiores só deve se dar por motivos de ordem econômica ou quando vinculadas à melhor eficiência.

Para Unger (1990, p. 327), a descentralização se baseará sempre em dois princípios: na subsidiariedade e na especialização funcional. O princípio da subsidiariedade determinará que a unidade federativa menor, sendo mais próxima dos indivíduos e, conseqüentemente, de seus problemas, deve ser a titular da competência para legislar. Aos estados-membros deve ser atribuído tão somente aquilo que não puder ser realizado de forma satisfatória pelos municípios (ainda que esse conceito seja vago). À União, por sua vez, caberia a atuação tão somente em relação àquilo que não pudesse ser executado de maneira eficiente pelos Estados. A aplicação desse critério justificaria, no Brasil, “uma gigantesca devolução aos municípios e aos acordos de poderes hoje reservados à União.” (Unger, 1990, p. 327).

Veja-se, assim, que o princípio da subsidiariedade privilegia diretamente a autonomia local e a descentralização, corolários do federalismo trino. A descentralização está intimamente ligada à aplicação do princípio da subsidiariedade, eis que é justamente por meio dessa descentralização que a subsidiariedade se justifica, sendo também um princípio diretamente ligado ao fortalecimento do poder local, que é aquele que possui maior proximidade com os cidadãos (Baracho, 2007, p. 32).



Buscando o equilíbrio do controle estatal, o princípio da subsidiariedade surge como alternativa para o estabelecimento de uma distribuição equilibrada de competências entre os entes federados, primando por uma atuação pública que aproxime a Administração dos cidadãos, a fim de se conceder maior eficiência ao atendimento das demandas sociais de cada sociedade.

Diante do exposto, torna-se evidente que a autonomia municipal e a descentralização do poder constituem princípios fundamentais do federalismo trino adotado no Brasil desde a promulgação da Constituição de 1988. A despeito das garantias constitucionais que favorecem a autonomia local, ainda persiste uma tendência à centralização, alimentada por fatores culturais e obstáculos crônicos que afetam a gestão municipal. É justamente nesse contexto que o princípio da subsidiariedade surge como um instrumento essencial para fortalecer a governança local.

Embora a autonomia tenha sido previamente estabelecida nas constituições anteriores, a prática não correspondia à teoria. Além das questões práticas que dificultam a descentralização, a formação da federação brasileira não surgiu de um movimento de territórios descentralizados, o que ressalta a necessidade de revisitar o pacto federativo sob a perspectiva do princípio da subsidiariedade, com o propósito de concretizar a autonomia municipal proposta na Constituição Federal.

A análise do federalismo brasileiro sob a ótica descentralizada é fundamental para impulsionar um crescimento ancorado em melhorias sociais. Como afirmado por Baracho, o relacionamento harmonioso entre cidadãos e autoridades deve começar nos municípios, onde o diagnóstico das necessidades da sociedade é mais preciso e os problemas locais podem ser mais bem resolvidos. Nesse cenário, o princípio da subsidiariedade emerge como um pilar essencial, intrinsecamente relacionado ao fortalecimento da autonomia local e à promoção de uma distribuição equilibrada de competências entre os entes federados.

### 3 INTERLOCUÇÕES NECESSÁRIAS A PARTIR DO ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA ADI 3110

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3110 foi publicada em 30 de abril de 2020 e teve como relator o Ministro Edson Fachin. O objeto da ação foi a Lei Estadual 10.995/2001 de São Paulo, que dispôs sobre a obrigatoriedade de instalação de bloqueadores de sinais de radiocomunicação em estabelecimentos penais do Estado de São Paulo. A ação foi proposta pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN) sob o argumento de que a norma estadual invadiu a competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações. A decisão do Supremo Tribunal Federal foi pela declaração de inconstitucionalidade total da Lei Estadual 10.995/2001 de São Paulo (Brasil, 2020).

A declaração de inconstitucionalidade da Lei Estadual 10.995/2001 de São Paulo foi fundamentada, sob o argumento de que a norma estadual invadiu a competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações, prevista no artigo 21, XI, da Constituição Federal, considerando que a União possui competência privativa para legislar sobre telecomunicações e a norma estadual dispôs sobre temas já regulados de forma clara pela União em norma federal editada no âmbito de sua competência privativa. Não há, no caso concreto, um conflito positivo de competência – uma vez que a matéria ora analisada é de competência da União.

Não obstante, a decisão menciona o princípio da subsidiariedade em seu bojo, esclarecendo a necessidade de que, sempre que possível, o ente político maior deve deixar para o menor tudo aquilo que este puder fazer com maior economia e eficácia. Ainda que, no caso concreto, tenha se concluído pela impossibilidade de se privilegiar a competência do Estado (ente menor), a referida decisão inova em relação à temática uma vez que reconhece a necessária aplicação do princípio da subsidiariedade dentro da leitura das competências federativas no Brasil, comprovando assim a recepção implícita do mesmo e trazendo importantes conceitos a respeito da subsidiariedade. O princípio da subsidiariedade é um dos princípios fundamentais do federalismo, que estabelece que as funções públicas devem ser exercidas pelo ente político mais próximo do cidadão, desde que esteja capacita-



do para tal. Em outras palavras, o princípio da subsidiariedade determina que as funções públicas devem ser exercidas pelo ente político que possua maior proximidade com a população e que seja capaz de desempenhar a função de forma mais eficiente e econômica.

A decisão menciona, em sua fundamentação, que, no âmbito da repartição constitucional de competências federativas, cada ente federativo possui competência sobre os temas de seus respectivos interesses, nos termos dos parágrafos do art. 24 da Constituição Federal. Além disso, a interpretação conforme exige que o intérprete não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria. Nesse sentido, é preciso reconhecer que o Município, desde que possua competência para a matéria, detém primazia sobre os temas de interesse local, nos termos do disposto no artigo 30, I, da Constituição Federal.

Ressaltamos que, no caso, que foi afastada a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, legislarem sobre seus respectivos interesses, ante a existência de norma federal expressa. Não obstante, o acórdão, ao analisar a distribuição de competência entre os diversos entes federativos para legislarem sobre as matérias especificadas pela Constituição, promove uma verdadeira inserção prática do princípio da subsidiariedade:

Assim, é preciso reconhecer, no âmbito da repartição constitucional de competências federativas, que o Município, desde que possua competência para matéria, detém primazia sobre os temas de interesse local, nos termos do disposto no art. 30, I, da CRFB. De igual modo, Estados e União detêm competência sobre os temas de seus respectivos interesses, nos termos dos parágrafos do art. 24 da CRFB. Há, dessa forma, um direcionamento das ações de governo do ente local para o nacional

[...]

Assim, seria possível superar o conteúdo meramente formal do princípio e reconhecer um aspecto material: apenas quando a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma necessária, adequada e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (*clear statement rule*), seria possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente maior.

[...] À minguia de definição legislativa, não cabe ao poder judiciário retirar a competência normativa de determinado ente da federação, sob pena tolher-lhe sua autonomia constitucional (Brasil, 2020).

No contexto do sistema federativo brasileiro, a autonomia municipal e a descentralização do poder são fundamentais para a dinâmica das relações entre os entes federativos. Nesse sentido, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3110, apresenta importantes considerações sobre a distribuição de competências no âmbito dessa estrutura federativa, ressaltando, por exemplo, a necessidade de compreender as atribuições de cada nível de governo e sua relação com o princípio da subsidiariedade.

Explicita-se, também, que os municípios, detentores de competências previstas no ordenamento jurídico, possuem primazia sobre assuntos de interesse local, de acordo com o disposto no artigo 30, inciso I, da Constituição Federal (CF). Esse enfoque, em consonância com a autonomia municipal, estabelece que os municípios têm autoridade sobre temáticas que diretamente afetam seu território, proporcionando a tomada de decisões que atendam às particularidades regionais. A decisão também aborda a distribuição de responsabilidades entre os diversos níveis de governo, delineando-se no artigo 24 da CF. Essa divisão de competências busca garantir que os estados, municípios e a União possam agir de maneira coordenada, considerando suas atribuições específicas. Nesse contexto, a ADI 3110 ressalta que ações governamentais, seja no âmbito local ou nacional, devem ser direcionadas de forma alinhada, a fim de evitar sobreposições ou lacunas na atuação estatal.

A interligação dessa decisão com os tópicos previamente discutidos é notável. No que tange à autonomia municipal e à descentralização, a ADI 3110 reforça a importância desses princípios ao explicitar a primazia dos municípios em temas locais, embora o caso concreto refira-se a situação distinta (em que foi afastada a competência dos entes subnacionais em detrimento da União). Essa ênfase, todavia, demonstra que é necessária a aplicação do princípio da subsidiariedade, que



postula que as decisões devem ser tomadas no nível mais próximo das pessoas afetadas, a menos que razões fortes justifiquem intervenções em instâncias superiores (como ocorreu no caso concreto). Adicionalmente, a decisão do STF aborda desafios enfrentados pelos municípios, como a limitação de recursos decorrente da concentração pelo governo central. Essa problemática está alinhada com as dificuldades discutidas anteriormente em relação à gestão eficiente de demandas sociais nos níveis locais. A decisão enfatiza também a necessidade de preservar a autonomia dos entes locais, permitindo-lhes cumprir seus papéis constitucionais sem entraves externos indevidos.

Em síntese, a ADI 3110 do STF consolida e reforça conceitos previamente abordados neste trabalho, como a autonomia municipal, a subsidiariedade e os desafios inerentes à descentralização. A decisão, embora traga em seu bojo caso em que se afasta a competência de ente subnacional, privilegiando-se a competência da União, confere embasamento jurídico às perspectivas defendidas, porque sustenta a importância de fortalecer o poder local, promover a participação cidadã e suprir as demandas específicas de cada região dentro do contexto federativo. Por essa razão, uma vez confirmado, pela ADI, que há sim, no ordenamento jurídico brasileiro, a recepção implícita do princípio da subsidiariedade, fica clara também a necessidade de uma (re)leitura da competência legislativa, em matéria de licitações e contratos, que contemple a subsidiariedade, privilegiando-se, nesse caso, o poder local.



## CONCLUSÃO

Inicialmente, analisando-se a competência legislativa municipal no contexto das licitações e contratos, restou evidente a importância da harmonização entre a autonomia municipal e a necessidade de normas gerais de licitação no ordenamento jurídico brasileiro. A Constituição Federal de 1988 estabelece de forma clara a obrigatoriedade do processo licitatório para compras, alienações, obras e serviços da Administração Pública, visando garantir a igualdade de condições entre os concorrentes e a efetiva satisfação do interesse público. No que diz respeito à competência legislativa, a Constituição atribui à União a prerrogativa de legislar sobre normas gerais de licitações e contratos, enquanto os demais entes federativos, como os estados, Distrito Federal e municípios, podem elaborar normas específicas considerando suas peculiaridades regionais.

A introdução do conceito de “interesse local” expandiu significativamente o raio de atuação dos municípios, concedendo-lhes a autonomia necessária para lidar com questões que predominam em sua esfera de atuação. Entretanto, a interpretação precisa dessas competências é essencial para evitar conflitos e garantir que a gestão pública transcorra de maneira eficiente, transparente e em sintonia com as particularidades de cada ente federado o que, em muitos casos, ainda não se vislumbra na prática.

A nova Lei de Licitações e Contratos, a Lei nº 14.133/2021, agrega uma dimensão adicional ao debate, uma vez que, por trazer uma abordagem muito mais abrangente, pode desencadear questionamentos sobre a invasão da competência municipal pela União, especialmente diante da disposição que autoriza estados, Distrito Federal e municípios a aplicarem regulamentos editados pela União para a execução da lei. Esse ponto pode gerar desafios práticos no âmbito local, uma vez que a aplicação de regulamentações nacionais em contextos municipais específicos pode resultar em incoerências e inadequações, sendo que, na prática, ainda que a matéria em questão seja de interesse local, praticamente não há espaço para o Município legislar. Portanto, a busca por uma harmonização coerente e eficaz entre a regulação federal e a autonomia dos municípios é vital para promover o interesse público e garantir a eficiência nas contratações administrativas.

Posteriormente, na segunda parte do trabalho, pode ser constatado que a autonomia municipal e descentralização do poder são características fundamentais do federalismo trino adotado pelo Brasil desde a Constituição de 1988. No entanto, mesmo com a forma de estado e as competências atribuídas favorecendo a autonomia local, ainda persiste uma tendência à centralização agravada por aspectos culturais e problemas crônicos na gestão local. Diante disso, analisou-se o princípio da subsidiariedade, suas origens e sua adoção implícita no ordenamento jurídico brasileiro.

Considerando que os municípios representam o nível institucional mais próximo dos cidadãos e do poder local, a descentralização deve priorizar a possibilidade de compartilhamento do poder político entre os cidadãos. Fortalecer o poder local significa fortalecer cada indivíduo que faz parte daquela localidade. O princípio da subsidiariedade fundamenta uma redefinição do federalismo, atribuindo às instâncias mais próximas do poder a titularidade das competências legislativas. Isso valoriza a autonomia local e a descentralização, sendo um princípio diretamente ligado ao fortalecimento do poder local e à participação cidadã nas decisões políticas.

Por fim, buscou-se analisar a interlocução do tema com a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3110, proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que expressamente ressaltou a importância da distribuição de competências e da observância do princípio da subsidiariedade no âmbito do federalismo brasileiro. A análise do caso pela Suprema Corte estabeleceu, em seu bojo, que o princípio da subsidiariedade, um dos pilares fundamentais do federalismo, tem um papel crucial na interpretação das competências legislativas dos diferentes níveis de governo.

Embora, no caso concreto, tenha ocorrido o afastamento da competência do Estado, a conexão da ADI 3110 com a competência dos municípios para legislar



sobre licitações e contratos é necessária e evidente à medida em que, no bojo da decisão, a Suprema Corte reforça a primazia dos municípios sobre assuntos de interesse local, conforme estabelecido no artigo 30, inciso I, da Constituição Federal e o princípio da subsidiariedade. Neste contexto, a tomada de decisões em licitações e contratos é crucial, pois afeta diretamente a aquisição de bens e serviços que atendem às necessidades de uma determinada comunidade. Os conceitos trazidos pela ADI ressoam com a ideia de que as autoridades municipais estão mais bem posicionadas para compreender essas necessidades específicas e para gerenciar esses processos de maneira mais ágil e eficaz. Alinhando com a competência municipal para legislar em matéria de licitações e contratos, emerge uma narrativa coesa que defende a descentralização das responsabilidades governamentais.

Sendo assim, pode se concluir que a fundamentação da ADI 3110, ao reforçar o princípio da subsidiariedade, permite a conclusão de que há a recepção implícita do mesmo no ordenamento jurídico brasileiro. E, dessa forma, uma vez que fica clara a importância de reconhecer e valorizar a autoridade local, se mostra necessária (re)discussão a respeito da competência dos municípios para legislar sobre licitações e contratos.



## REFERÊNCIAS

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio da subsidiariedade**: conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

BORGES, Alice Gonzalez. **Normas gerais no Estatuto de Licitações e Contratos administrativos**. São Paulo: RT, 1991.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº ADI 3110**. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei estadual 10.995/2001 de São Paulo. Instalação de antenas transmissoras de telefonia celular. Competência privativa da união para legislar sobre telecomunicações. Norma estadual editada no âmbito da competência estadual de proteção à saúde. Lei federal que claramente regulamenta a matéria. Inconstitucionalidade. Procedência da ação direta. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Telcomp - Associação Brasileira Das Prestadoras de Serviços Telecomunicações Competitivas. Relator: Min. Edson Fachin, Brasília, 04 de abril de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2193906>. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm). Acesso em: 13 mar. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1993. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 20 mar. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 13 mar. 2023.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Juspodivm, 2021.

CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. 6. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 13.133/2023**. 3. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023.

HERMANY, Ricardo; GIACOBBO, Guilherme Estima. Descentralização e municipalismo no Brasil. *In*: OLIVEIRA, António Cândido de; HERMANY, Ricardo (org.). **Municipalismo**: perspectivas da descentralização na América Latina, na Europa e no Mundo. Confederação Nacional dos Municípios. Brasília: CNM, 2017.

HERMANY, Ricardo. **(Re) Discutindo o espaço local**: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

MAFFINI, Rafael. **Direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.



MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SARAI, Leandro; CABRAL, Flávio Garcia; IWAKURA, Cristiane Rodrigues. O conceito de norma geral de licitação e contratação pública. **Revista de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 282, n. 1, p. 203–232. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v282.2023.88641>

SOUZA, Leonardo da Rocha de. Interesse local versus peculiar interesse: análise da atuação dos municípios nas constituições republicanas brasileiras. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Belo Horizonte, v. 261, p. 115-145, 2012. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8853/7674>. Acesso em: 15 mar. 2023.

UNGER, Roberto Mangabeira. **A alternativa transformadora**: como democratizar o Brasil. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1990.