

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO DO ESTADO

Guido Vinicius Vieira da Costa

**COMPENTÊNCIAS (RESÍDUAIS, REMANESCENTES) DOS ESTADOS-
MEMBROS: LIMITES (TEORIA DOS PODERES IMPLÍCITOS) E VEDAÇÕES**

Porto Alegre
2016

Guido Vinicius Vieira da Costa

**COMPENTÊNCIAS (RESÍDUAIS, REMANESCENTES) DOS ESTADOS-
MEMBROS: LIMITES (TEORIA DOS PODERES IMPLÍCITOS) E VEDAÇÕES**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como pré-requisito para
obtenção do título de Especialista em
Direito do Estado da Faculdade de Direito
da Universidade Federal do Rio Grande do
Sul.

Orientador: Prof^a. Dr^a. Carlos Reverbel.

Porto Alegre
2016

Agradeço nas mais sinceras palavras ao corpo docente da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, por nos trazer enorme reflexão dentro desse campo jurídico na qual se torna uma ciência imprescindível para contexto social. Agradeço também, a minha esposa Carolina Pinheiro Machado Buchabqui pela compreensão nos momentos apreensivos dessa jornada. Minha mãe Kátia, meu pai Edson e minha irmã Gigi, saibam que vocês são minha fonte de inspiração.

AGRADECIMENTOS

São nesses momentos que constatamos o quanto pessoas especiais em nossas vidas tem o poder de nos dar amparo afetivo e emocional e sempre acreditar que podemos ir mais longe.

Gostaria de deixar os agradecimentos a todos àqueles que eu convivo e sabem o tamanho da importância que o Direito tem na minha vida. Meus sócios de escritório, familiares e amigos, todos esses tem enorme participação na construção dessa jornada e é por eles que sigo adiante.

Minha mãe, meu pai, minha irmã e minha esposa saibam que são em vocês a inspiração retirar para fazermos a Justiça.

RESUMO

Analisar com componentes históricos e atuais, o sistema federativo brasileiro, na qual inserido nesse conjunto de característica está as repartição de competências. Essa repartição envolve todos os entes da federação, um desses entes é os Estados-membros e eles também exercem atribuições das quais para se chegar a elas devemos fazer um técnica de exclusão, ou seja, tudo que é sobra de atribuição não elencada aos outros entes, caberá aos Estados-membros atuar. Disserta sobre toda surgimento dos federalismos e depois como ele se apresenta no Brasil. Conclui que ele ainda necessita de novos pensamentos contemporâneos e inseridos pela Constituição Federal de 1988. Transcreve com julgamentos da Suprema Corte brasileira como é limita e vedada a atuação dos Estados-membros, pois fica demonstrada o tamanho mínimo da atual de atribuições dirigidas ao Estados-membros, das quais são classificadas como competências residuais ou remanescente.

Palavras-chave: Federalismo. Estado Federal brasileiro. Repartição de competências. Competência residual/remanescentes.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO -----	7
2 ESTADO FEDERAL -----	9
2.1 O FEDERALISMO BRASILEIRO -----	14
2.2 CARACTERÍSTICAS DO FEDERALISMO BRASILEIRO -----	20
2.2.1 <i>Noções gerais das características do Estado Federal brasileiro</i> -----	21
2.2.2 <i>Repartição de competências na Constituição Federal de 1988</i> -----	26
3 COMPETÊNCIAS (RESÍDUAIS, REMANESCENTES) DOS ESTADOS- MEMBROS: LIMITES (TEORIA DOS PODERES IMPLÍCITOS) E VEDAÇÕES -----	39
4 CONCLUSÃO -----	45
REFERENCIAS	

1 INTRODUÇÃO

O federalismo brasileiro instaurado alguns anos após a Proclamação da República, passou por diversas concepções e alterações por todo o plano constitucional na história brasileira e chega à promulgação da Constituição de 1988 ansioso por mudanças.

Cercados pelos anseios de profundas transformações oriundas após a publicação da Constituição Federal de 1988, o presente estudo vem a campo com a intenção de corroborar a urgência de seguir ou reiniciar novos ensinamentos doutrinários e construções jurisprudências que podem culminar na maior aproximação por cooperação dos entes federados e de maneira democrática entre eles.

Sabe-se então que diante de toda evolução histórica do federalismo brasileiro com suas características peculiares e dentre elas, a repartição de competências, pairou-se perspectivas ainda muito conservadoras e por conseqüências enfrenta sérios problemas de atuação de um dos seus personagens, os Estados-membros.

Um modelo de repartição de competências oriundo dos Estados Unidos, aonde aborda uma classificação clássica e dualista referente ao sistema de repartição, podendo dizer que, existe um pequeno rol de autonomia dos Estados dentro da Federação, uma vez que sua atuação depende de uma técnica de exclusão e ainda por cima imposta por limites teóricos ainda muito utilizados pela doutrina e jurisprudência da Suprema Corte brasileira.

O modelo de repartição de competências adotado na Constituição Federal de 1988 não teve muitas mudanças daqueles já instaurados no Estado Federal brasileiro. Com essa situação se faz necessário esclarecer os caminhos que percorrem esta divisão de partilhas, uma vez que se torna extremamente importante, como este sistema de repartição é interpretado, uma vez que ele não funcionando de forma harmoniosa poderá ocasionar inúmeros problemas de conexão dos entes que compõe a Federação brasileira.

O presente trabalho tem por objetivo demonstrar os preceitos doutrinários e jurisprudenciais concernentes a partilha de atribuições tanto materiais, como legislativas destinadas aos Estados-membros. Ilustrar como e quando este ente federativo poderá atuar.

Necessário trazer a luz dos preceitos democráticos, de Estado de direito e de cooperação entre os entes federados a visão de um federalismo que parece ainda estar preso em ideias antigas, parecendo de estar com medo do novo. O novo momento do Estado Federal brasileiro oriundo de novas premissas constitucionais aclama por decisões e doutrinas com poder de romper barreiras ainda muito altas, como a necessidade de manter um ente central forte e centralizador.

Certamente existe um pequeno número de obras que contribuem para esta matéria e é com esse objetivo que se traça a importância de esclarecer como funciona a repartição de competências atualmente e frisa-se a necessidade de uma ou muitas outras ideias que podem aprimorar a relação Estado-cidadão, uma vez que o Estado de bem social ainda se ampara no texto constitucional e deve-se cada vez mais ater-se nos conflitos regionais.

Neste estudo concluinte tem como escopo o surgimento do federalismo, após traça-se como se deu este modelo de organização de Estado no Brasil, abordando suas características atuais e então se chega a apresentação da partilha de competências aos Estados-membros. Difícil será apresentar soluções para tamanha diferenciação de tratamento dos entes federativos, porém contribuir para a reflexão de que é necessário mudar, ou melhor, aprimorar.

2 ESTADO FEDERAL

Para contextualizar o presente estudo faz-se necessário, primeiramente, analisar como e onde surgiu o modelo de Estado Federal, sua origem e evolução ao longo dos anos e mais importante, sua conotação e suas características apresentadas no Brasil e dentre estas características a repartição das competências aonde será ilustrado de forma mais abrangente a competência dos Estados membros.

Surpreendentemente não há relatos nas doutrinas que versam sobre a teoria do Estado o aparecimento do federalismo na Idade Antiga, temos exemplos presentes neste momento histórico como as agremiações das cidades-estados gregas, como a Liga do Peloponesco e a Liga de Delos, tais ligas foram por tratados, onde não havia a renúncia dos poderes jurídicos e políticos e muito menos existia a criação de um novo ente, sendo que assim caberia a um partícipe dirigir e liderar estas uniões. No presente exemplo temos como sendo o líder da Liga do Peloponeso a cidade-estado Esparta e da Liga de Delos caberia a Atenas estas funções. Ou seja, estas aglomerações presentes na Idade Antiga tendem a ser mais próximas das características que temos hoje nas Confederações.¹

Analisou-se que na Idade Antiga não houve o aparecimento das características do Estado Federal. Devemos dar um passo mais largo na história para buscarmos um aparecimento mais contundente da inicialização do federalismo.

O doutrinador Juraci Mourão Lopes Filho, em sua obra que servirá como combustível deste estudo, intitulada de *Competências Federativas Na Constituição e nos precedentes do STF*, discorre acerca de precedentes do federalismo na Idade Média e na Idade Moderna. Na Idade Média, o autor cita como exemplo “a Confederação Helvética pactuada em 1291 por quatro

¹FILHO. Juraci Mourão Lopes. **Competências Federativas na Constituição e nos precedentes do STF**. 1 Edição. Salvador. Editora Jus Podivm. pg.17

cantões suíços para defesa externa.”² E já da Idade Moderna em 1579, o doutrinador menciona “as Províncias Unidas dos Países Baixos que deram origem atual Holanda.”³ Como frisa o próprio autor, estas agremiações ainda apresentavam características próprias das confederações e não de uma federação.

Neste mesmo sentido, o ilustríssimo cientista político brasileiro Paulo Bonavides, comenta do das características do federalismo na antiguidade:

“A Antiguidade a rigor não conheceu o fenômeno federativo com os característicos usualmente ostentados no Estado moderno. O que os gregos por exemplo denominavam Federação é aquilo que os modernos chamam de Confederação. A Federação propriamente dita não a conheceram nem praticaram os antigos, visto que a mesma, tanto quanto ao sistema representativo ou a separação de poderes, é das poucas ideias novas que a moderna ciência política inseriu em suas páginas nos três últimos séculos de desenvolvimento”⁴

Para então sintetizar o aparecimento do federalismo de forma clara e com características próprias, é de suma importância dizer que é unanimidade dentre a doutrina e pesquisadores que esta forma de estado deu-se por força dos americanos ao tentarem adequar-se às ideias que rodeavam o mundo após a Revolução Francesa. Frisa a professora da Faculdade de Direito da USP, Fernanda Dias Menezes de Almeida, que “com o objetivo de aprimorar a união dos Estados em que se haviam convertido, com a independência, treze das colônias britânicas da América do Norte”⁵ surgiu então na Filadélfia em 1787 o modelo de Estado Federal.

Para aprimorar, a essência desse surgimento a professora Fernanda comenta da seguinte forma:

“Pelos padrões do século XVIII, a democracia só era considerada possível em pequenas comunidades, onde fossem comuns os valores e interesses dos cidadãos. Quanto aos países dotados de grandes territórios, a História parecia demonstrar que só podiam ser governados como Impérios ou Confederações, sendo ambas as

²FILHO, Juraci Mourão Lopes. **Competências Federativas na Constituição e nos precedentes do STF**. 1 Edição. Salvador. Editora Jus Podivm. pg. 17

³ Ibdem. pg. 17

⁴ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 23 edição. São Paulo: Malheiros, 2016. Pg 194

⁵ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. 6 edição. São Paulo. Editora Atlas:2013. pg 3

formulas insatisfatórias para os elaboradores do federalismo americano, a primeira por inaceitável, e a segunda por se ter mostrado inadequada.”⁶

Cabe salientar que esta união oriunda dos treze Estados oriundos da proclamação da independência das coloniais inglesas na América já haviam celebrado um tratado em 1776, do qual foi ratificado em 1781, denominado como “Artigos de Confederação” da qual ficou comprovado ser impotente para definições de ordem interna e externa.⁷ Este modelo confederativo durou por alguns anos sendo revisado no ano de 1787 na cidade da Filadélfia.

Notório era a fragilidade desse modelo de Estado (confederação), pois fundamentalmente dava liberdade, ou seja, autonomia aos entes de pensarem e definirem como bem entenderem suas vaidades políticas, sendo assim encerraria, ao exercer sua soberania, a relação com os outros entes confederados.

Referencia de estudos sobre o surgimento do federalismo passados anos da forma confederativa da qual existia a critica principalmente que culminava na manutenção da soberania dos Estados, além desta critica pontual muitas outras apareceram em “discursos e artigos, valendo mencionar os que, sob pseudônimo coletivo *Publis*, foram redigidos por ALEXANDER HAMILTON, JAMES MADISON E JOHN JAY, publicados na imprensa e depois reunidos na obra *O Federalista*.” Oriundo do *O Federalista* que se encontrou as “preciosas lições sobre o pensamento político e constitucional na América” naquele momento de organização confederativa.⁸

Elemento considerável distintivo entre confederação e federação nas palavras de Bonavides é a “indissolubilidade do laço federativo, em face da possibilidade jurídica da secessão dos Estados, admissível em se tratando de

⁶ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. 6 edição. São Paulo. Editora Atlas:2013. pg 3

⁷ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. 6 edição. São Paulo. Editora Atlas:2013. pg 6

⁸ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. 6 edição. São Paulo. Editora Atlas:2013. pg 7

organização confederativa;”⁹ exemplo do ilustre cientista político é atualmente exposto na Constituição Federal de 1988. O texto constitucional atual tem destaque primordial para entendimento e desenvolvimento do presente estudo, mas para aproveitar a doutrina vale a exposição da norma constitucional presente na Constituição brasileira, na qual revela está análise de Bonavides:

“Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:
I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

[...]

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

[...]

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;”¹⁰

Como o estudo é centralizado no modelo de organização de Estado consumado no exemplo de Federação, através das alusões doutrinárias, pode-se concluir que não é imprescindível para caracterização federalista apresentar intermináveis distinções entre Confederação e Federação, bastando pontuais apontamentos que dão forma ao federalismo, e ao mesmo tempo expõe toda a diferença dos Estados confederados, dito isso, esta pesquisa limita-se a estes apontamentos acerca da distinção de ambos modelos de organização e segue-se com as referências acerca apenas do federalismo.

Augusto Zimmermann referenda a influência de Montesquieu na organização do Estado Federal surgido nos Estados Unidos:

“Os patriarcas da Federação norte-americana, visivelmente influenciados por Montesquieu, bem souberam estabelecer uma magnífica organização duplo-limitativa de Poder, tanto em nível horizontal (dividindo-se em Executivo, Legislativo e Judiciário) como em nível vertical (dividindo-se em níveis regionais-estaduais e central-federal). Este sistema binário, acreditava a sabedoria moderadora, legaria a operacionalização do novo modelo, alcançando-se o êxito da descentralização política onde seria necessário que houvesse dispositivos delimitadores do poder político em nome da liberdade individual”.¹¹

⁹ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 23 edição. São Paulo: Malheiros, 2016. Pg 194

¹⁰ BRASIL. **CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

¹¹ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria do Federalismo Democrático**. 2 Edição. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2005, p.39

Juridicamente foi instituída esta nova forma de organização de Estado, o Federalismo, no preâmbulo da Constituição Americana de 1787:

Nós, o povo dos Estados Unidos, a fim de formar uma União mais perfeita, estabelecer a justiça, assegurar a tranquilidade interna, prover a defesa comum, promover o bem-estar geral, e garantir para nós e para os nossos descendentes os benefícios da Liberdade, promulgamos e estabelecemos esta Constituição para os Estados Unidos da América.¹²

Após alguns comentários históricos acerca do aparecimento e evolução do federalismo, se faz, necessário analisar o conceito de Federação de forma sistemática. O Rebello Pinho conceitua no sentido de ser uma união de Estados na qual tem como objetivo (esta união) formar um “Estado único”, de modo que os Estados que constituírem esta composição deveram ter “autonomia política”, e o Estado oriundo desta formação exercerá a soberania. Este modelo de Estado Federal “possibilita a coexistência de diferentes coletividades públicas, havendo diversas esferas políticas dentro de um único Estado, com atribuições fixadas pela própria Constituição.”¹³ Lembra bem o professor que além do Brasil, existem outros países que adotam também a Federação como modelo de formação organizacional de Estado, tais como México, Canadá, Argentina, Alemanha, Rússia, Suíça, Estado Unidos da América, Alemanha, Austrália, Índia e África do Sul. Ademais, o mencionado professor diz que, muito embora são “países com características políticas bem diversas” eles necessitam manter uma certa “unidade nacional” e suas também “autonomias regionais.”¹⁴

O conceito extraído do autor Rodrigo César Rebello Pinho serve para demonstrar de forma bem suscitada o que deve-se memorizar para o desenrolar do presente estudo, ao mencionar que as atribuições dos entes federados estarão inscritas na Constituição, pois é justamente as vedações e

¹² <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/constituicao-dos-estados-unidos-da-america-1787.html>

¹³ PINHO. Rodrigo César Rebello. **Da Organização do Estado, dos poderes e histórico das Constituições**. 5 edição. São Paulo: Saraiva, 2003. pg 1

¹⁴ PINHO. Rodrigo César Rebello. **Da Organização do Estado, dos poderes e histórico das Constituições**. 5 edição. São Paulo: Saraiva, 2003. pg 1

as limitações dessas atribuições dos Estados-membros o alvo central deste trabalho.

Vale ressaltar palavras marcantes de Bonavides ao também comentar que no Estado Federal são vários Estados que se juntam com vistas a uma conexão “harmônica de seus destinos”. Os Estados não exerceram sua soberania externa e internamente ficam regidos “a um poder único, que é o poder federal” porém de outra banda mantém suas autonomias “movendo-se livremente na esfera da *competência constitucional*.”¹⁵

Finalizado a demonstração do surgimento do modelo Estado Federal, tal como a análise de sua organização inicial, suas influencias históricas e também um clareamento sobre o conceito de Estado Federal na doutrina brasileira e dentro deste conceito foi trazido pontos importantes para ir aprofundando cada vez mais o tema. Porém como será abortado neste trabalho essencialmente o federalismo brasileiro adotado pela Constituição Federal de 1988, se faz necessário inserir um ponto deste capítulo sobre explicações doutrinárias acerca do federalismo nacional.

2.1 O FEDERALISMO BRASILEIRO

Importante para o presente estudo apreender atenção com definições mais atuais sobre o federalismo brasileiro, uma vez que no núcleo central do trabalho encontra-se a Constituição Federal de 1988, ou seja, a carta constitucional mais atual do Estado Federal brasileiro. Será citada uma amostra sobre o critério histórico utilizado para caracterização do Estado Federal. Os aspectos históricos da evolução do federalismo brasileiro, como bem citado, são importantes, mas no presente estudo serão centralizados aspectos atuais da repartição de competências dos Estados membros no federalismo inserido na Constituição de 1988.

¹⁵ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 23 edição. São Paulo: Malheiros, 2016. Pg 195

Acerca do federalismo brasileiro apresenta-se uma explicação breve sobre como poderá ser composta a origem dessa união de Estados. Como define Rodrigo C. R. Pinho será Federalismo por **agregação** quando “Estados independentes reúnem-se para formação de um Estado Federal.” Ou serão eles por **desagregação** quando “parte-se de um Estado unitário já constituído para a formação de um Estado Federal.”¹⁶ Este federalismo por desagregação foi o que deu origem no Brasil.

O Eminentíssimo Ministro Celso de Mello, em seu voto no julgamento da ADI 2995, no qual questiona a legislação estadual de Pernambuco que objetivou regulamentar a exploração da atividade lotérica, destaca premissas históricas acerca do *princípio federativo* constante desde a época da monarquia e transposto para Constituição de 1891, onde o Brasil tornou-se República Federativa e assim sucessivamente para as Constituições de 1937 e 1969. Para melhor elucidar:

“Impende ressaltar, neste ponto, que a Constituição da República, mantendo-se fiel a uma tradição inaugurada pelo Decreto n 1, de 15/11/1889, consagrou, uma vez mais, no texto constitucional ora em vigor, o princípio federativo, que, **não obstante descaracterizado, em maior ou menor grau, sob as ordens autoritárias e centralizadoras** das Cartas Constitucionais de 1937 e 1969, teve lugar de destaque, em pleno regime monárquico (MIRIAM DOLHNIKOFF, “O pacto imperial: Origens do Federalismo no Brasil”, Globo 2005) especialmente nas preocupações dos políticos liberais que buscaram muitas vezes pela via da insurreição revolucionária, opor-se à subordinação das Províncias ao Poder Central.

[...]

As circunstâncias históricas, Senhora Presidente, consideradas as crises já abalavam, profundamente, a Regência, justificavam a expansão dos poderes reconhecidos às Províncias, o que se realizou com a promulgação do Ato Adicional de 1834, que representou, naquele particular instante da vida institucional do Império do Brasil, um instrumento de significativa descentralização político-administrativa da competência e das prerrogativas provinciais.”¹⁷ (grifos nossos)

Portanto nesse sentido que o Ministro Celso de Mello apontou elementos do federalismo vindo desde a monarquia, às vezes em menor ou maior grau de autonomia dos entes periféricos. Assim em 1891 surgiu a segunda Constituição

¹⁶PINHO. Rodrigo César Rebello. **Da Organização do Estado, dos poderes e histórico das Constituições**. 5 edição. São Paulo: Saraiva, 2003. pg 2

¹⁷BRASILIA. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 2995 Relator(a): Min. CELSO DE MELLO. Julgamento: 13/12/2006

Brasileira, passados 67 anos após 1824, ano da primeira constituição ainda na fase de Império a inserção do Estado Federal exposto da seguinte maneira:

“Art 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.”¹⁸

Nesse sentido, o federalismo no Brasil surgiu em 1891, além de ser um federalismo por desagregação como explicado no início deste mesmo item, caracterizado pela opção de modelo americano como um federalismo dual, como referido na jurisprudência acima, a cultura “da monarquia não deixou que ares da autonomia dos entes periféricos fossem realizados em maior medida”. As províncias da época da monarquia receberam um livre-arbítrio para suas autonomias a partir de então consolidadas no texto constitucional.¹⁹

A respeito do do texto constitucional de 1891: “assim, mais fiel à técnica do federalismo clássico foi apenas a Constituição de 1891, que relacionou no artigo 34 as competências federativas privativas, embasou no número 33 daquele dispositivo a competência implícita da União, e, no artigo 65 parágrafo segundo, atribuiu aos Estados os poderes residuais.”²⁰No tema central do presente trabalho está estão poderes residuais constantes na Constituição de 1988.

Relembrando a preocupação de centralizar o conteúdo do trabalho no texto constitucional atual, aborda-se de forma singela, mas de olhos atentos aos pontos importantes do surgimento deste modelo de organização de Estado no Brasil, coleciona-se premissa histórica do federalismo na monarquia, seu surgimento na Constituição Brasileira de 1891 e rapidamente analisa-se a Constituição de 1934 onde vale referir uma nova situação. Como o objetivo central deste matéria passa por um estudo detalhado de uma das características do Estado Federal Brasileiro, que é a repartição de

¹⁸BRASIL. **CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.**

¹⁹FILHO. Juraci Mourão Lopes. **Competências Federativas na Constituição e nos precedentes do STF.** 1 Edição. Salvador. Editora Jus Podivm. pg 30

²⁰ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na Constituição de 1988.** 6 edição. São Paulo. Editora Atlas:2013. pg 40

competências dos entes periféricos, que no presente trabalho é a partilha destinada aos Estados membros, vale citar considerações acerca da evolução do federalismo e tencionar os comentários para o lado desta característica basilar do presente estudo de pesquisa.

Fernanda de Almeida, acerca do federalismo presente na Constituição de 1934, argumenta:

“De fato, na Constituição de 1934 é que por primeira vez se estabeleceu entre nós o esquema que prevê, a par da competência privativa da União (relacionada no art. 5º) e da competência remanescente dos Estados (assegura no art. 7º, inciso IV), uma esfera de competências legislativas concorrentes, em que se cogita não só, mas também, do desdobramento, pelos Estados, de normas gerais editadas pela União, a exemplo do que previa a Constituição alemã no artigo 10.”²¹

Acerca da Constituição de 1937 resaltar “o caráter centralizador” e ainda “mais restritivo em relação a faculdade de os Estados participarem da legislação concorrentes.”²² Lembrando que na vigência deste texto constitucional existiam as exigências ditatoriais do Estado Novo.

Constituição de 1946 enriquecida por um momento da sociedade aonde incompatibilidades de pensamentos socialistas e nazi-fascistas, a teoria liberal-capitalista, buscava uma solução de “solidariedade”, almejando uma atitude mais efetiva do Estado, este momento se destacou como de Estado Social, mundialmente conhecido como *Welfare State*, soma do Estado liberal e Estado socialista.²³

Explica o Professor Augusto Zimmermann a volta por um federalismo mais forte trazido com princípios democráticos:

“Republicana, Federativa e Democrática, a Constituição de 1946 procurou conciliar princípios da liberdade como justiça social,

²¹ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. 6 edição. São Paulo. Editora Atlas:2013. pg 41

²²ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. 6 edição. São Paulo. Editora Atlas:2013. pg 42

²³FILHO. Juraci Mourão Lopes. **Competências Federativas na Constituição e nos precedentes do STF**. 1 Edição. Salvador. Editora Jus Podivm. pg 27/28

tomando, inclusive, posição incontestável no sentido de coibir toda forma de abuso no poder econômico e conferir amplas garantias aos trabalhadores. A Federação recupera seu prestígio, garantindo-se as autonomias estaduais e regulando-se a possibilidade de intervenção da União”²⁴

Esta etapa democrática durou até 1º de abril de 1964, quando ocorreu o Golpe Militar ocasionando uma ditadura e um regime militar que durou e fez muita gente sofrer por mais de 20 anos. Neste período quatro Atos Institucionais equiparados pela maioria da doutrina como constituições e tiveram diversas alterações no conteúdo das repartições de competências, ocorrendo então maior centralização de Poder para a União, esgotamento da autonomia dos Estados. O silêncio de análise do presente estudo acerca do federalismo neste momento do Brasil é justamente *in memoriam* dos milhares vítimas oriundas deste período que deveria nunca ter existido.

Pula-se para apontar referências em um novo País, um Estado Democrático de Direito surge em 1988, clamado por democracia, direito individuais, direitos sociais, a Constituição Federal, alvo central do presente estudo, apresenta um renovado federalismo extraído do seu preâmbulo:

“Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.”²⁵

Para ilustrar este novo pensamento que compreende uma nova forma de organização do Estado Federal e que repercutiu e muito na repartição de competências, esta que é uma das características do federalismo, ao concentrar soberania no Ente central e a distribuir autonomia aos Entes periféricos, esta nova fase surge com inúmeras diferenças nas atribuições, vedações e limites de atuação dos Estados membros. Corroborando para

²⁴ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria do Federalismo Democrático**. 2 Edição. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2005, p.39

²⁵BRASIL. **CONSTITUIÇÃO FEDERAL 1988**.

entender a nova posição do federalismo brasileiro na Constituição de 1988 disserta o professor Juraci Mourão Lopes Filho que:

“A Constituição Federal de 1988 representa marco nesse âmbito porque tentou romper com esse passado destacando várias medidas voltadas a garantir maior autonomia dos entes periféricos, desde a enunciação inédita dos Municípios do Distrito Federal como componentes do pacto federativo até uma repartição de rendas tributárias mais efetiva. Recorreu a várias técnicas já experimentadas em outros países para possibilitar uma cooperação federativa. Contudo, ainda é arraigada na prática político constitucional uma grande centralização, sendo certa a opção por um federalismo cooperativo [...]”²⁶

Como aponta Rodrigo Pinho ao referendar que a matéria que envolve a repartição de competências é ponto “fundamental” dentro do federalismo, pois é analisando a medição extraída dessas atribuições dadas aos Estados-Membros que significa o resultado em ser mais centralizado ou descentralizado a política presente no Estado Federal. Nesse sentido ele aponta que no Estado Federal Brasileiro “é evidente o grau de centralização” no ente central. Cita exemplos ao comentar que é ausente esta autonomia em grau máximo no Brasil, pois na referência insere a possibilidade dos Estados Unidos ser possível o aborto e pena de morte em alguns Estados-Membro e em outros não.

Apresentado a evolução do federalismo brasileiro, suas modificações periódicas desde seu aparecimento logo após o início da República até o presente momento, passou o apontamento da inserção no atual texto constitucional e também a ideia que trás este modelo de organização de estado sendo necessária ser ainda mais estudada pelos operadores do Direito. Uma dessas modificações ocorreu como citado acima, em uma das mais importantes características do Estado Federal Brasileiro.

A matéria acerca das peculiaridades do federalismo brasileiro atual se faz necessária para o desenvolvimento e compreensão do presente estudo, uma vez que entender o contexto da repartição de competência na

²⁶FILHO. Juraci Mourão Lopes. **Competências Federativas na Constituição e nos precedentes do STF**. 1 Edição. Salvador. Editora Jus Podivm. pg 31

Constituição Federal de 1988 é muito importante para funcionamento do Estado Federal Brasileiro. Porém essas características do atual federalismo serão aprofundadas no próximo item.

2.2 CARACTERÍSTICAS DO FEDERALISMO BRASILEIRO

Após apresentar o surgimento histórico do modelo de Estado Federal, fizemos uma breve análise sobre a implantação do federalismo brasileiro e sua exposição na Constituição Federal de 1988, assim podemos entender um pouco mais da evolução e do atual momento vivido deste modelo de estado na qual impera no país. Para irmos cada vez mais de encontro ao tema central do presente estudo, qual sejam, as limitações e vedações impostas pela Constituição Federal as competências dos Estados-membros, se fazem necessário entender o que é essa competência no federalismo e onde podemos encontrar suas definições e delineamento nos Tribunais Brasileiros.

A repartição de competências é uma das características do federalismo, dentro desta característica do Estado Federal que vamos desenvolver uma busca de conhecimentos doutrinários e de interpretação da Suprema Corte Brasileira com objetivo de tentar ilustrar um pouco mais dessas vedações e limitações de competência, na qual temos às vezes um pouco mais, e às vezes um pouco menos de atuação dos Estados-membros. Porém, não é apenas a repartição de competências que defini o Estado Federal brasileiro, salientamos primeiramente a competências, pois ela é elemento essencial do nosso estudo, mas restam outras características imprescindíveis para formação de um federalismo.

Lembra bem o autor Lopes Filho que existem alguns juristas e cientistas políticos que definem, sem restar dúvida, de que federalismo é apenas caracterizado por aquele modelo inaugurado pelos americanos, no qual divide o poder político no nível federal e estadual, mas sim, existem outros modelos válidos, porém sempre com a presença da autonomia dos entes na qual dividem os poderes atribuídos por uma constituição, não podendo negar a existência do cerne federalista das regiões ou municípios que são assinantes

do pacto federativo. Frisa também que não é essencial para caracterização do federalismo a divisão em dois planos, nem em três e nem em quatro, mas sim que essa divisão de poder político ocorra.²⁷

Traçado o componente basilar para caracterização do Estado Federal, iremos apresentar de forma abreviada outros elementos que a maioria da doutrina expõe como sendo características do federalismo brasileiro, e ao final desta apresentação estaremos aptos para chegarmos ao foco do estudo, uma vez que, a repartição de competência é uma dessas características. E é dentro desta partilha de competências dos entes federados que iremos encontrar as limitações tanto implícitas como explícitas, e também as vedações impostas pela Constituição de 1988 aos Estados Membros.

2.2.1 Noções gerais das características do Estado Federal brasileiro

Para extrair o mais importante das características que definem nosso Estado Federal é válido ressaltar, que a caracterização do federalismo pode variar de um Estado para outro, ou seja, podemos encontramos elementos distintos ao compararmos países que adotaram o modelo federal como forma de estado, cabendo e importante para o presente estudo analisar as características do federalismo brasileiro presente na Constituição de 1988.

Como não se faz necessário para o tema central do presente trabalho abordar uma relevante pesquisa para as demais características do federalismo brasileiro, vamos citar no entendimento de Lopes Filho os elementos no qual o autor descreve estarem presentes na maioria das obras que tratam sobre o assunto, quais sejam elas: “Constituição como base jurídica de Estado; autonomia dos entes periféricos; ausência do direito de secessão; repartição constitucional de competências; rendas próprias de cada ente federativo;

²⁷FILHO. Juraci Mourão Lopes. **Competências Federativas na Constituição e nos precedentes do STF**. 1 Edição. Salvador. Editora Jus Podivm. pg 35

participação dos entes federados, ou parte deles, na vontade nacional; existência de um tribunal com competência constitucional de última instância”²⁸

Salientamos no item acima que a característica do Estado Federal Brasileiro imprescindível para nosso estudo é a repartição de competências, dentro dessa repartição que iremos encontrar as competências residuais, ou seja, dos Estados Membros. Porém, temos no nosso federalismo características de suma importância para sua formação que caberia uma grande análise para cada um delas, mas para não se tornar extenso e para não fugir do delineamento do tema central iremos abortar de forma suscita e em conjunto no presente item alguns dizeres de doutrinadores sobre esses outros elementos que contribuem para formação do Estado Federal Brasileiro.

Nessa linha de pensamento de abortar apenas algumas relevâncias das características do federalismo brasileiro temos talvez a mais importante delas: A Constituição como alicerce jurídico. Referendamos um julgamento da Suprema Corte Brasileira onde demonstra nas palavras de Celso de Mello com clareza a importância da Constituição Brasileira como fundamentação jurídica basilar para formação do Estado Federal, e também no mesmo voto, tem uma referencia a repartição das competências como uma das mais importantes características do federalismo brasileiro e esta partilha estarem disciplinada na ordem jurídica constitucional, o Ministro aborda da seguinte maneira:

“Todos sabemos que a Constituição da República proclama, na complexa estrutura política que **dá configuração ao modelo federal de Estado**, a coexistência de comunidade jurídicas responsáveis pela pluralização de ordens normativas próprias que se distribuem segundo **critérios de discriminação material de competências** fixadas pelo texto constitucional.

O relacionamento normativo entre essas instâncias de poder – União, Estados – membros, Distrito Federal e Municípios - encontra fundamento na Constituição da República, que representa, no contexto político-institucional do Estado brasileiro, a expressão formal do pacto federal [...].²⁹ (grifos nossos)

Nesse mesmo sentido cita o autor Lopes Filho:

²⁸FILHO. Juraci Mourão Lopes. **Competências Federativas na Constituição e nos precedentes do STF**. 1 Edição. Salvador. Editora Jus Podivm. pg 36

²⁹BRASILIA. **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**. ADI 2995 Relator(a): Min. CELSO DE MELLO. Julgamento: 13/12/2006 .

“Mas o papel da Lei Maior não se exaure na instituição do Estado Federal. Ela é documento jurídico que disciplina os pontos mais relevantes e que permeiam todo funcionalismo, sobretudo a repartição das competências legislativas e matérias; a indicação do tribunal competente para solução das lides constitucionais e federativas;”³⁰

Tendo em vista a referencia do Professor Lopes Filho ao ressaltar que a Constituição indicará o tribunal que atuará nas decisões constitucionais e resolverá situações embaraçosas entre os entes federados, assim esse tribunal terá sempre “uma solução pacífica e dentro dos limites constitucionais estabelecidos”.³¹ Tem-se nessa breve explicação, mais uma característica do Estado Federal brasileiro, qual seja, a existência de um tribunal com capacidade constitucional de solução de conflitos.

Recorre-se a norma constitucional para compreensão clara a importância do Supremo Tribunal Federal na Constituição Federal e conseqüentemente dentro do Estado Federal brasileiro. Segue então o artigo 102 da Constituição Federal e de forma mais destaca a sua atribuição quando se fala dos entes federados:

“Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:
I - processar e julgar, originariamente:
[...]
f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta.”³²

Para elucidar outrossim oportuno comentário acerca de umas das principais características do federalismo, qual seja, a Constituição Federal de 1988 como base jurídica do Estado e ela ser justamente a que constitui, disciplina e reparte as competências do Estado Federal, lembra então Lopes Filho que esta característica “é uma consequência direta da definição do Estado Federal como

³⁰FILHO. Juraci Mourão Lopes. **Competências Federativas na Constituição e nos precedentes do STF**. 1 Edição. Salvador. Editora Jus Podivm. pg 37

³¹FILHO. Juraci Mourão Lopes. **Competências Federativas na Constituição e nos precedentes do STF**. 1 Edição. Salvador. Editora Jus Podivm. pg 28

³²BRASIL. **CONSTITUIÇÃO FEDERAL 1988**.

uma união de Direito Constitucional, justamente porque é a constituição que institui a federação, é nela que se encontra suas bases e fundamentos.”

Importante memorizar a devida importância dessas duas características do federalismo brasileiro, pois sua relevância para o tema central é coadjuvante, mas não diminui em nada seu peso nos estudos. Vamos abordar de forma mais extensa os elementos da repartição de competência, pois é dentro dela que esta apresentada à competência dos Estados membros, porém vale ressaltar que a Constituição Federal será nosso texto normativo a ser interpretado cabendo sempre que possível trazer o verdadeiro valor desta Carta para então federalismo brasileiro.

Outro comentário a fim de exaltar um pouco mais das peculiaridades do federalismo brasileiro é a inexistência do direito de secessão, encontramos uma explicação da professora Fernanda de Almeida na qual aborta esta característica da seguinte maneira:

“O lógico, portanto, é que na Constituição, onde se amarra a estrutura íntima da Federação, venha expressamente cláusula proibitiva do desligamento dos entes federado ou, ao menos, cláusula de que decorra implicitamente esta proibição, como a que estabeleça serem indissolúveis os laços federativos.”³³

Está referenciada a alguma norma proibitiva feita pela autora Fernanda de Almeida traduz o que está expresso no artigo primeiro da nossa Constituição Federal de 1988: “A República Federativa do Brasil, formada pela **união indissolúvel** dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos [...]”.³⁴

Outra característica apresentada pelo federalismo brasileiro já citado anteriormente no presente estudo trata-se da autonomia dos entes periféricos. Já foi explicado no item que trata acerca do surgimento do Estado Federal que justamente o fato dos entes periféricos possuírem autonomia e não soberania é uma das peculiaridades que distinguem este modelo federal do modelo de

³³ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. 6 edição. São Paulo. Editora Atlas:2013. pg 12

³⁴ BRASIL. **CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**.

confederação. Sobre esta peculiaridade aponta Juraci Filho que o “exercício da autonomia” na qual os entes federados são dotados refere-se a criação de suas próprias “constituições estaduais e das leis orgânicas municipais e distrital”.³⁵

Nesse sentido o autor afirma que a transformação dessa autonomia “pressupõe os poderes de auto-organização, auto-legislação, autogoverno e auto-administração”.³⁶ Neste apontamento do autor é válido frisar que cada uma dessas distribuições de autonomia caberia uma profunda análise, mas como o presente estudo concentra as forças acerca da repartição de competências é plausível sempre abordar uma substancial informação e elaborar um elo com a matéria central da presente pesquisa.

Nesta linha acerca da autonomia de auto-legislação o professor Juraci Filho sintetiza bem ao formar uma grande análise e ao final cita aquilo que será estudado de forma minuciosa no próximo item. Aponta o autor na seguinte forma:

“A auto-legislação consiste na prerrogativa dos entes federativos de editar normas jurídicas própria, no âmbito de suas respectivas competências, criando ordens jurídicas parciais que convergem na Constituição Federal. Daí nasce a noção de constituição total como as disposições que disciplinam todas as partes do pacto federativo. Em um Estado Federal se tem uma ordem jurídica complexa formada por um **legislação infraconstitucional unitária ou comum** (também denominada de **nacional**) que se aplica indistintamente a todos Estados-membros, Distrito Federal, Municípios e cidadãos; há, ainda, uma **legislação federal** (que se aplica apenas aos órgãos e entidades federais), as legislações regionais (estaduais) e locais (dos Municípios e do Distrito Federal). É a Constituição Federal que traça, segundo modelo teórico escolhido pelo constituinte originário, a **repartição das competências legislativas**”.³⁷

O tema abordado neste item permitiria elencar muitas outras características a respeito do atual Estado Federal que não foram destacadas,

³⁵FILHO. Juraci Mourão Lopes. **Competências Federativas na Constituição e nos precedentes do STF**. 1 Edição. Salvador. Editora Jus Podivm. pg 40

³⁶FILHO. Juraci Mourão Lopes. **Competências Federativas na Constituição e nos precedentes do STF**. 1 Edição. Salvador. Editora Jus Podivm. pg 40

³⁷FILHO. Juraci Mourão Lopes. **Competências Federativas na Constituição e nos precedentes do STF**. 1 Edição. Salvador. Editora Jus Podivm. pg 42/43

no entanto, frisaram-se as consideradas mais importantes para compreensão do federalismo brasileiro.

Abaixo será exposto de forma mais contundente e em item próprio, a característica foco desta pesquisa, qual seja a repartição de competências. Rodrigo César Rebello Pinho introduz o tema acerca da repartição de competências materiais e legislativas, referindo como é o sistema adotado pelo texto constitucional de 1988:

“[...] a Constituição brasileira optou por enumerar as atribuições da União (CF, arts. 21 e 22) e dos Municípios (art. 30) e reservar o restante, as remanescentes, aos Estados (CF, art. 25, parágrafo primeiro)”.³⁸

Será no próximo item a apresentação minuciosa da característica do federalismo brasileiro que servirá como matéria central do presente trabalho de conclusão.

2.2.2 Repartição de competências na Constituição Federal de 1988

A repartição de competência na Constituição Federal de 1988 possui um princípio geral, qual seja o da predominância de interesses. Rodrigo Pinho explicita da seguinte forma, o interesse geral e nacional é de competência da União, o interesse regional, a competência será atribuída aos Estados, em quanto o interesse local, a competência será concedida aos Municípios.³⁹

A união, de uma forma geral, é um ente maior, soberano, e cheio de deveres para com aqueles que dela fazem parte. Os Estados membros são unidades federativas, que se organizam entre si, com suas próprias regras, conforme particularidades *regionais*, mas sempre respeitando o limite e as vedações impostas pela lei maior, ou seja, as normas ditas pela união. Os municípios são pequenas unidades autônomas, e também se organizam entre si, conforme as circunstâncias específicas, e tratam mais de assuntos *locais*.

³⁸ PINHO. Rodrigo César Rebello. **Da Organização do Estado, dos poderes e histórico das Constituições**. 5 edição. São Paulo: Saraiva, 2003. pg 8

³⁹ PINHO. Rodrigo César Rebello. **Da Organização do Estado, dos poderes e histórico das Constituições**. 5 edição. São Paulo: Saraiva, 2003. pg 8

Conforme ilustrado dentro do item da qual foi exposto o desenvolvimento do federalismo brasileiro, circunstâncias históricas da repartição de competências já foram apresentadas. Nesse sentido caberá demonstrar de forma clara a atual partilha dessas atribuições inseridas nos texto constitucional de 1988.

Diante de todo conteúdo elucidado ate então se conclui que a República Federativa do Brasil oriunda de incrementados ingredientes históricos estudados, mesmo que de forma sucinta, porém objetiva, chega ao surgimento do Estado Democrático de Direito, divisões dentro do pacto federativos entre União, como ente federal superior, Estados membros entes federativos regionais, Municípios unidade federativa local. Cada ente tem na Carta Maior a seguinte mensagem atribuída sua partilha, abaixo refere-ser a União:

“Art. 21. Compete à União:

- I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;
- II - declarar a guerra e celebrar a paz;
- III - assegurar a defesa nacional;
- IV - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;
- V - decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal;
- VI - autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico;
- VII - emitir moeda;
- VIII - administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada;
- IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- X - manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;
- XI - explorar, diretamente ou mediante concessão a empresas sob controle acionário estatal, os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de informações por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicações explorada pela União.
- XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;
- XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:
 - a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens e demais serviços de telecomunicações;

- a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens; b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;
- c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária;
- d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;
- e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;
- f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;
- XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios;
- XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e a Defensoria Pública dos Territórios;
- XIV - organizar e manter a polícia federal, a polícia rodoviária e a ferroviária federais, bem como a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal e dos Territórios;
- XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio;
- XV - organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional;
- XVI - exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão;
- XVII - conceder anistia;
- XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações;
- XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;
- XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;
- XXI - estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;
- XXII - executar os serviços de polícia marítima, aérea e de fronteira;
- XXII - executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;
- XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:
 - a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional;
 - b) sob regime de concessão ou permissão, é autorizada a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos medicinais, agrícolas, industriais e atividades análogas;
 - b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais;
 - c) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa;
 - c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas;
 - d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa;
- XXIV - organizar, manter e executar a inspeção do trabalho;

XXV - estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

II - desapropriação;

III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

V - serviço postal;

VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;

VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;

VIII - comércio exterior e interestadual;

IX - diretrizes da política nacional de transportes;

X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;

XI - trânsito e transporte;

XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;

XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização;

XIV - populações indígenas;

XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;

XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;

XVII - organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como organização administrativa destes;

XVIII - organização judiciária, do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e da Defensoria Pública dos Territórios, bem como organização administrativa destes;

XIX - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais;

XX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular;

XXI - sistemas de consórcios e sorteios;

XXII - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;

XXIII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais;

XXIV - seguridade social;

XXV - diretrizes e bases da educação nacional;

XXVI - registros públicos;

XXVII - atividades nucleares de qualquer natureza;

XXVIII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle;

XXIX - 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;

XXX - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;

XXXI - propaganda comercial.

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.”⁴⁰

Foi extremamente necessário expor toda a referência constitucional direcionada no ente federal União, afins que com os próprios olhos observe a centralização excessiva ou não, das atribuições. Analisando sob a ótica do presente estudo, toda a partilha de competência tanto material, como legislativas, está exposto no artigo citado acima, portanto todos os limites dos outros entes muitas vezes esbarram-se nessas normas, variando como adiante será exposto e então passando a ser alvo de interpretação da Suprema Corte.

Mencionado acima repartição de ordem material ou ordem legislativa, está ligada a natureza das competências. No presente trabalho, tanto uma como a outra, quanto atuantes ao lado dos Estados membros não se faz necessária tamanha distinção, onde no diploma constitucional que descreve atribuições do ente regional periférico encontra-se respaldo para ambas e será justamente em capítulo próprio que será exposto esta análise.

Mas vale aprender um pouco de atenção acerca da distinção referente à natureza do objeto de competência, que foi partilhada no texto constitucional, na explicação de Juraci Filho, alertando “quanto ao objeto, se dividiram em competências materiais (políticas ou administrativas) e legislativas (normativas)”⁴¹.

Como a competência dos Estados membro é a principal atração desta pesquisa deixando para o próximo capítulo, resta oportuno agora expor além da letra constitucional das competências da União um comentário como sendo aquelas referentes a qualquer federação, qualquer estado soberano. São atribuições básicas, que revelam a União frente aos demais estados soberanos. São os poderes no plano internacional, tais como manter relações com Estados estrangeiros, participar de organizações internacionais, declarar guerra e celebrar a paz, bastando compreender na leitura do artigo.

⁴⁰ BRASIL. **CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.**

⁴¹FILHO. Juraci Mourão Lopes. **Competências Federativas na Constituição e nos precedentes do STF.** 1 Edição. Salvador. Editora Jus Podivm. pg 76

Explica Fernanda Dias Menezes de Almeida que logo após, na mesma linha, vem as competências ligadas à preservação da própria federação, tais como assegurar a defesa nacional, permitir trânsito/permanência de forças estrangeiras do país, autorizar e fiscalizar material bélico, executar serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras. Dando seguimento, relacionam-se competências tradicionais da União, mais voltadas à proteção da ordem constitucional, tais como decretar estado de defesa ou estado de sítio, bem como decretar intervenção federal.⁴²

Segue a autora que por fim, temos algumas competências elencadas pelo aspecto unitário da federação, tais como emissão de moeda, manter serviço postal, explorar serviços de telecomunicação, serviços de transportes entre fronteiras, serviços de transporte interestaduais, serviços portuários, serviços aéreos, etc.⁴³ Percebemos então que o art. 21 trata da competência exclusiva da união e o art.22 da competência privativa para legislar da união, num claro modelo de repartição horizontal. Como explica o professor Juraci Mourão Lopes Filho da seguinte forma: “[...] modelo horizontal de repartição de competência implica em distribuição de matérias legislativas e administrativas sem qualquer concomitância de atuação dos entes federativos, [...]”⁴⁴, pois tratam das competências exclusivas da União.

Em sentido oposto explica também o autor a necessidade dentro do da premissa do Estado Social e Democrático de garantias individuais acerca do bem-estar social uma distribuição vertical aonde em conjunto ou até mesmo complementando as atuações dos entes federados, pois está “divisão vertical não implica em hierarquia, pois todos colhem fundamento de validade igualmente na Constituição Federal”⁴⁵.

⁴² ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. 6 edição. São Paulo. Editora Atlas:2013. pg 69

⁴³ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. 6 edição. São Paulo. Editora Atlas:2013. pg 69

⁴⁴ FILHO. Juraci Mourão Lopes. **Competências Federativas na Constituição e nos precedentes do STF**. 1 Edição. Salvador. Editora Jus Podivm. pg 75

⁴⁵ FILHO. Juraci Mourão Lopes. **Competências Federativas na Constituição e nos precedentes do STF**. 1 Edição. Salvador. Editora Jus Podivm. pg 75

É esta mensagem do autor que se pode extrair muitas soluções, ele mesmo cita uma referencia do atual diploma constitucional que consagra-se da seguinte forma:

“A Constituição Federal de 1988, conquanto tenha reproduzido técnicas de repartição de competências já conhecidas em outros textos, foi a que mais atenção deu a mecanismos que garantissem uma autonomia real dos entes periféricos, sem prejuízo de uma preocupação de atuação conjunta”.⁴⁶

Nesse sentido a Carta Maior expressa a influencia citada pelo autor no artigo 24, na qual se refere das competências concorrentes, mostra-se a leitura da norma para após apresentar um comentário acerca desta classificação desta forma de atuação da partilha constitucional dirigida de forma concorrente a todos os entes:

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar **concorrentemente** sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

II - orçamento;

III - juntas comerciais;

IV - custas dos serviços forenses;

V - produção e consumo;

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IX - educação, cultura, ensino e desporto;

X - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

XI - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;

XII - procedimentos em matéria processual;

XIII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

XIV - assistência jurídica e Defensoria pública;

XV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;

XVI - proteção à infância e à juventude;

XVII - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

⁴⁶ FILHO. Juraci Mourão Lopes. **Competências Federativas na Constituição e nos precedentes do STF**. 1 Edição. Salvador. Editora Jus Podivm. pg 76

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.”⁴⁷ (grifos nossos)

Explica Rodrigo César Rebello acerca das competências concorrentes que são as atribuições dadas a União para elaborar normas gerais sobre elencadas matérias do dispositivo, onde os Estados e Distrito Federal exploraram as diretrizes expostas pela União que terá competência para dispor acerca de normas gerais e “deixando aos Estados a implementação de regras específicas de acordo com suas particularidades”. Vislumbrado o artigo 24/CF 88 não aparece à abertura para atuação do Município, porém o autor considera que está possibilidade consta na exposição do inciso II, do artigo 30 da Constituição Federal.⁴⁸ Cabe ilustrar a referida norma para fins de compreensão: “Art. 30. Compete aos Municípios: II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”.⁴⁹

No sentido jurisprudencial da Suprema Corte Brasileira acerca das competências concorrentes, é possível expressar uma forte interpretação da matéria na ementa da ADI 2903:

“A Constituição da República, nos casos de competência concorrente (CF, art. 24), estabeleceu verdadeira situação de condomínio legislativo entre a União Federal, os Estados-membros e o Distrito Federal (RAUL MACHADO HORTA, "Estudos de Direito Constitucional", p. 366, item n. 2, 1995, Del Rey), **daí resultando clara repartição vertical de competências normativas entre essas pessoas estatais, cabendo, à União, estabelecer normas gerais** (CF, art. 24, § 1º), e, **aos Estados-membros e ao Distrito Federal, exercer competência suplementar** (CF, art. 24, § 2º). Doutrina. Precedentes. - Se é certo, de um lado, que, nas hipóteses referidas no art. 24 da Constituição, a União Federal **não dispõe de poderes ilimitados que lhe permitam transpor o âmbito das normas gerais**, para, assim, invadir, de modo inconstitucional, a esfera de **competência normativa dos Estados-membros**, não é menos exato, de outro, que o Estado-membro, em existindo normas gerais veiculadas em leis nacionais (como a Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública, consubstanciada na Lei Complementar nº 80/94), **não pode ultrapassar os limites da competência meramente**

⁴⁷ BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

⁴⁸ PINHO. Rodrigo César Rebello. *Da Organização do Estado, dos poderes e histórico das Constituições*. 5 edição. São Paulo: Saraiva, 2003. Pg 11

⁴⁹ BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

suplementar, pois, se tal ocorrer, o diploma legislativo estadual incidirá, diretamente, no vício da inconstitucionalidade”.⁵⁰

Vale ressaltar os comentários acerca divisão vertical e horizontal de repartição de competências que foram citadas anteriormente no presente estudo, elas aparecem muitas nas explicações acerca do federalismo e mais ainda sobre a matéria de repartições de competências pelo fato de que ao lado da visão de partilha vertical tem-se um fies de federalismo cooperativo e ao lado da partilha horizontal tem-se uma aproximação com o federalismo dual clássico americano.

Constituição Federal não adotou com rigidez nenhum dos dois sistemas, vertical ou horizontal, de repartição de competências, conforme elucidado pela doutrina, houve a adoção de um modelo misto, a saber, houve a adoção do modelo horizontal, onde cada ente federado autônomo recebe uma competência exclusiva ou privativa, sem relação de hierarquia entre eles, como são exemplos os arts. 21, 22, 25 e 30 da Constituição Federal (todos estes já transcritos no trabalho, menos o artigo 25 que é alvo em capítulo próprio), mas também se miscigenou com o sistema vertical de repartição de competências, modelo que constitui que uma mesma matéria possa ser estabelecida a atuação de diferentes entes políticos, de como é o caso da competência legislativa concorrente estabelecida no art., 24 da Constituição Federal.

Nesse mesmo sentido, o federalismo cooperativo adotado na Constituição Federal de 1988 apresenta-se também no artigo 23 esclarece outra classificação desta partilha de atribuições, porém de forma comum aos entes federados. Enaltece o Professor Juraci Mourão Lopes Filho que a matéria de competência comum entre União, Estados-membros, Distrito Federal e dos Municípios “são atividades sociais de grande relevância, cuja soma ou sobreposição de esforço se tem por imperativa”.⁵¹

⁵⁰BRASILIA. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 2903 Relator(a): Min. CELSO DE MELLO Julgamento: 01/12/2005

⁵¹FILHO. Juraci Mourão Lopes. **Competências Federativas na Constituição e nos precedentes do STF**. 1 Edição. Salvador. Editora Jus Podivm. pg 121

É nessa linha tem-se o entendimento do STF no informativo 579 na qual aborda a responsabilidade dos entes da federação substancialmente fundamentada no princípio de cooperação oriunda da CF/88, vale a leitura das orientações da Suprema Corte brasileira:

“No que se refere à assertiva de que a decisão objeto desta suspensão invadiria competência administrativa da União e provocaria desordem em sua esfera, ao impor-lhe deveres que seriam do Estado e do Município, considerou-se que a decisão agravada teria deixado claro existirem casos na jurisprudência da Corte que afirmariam a responsabilidade solidária dos entes federados em matéria de saúde (RE 195192/RS, DJU de 31.3.2000 e RE 255627/RS, DJU de 23.2.2000). Saliou-se, ainda, que, quanto ao desenvolvimento prático desse tipo de responsabilidade solidária, deveria ser construído um modelo de cooperação e de coordenação de ações conjuntas por parte dos entes federativos. No ponto, observou-se que também será possível apreciar o tema da responsabilidade solidária no RE 566471/RN (DJE de 7.12.2007), que teve reconhecida a repercussão geral e no qual se discute a obrigatoriedade de o Poder Público fornecer medicamento de alto custo. Ademais, registrou-se estar em trâmite na Corte a Proposta de Súmula Vinculante 4, que propõe tornar vinculante o entendimento jurisprudencial a respeito da responsabilidade solidária dos entes da Federação no atendimento das ações de saúde. Ressaltou-se que, apesar da responsabilidade dos entes da Federação em matéria de direito à saúde suscitar questões delicadas, a decisão impugnada pelo pedido de suspensão, ao determinar a responsabilidade da União no fornecimento do tratamento pretendido, estaria seguindo as normas constitucionais que fixaram a competência comum (CF, art. 23, II), a Lei federal 8.080/90 (art. 7º, XI) e a jurisprudência do Supremo. Concluiu-se, assim, que a determinação para que a União pagasse as despesas do tratamento não configuraria grave lesão à ordem pública. Asseverou-se que a correção, ou não, desse posicionamento, não seria passível de ampla cognição nos estritos limites do juízo de contracautela”⁵²

Abaixo o texto constitucional para clarear o sentido da expressão do Professor Juraci Filho:

“Art. 23. É **competência comum** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

- I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
- II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
- III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
- IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

⁵² BRASÍLIA. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Informativo eletrônico 579.

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.⁵³(grifos nossos)

Na leitura jurisprudencial da Suprema Corte Brasileiro acerca das competências comuns ela transmite a ideia mais uma vez de cooperação e de fato de ser atribuída a todos os entes federados, ela não se tornará renunciável a maneira que houver atuação de uma pessoa federal. Exposto na seguinte ementa do Supremo Tribunal Federal:

“Federação: competência comum: proteção do patrimônio comum, incluído o dos sítios de valor arqueológico (CF, arts. 23, III, e 216, V): encargo que não comporta demissão unilateral.

1. L. est. 11.380, de 1999, do Estado do Rio Grande do Sul, confere aos municípios em que se localizam a proteção, a guarda e a responsabilidade pelos sítios arqueológicos e seus acervos, no Estado, o que vale por excluir, a propósito de tais bens do patrimônio cultural brasileiro (CF, art. 216, V), o dever de proteção e guarda e a conseqüente responsabilidade não apenas do Estado, mas também da própria União, incluídas na competência comum dos entes da Federação, que substantiva incumbência de natureza **qualificadamente irrenunciável**.

2. A inclusão de determinada função administrativa no âmbito da competência comum não impõe que cada tarefa compreendida no seu domínio, por menos expressiva que seja, haja de ser objeto de ações simultâneas das três entidades federativas: donde, a previsão, no parágrafo único do art. 23 CF, de lei complementar que fixe normas de cooperação (v. sobre monumentos arqueológicos e pré-históricos, a L. 3.924/61), cuja edição, porém, é da competência da União e, de qualquer modo, não abrange o poder de demitirem-se a

⁵³ BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

União ou os Estados dos encargos constitucionais de proteção dos bens de valor arqueológico para descarregá-los ilimitadamente sobre os Municípios.

3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente”.⁵⁴(grifos nossos)

Para ilustrar o grande rastro de partilha destinada a União e sua discrepância em comparação ao Município, foi exposto na parte inicial do presente item a letra fria da Lei Maior referendando a repartição de competências privativas da União, abaixo então se apresenta as competências reservadas aos Municípios:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual”.⁵⁵

Em análise sucinta e rasa, pode-se dizer que as competências municipais dizem respeito, predominantemente, a tudo q se trata de interesse local. É uma premissa óbvia e importante, pois na análise geográfica, os interesses locais nem sempre chegam aos olhos da união ou dos Estados-membros, tendo então os Municípios, a autonomia para poder “resolver seus próprios problemas”.

⁵⁴BRASILIA. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 2544 Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE. Julgamento: 28/06/2006

⁵⁵ BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

Explica Fernanda Dias Menezes de Almeida que as competências reservadas dos Municípios são divididas em duas partes, uma partilha “enumerada e outra parte corresponde a competências implícitas, cuja identificação o vetor será sempre o interesse local.”⁵⁶ Oportuno para o presente estudo citar competências implícitas, pois é justamente a principal atração do trabalho. Será as competências implícitas da União, em conjunto com a interpretação da Teoria dos Poderes Implícitos o resultado de pressão à competência dos Estados-membros.

Obviamente que, conforme o art. 30 da CF, os Municípios devem também seguir a simetria constitucional, ou seja, agirem de acordo com os princípios da CF., porém, sabe-se que os interesses e assuntos locais são tratados de forma secundária, portanto, agiu com inteligência o constituinte ao “permitir” certas competências aos municípios.⁵⁷

Findado explicações doutrinárias em conjunto com as jurisprudências da Suprema Corte Brasileira abordando os conceitos acerca do objeto e classificação da repartição de competências adotadas na Constituição Federal de 1988 mesmo que brevemente, afinal caberia uma enorme apresentação de cada instituto dentro do sistema de repartição, mas o objetivo é traçar parâmetro mínimo afins de compreensão da abordagem principal que é as competências do único ente federativo que não foi citado neste item. Foi apresentado também as competências da União e dos Municípios e acoplado por todos esses parâmetros traços temos a seguinte definições de conceitos e norma constitucional.

Relativamente à repartição de competências legislativas, os artigos 22 (competência privativa da União), 24 (competência concorrente da União, Estados-membros e Distrito Federal), 25 § 1º (competência remanescente dos Estados-membros), 30 inc. I (competência exclusiva dos Municípios) art. 30 inc.

⁵⁶ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. 6 edição. São Paulo. Editora Atlas:2013. pg 98

⁵⁷ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. 6 edição. São Paulo. Editora Atlas:2013. pg 99/100

II (competência suplementar dos Municípios) e 32, § 1º (competência reservada do Distrito Federal).

No quesito competência material administrativa geral, temos a União com competências exclusivas (art. 21, CF/88) e competências comuns (art. 23, CF/88), os Estados-membros com competências remanescentes (art. 25 § 1º, CF/88) e competências comuns (art. 23, CF/88), os Municípios com competências exclusivas (art. 30, CF/88) e competências comuns (art. 23, CF/88), e o Distrito Federal com competências estaduais e municipais (art. 32 § 1º, CF/88).

Posto todo este desenvolvimento com intuito de chegar ao próximo capítulo com um sólido conteúdo de premissas históricas do federalismo, conceitos e toda legislação atual acerca da partilha de atribuições dos entes federados e no caso central do presente estudo, a repartição de competências residuais destinadas aos Estados-membros que adiante se verá como doutrinadores e a jurisprudência interpretam esta gama de imputações matérias e legislativas a estes entes federados.

3. COMPETÊNCIAS (RESÍDUAIS, REMANESCENTES) DOS ESTADOS-MEMBROS: LIMITES (TEORIA DOS PODERES IMPLÍCITOS) E VEDAÇÕES

Cabe de início exercitar o conteúdo apresentado até o momento e ainda referendando Bonavides que a autonomia dos Estados-membros e dentro dela a viabilidade do poder constituinte do ente atuar de maneira livre, tanto na criação ou alteração do “ordenamento constitucional autônomo”, como esclarece o autor, porém sempre “com inteira obediência as disposições da Constituição Federal”.⁵⁸ Salaria também que a “Constituição Federal é o cimento jurídico” e que ela trás “regras limitativas do ordenamento jurídico político” impostas às unidades federadas.⁵⁹

⁵⁸ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 23 edição. São Paulo: Malheiros, 2016. Pg 199

⁵⁹ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 23 edição. São Paulo: Malheiros, 2016. Pg 198

Com essa premissa de limites apresentam-se as competências residuais, como bem cita o autor Lopes Filho, está partilha de atribuições remanescentes depois de definidas as ações da União e dos Municípios, resta aos Estados-membros, salientando que na maioria das atuações do ente estadual é derivada justamente deste “repertório” de ações remanescente.⁶⁰

Vale ressaltar que as competências residuais ou remanescentes é a classificação dentro do sistema adotado pela Constituição Federal de 1988 em se tratando de repartição de competências, conforme item acima fica bem claro a separação desses grupos distintos de classificação quanto a forma e objeto. Porém é claro na doutrina que tanto correspondente a questões materiais e legislativas, a repartição deste “resíduo” é de competência dos Estados-membros.

Cabe destacar a norma constitucional que respalda todas essas interpretações. Frisa destacar tamanha a discricção normativa acerca desta partilha destinada aos Estados-membros no texto constitucional de 1988, como abaixo se observa:

“Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, a empresa estatal, com exclusividade de distribuição, os serviços locais de gás canalizado.

§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.”⁶¹

Neste capítulo central, o estudo acerca das vedações expressas e limitações de competências dos Estados-membros na Constituição Federal de 1988 ficarão mais encorpados quando fundamentados em todo exposto

⁶⁰ FILHO. Juraci Mourão Lopes. **Competências Federativas na Constituição e nos precedentes do STF**. 1 Edição. Salvador. Editora Jus Podivm. pg 111

⁶¹ BRASIL. **CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**.

abordado sobre a evolução histórica do federalismo brasileiro, apresentado nos apontamentos anteriores, cabendo salientar as palavras de Juraci Mourão Lopes Filho sobre a influência histórica do constitucionalismo dual clássico na clausula constitucional que traduz as competências residuais e fica de relevante importante transcrever o pensamento, pois ilustra clara a explicação que será desenvolvida neste capítulo:

“Pois foi na configuração original americana moldada na Filadélfia em 1787 que se reservou os estado membros tudo aquilo que não lhes fosse vedado, nem fosse expressamente atribuído à união. Só posteriormente também foram excluídas dos estados membros as competências implícitas da união. Recorre-se a esse modelo para assegurar aos entes periféricos uma primazia no pacto federativo, dado o receio de se criar um ente central que findasse por sufocá-los.”⁶²

Ainda nesse sentido de captação das ideias centrais, vale destacar um trecho extremamente útil para uma ampla reflexão na leitura deste tema. Estaria nas palavras do magnífico doutrinador Paulo Bonavides, no capítulo que disserta acerca da “A crise do federalismo: o caso ou transformação da ordem federativa e sua repercussão no Brasil” o autor surge com uma crítica acerca da maneira doutrinária do federalismo oriundo dos séculos XIX. Relata o ilustre Paulo Bonavides:

“Não são raros os que entendem que o federalismo se acha irremissivelmente condenado a desaparecer na crise do Estado contemporâneo, cuja concentração de poder tende cada vez mais anular o que ainda resta de autonomia nas coletividades políticas participantes da composição federativa, mal permitindo distingui-las das unidades que integram o Estado unitário descentralizado. Afigura-se-nos toda via que não é tanto o federalismo como fenômeno político associativo que esta em crise senão uma forma doutrinária de federalismo, aquela que se prende desde as origens e que gerou determinada moldura jurídica aparentemente intocável, ainda agora subsistente e no interior da qual porém se vão processando as inevitáveis transformações do sistema, ditadas mudanças dos tempos e por imperativo das necessidades políticas e sociais, mais poderosas talvez que a vontade dos propugnadores das teses federalistas rigorosas do século XIX.”⁶³

⁶² FILHO, Juraci Mourão Lopes. **Competências Federativas na Constituição e nos precedentes do STF**. 1 Edição. Salvador. Editora Jus Podivm. pg 111

⁶³ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 23 edição. São Paulo: Malheiros, 2016. Pg 202

Assim a Constituição Federal brasileira apresenta uma lição dual clássica como bem explica a professora Fernanda Dias Menezes de Almeida no livro que serviu de maneira muito habilidosa para condução do presente estudo que as competências dos Estados-membros são definidas por exclusão. Evidencia compete aos Estados “tudo o que não se incluir entre as competências enumeradas ou implícitas da União e dos Municípios, nem incidir no campo das vedações constitucionais que limitam a atuação das entidades federadas”.⁶⁴

É na definição acima que se debruça o título do presente estudo. Conforme se observa, a atuação dos Estados-membros está restringida as vedações e a limites implícitos. Nas vedações se tem toda imposição proibitiva a todos os entes, e nas limitações implícitas, apresenta-se a fundamentação na teoria dos poderes implícitos, sufocando ainda mais a autonomia e a partilha remanescente aos Estados-membros.

Nesse sentido Juraci Mourão Filho afirma acerca da Teoria dos Poderes Implícitos que são as imputações “dos fins inclui também os meios necessários para sua realização”, aponta que existem “quem queira inferir extensivamente a regra de que os Estados-membros caberia irrestritamente o que não lhes fosse negado e a União e aos Municípios⁶⁵ somente aquilo que lhe é expressamente atribuído”, mas a doutrina e jurisprudência brasileira apontam está sufocante limitação baseando-se nos poderes implícitos.

Historicamente a teoria dos poderes implícitos surgiu a partir de uma decisão da Suprema Corte americana em 1819, no famoso caso *McCulloch vs Maryland*, onde “se compreendeu que as competências do ente federal central eram não apenas as expressas, mas também as que estavam razoavelmente implícitas.”⁶⁶ Essa lição foi exposta no famoso julgamento da Suprema Corte brasileira acerca do desarmamento, considerando “o simples fato de o texto

⁶⁴ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. 6 edição. São Paulo. Editora Atlas:2013. pg 103

⁶⁵FILHO. Juraci Mourão Lopes. **Competências Federativas na Constituição e nos precedentes do STF**. 1 Edição. Salvador. Editora Jus Podivm. pg 258

⁶⁶FILHO. Juraci Mourão Lopes. **Competências Federativas na Constituição e nos precedentes do STF**. 1 Edição. Salvador. Editora Jus Podivm. pg 20

constitucional não atribuir uma matéria à União ou aos Municípios que ela será incluída na competência dos Estados-membros.”⁶⁷

Necessário ilustrar a ementa do referido julgado do Superior Tribunal Federal na ADI 3112, na qual a Corte constitucional brasileira adequou-se a teoria dos poderes implícitos em conjunto com uma interpretação de critério divididos por esfera de interesse. Diz o seguinte a ementa:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 10.826/2003. ESTATUTO DO DESARMAMENTO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL AFASTADA. INVASÃO DA COMPETÊNCIA RESIDUAL DOS ESTADOS. INOCORRÊNCIA. DIREITO DE PROPRIEDADE. INTROMISSÃO DO ESTADO NA ESFERA PRIVADA DESCARACTERIZADA. PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE PÚBLICO RECONHECIDA. OBRIGAÇÃO DE RENOVAÇÃO PERIÓDICA DO REGISTRO DAS ARMAS DE FOGO. DIREITO DE PROPRIEDADE, ATO JURÍDICO PERFEITO E DIREITO ADQUIRIDO ALEGADAMENTE VIOLADOS. ASSERTIVA IMPROCEDENTE. LESÃO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. AFRONTA TAMBÉM AO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. ARGUMENTOS NÃO ACOLHIDOS. FIXAÇÃO DE IDADE MÍNIMA PARA A AQUISIÇÃO DE ARMA DE FOGO. POSSIBILIDADE. REALIZAÇÃO DE REFERENDO. INCOMPETÊNCIA DO CONGRESSO NACIONAL. PREJUDICIALIDADE. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE QUANTO À PROIBIÇÃO DO ESTABELECIMENTO DE FIANÇA E LIBERDADE PROVISÓRIA.

I - Dispositivos impugnados que constituem mera reprodução de normas constantes da Lei 9.437/1997, de iniciativa do Executivo, revogada pela Lei 10.826/2003, ou são consentâneos com o que nela se dispunha, ou, ainda, consubstanciam preceitos que guardam afinidade lógica, em uma relação de pertinência, com a Lei 9.437/1997 ou com o PL 1.073/1999, ambos encaminhados ao Congresso Nacional pela Presidência da República, razão pela qual não se caracteriza a alegada inconstitucionalidade formal.

II - Invasão de competência residual dos Estados para legislar sobre segurança pública incorrente, pois cabe à União legislar sobre matérias de predominante interesse geral.

III - O direito do proprietário à percepção de justa e adequada indenização, reconhecida no diploma legal impugnado, afasta a alegada violação ao art. 5º, XXII, da Constituição Federal, bem como ao ato jurídico perfeito e ao direito adquirido.

IV - A proibição de estabelecimento de fiança para os delitos de "porte ilegal de arma de fogo de uso permitido" e de "disparo de arma de fogo", mostra-se desarrazoada, porquanto são crimes de mera conduta, que não se equiparam aos crimes que acarretam lesão ou ameaça de lesão à vida ou à propriedade.

V - Insusceptibilidade de liberdade provisória quanto aos delitos elencados nos arts. 16, 17 e 18. Inconstitucionalidade reconhecida, visto que o texto magno não autoriza a prisão ex lege, em face dos princípios da presunção de inocência e da obrigatoriedade de

⁶⁷FILHO. Juraci Mourão Lopes. **Competências Federativas na Constituição e nos precedentes do STF**. 1 Edição. Salvador. Editora Jus Podivm. pg 260

fundamentação dos mandados de prisão pela autoridade judiciária competente.

VI - Identificação das armas e munições, de modo a permitir o rastreamento dos respectivos fabricantes e adquirentes, medida que não se mostra irrazoável.

VII - A idade mínima para aquisição de arma de fogo pode ser estabelecida por meio de lei ordinária, como se tem admitido em outras hipóteses.

VIII - Prejudicado o exame da inconstitucionalidade formal e material do art. 35, tendo em conta a realização de referendo.

IX - Ação julgada procedente, em parte, para declarar a inconstitucionalidade dos parágrafos únicos dos artigos 14 e 15 e do artigo 21 da Lei 10.826, de 22 de dezembro de 2003.⁶⁸

Nesse sentido é nítido o rol cada vez mais restrito das atuações dos Estados-membros, pois se configuram na teoria dos poderes implícitos em conjunto com interpretação acerca do âmbito de interesse, no qual esta soma sempre resultará num rol mais extensivo em pro do ente federal central.

Fernanda Dias Menezes de Almeida trás um comentário com um teor de crítica acerca do modelo de repartição de competências adotado na Constituição Federal de 1988, salientando que caberia:

“Abrir aos Estados uma esfera de competências legislativas concorrentes, em lhes é facultado, por direito próprio, e dentro dos limites traçados pela Constituição, disciplinar uma série de matérias que antes escapavam de sua orbita de atuação legiferante, significa, por centro, ampliar-lhes os horizontes e incertivar-lhes a criatividade”.⁶⁹

Uma grande menção acerca dessa linha de expansão pautada pelas balizas democráticas e de cooperação frisando garantir uma conotação mais próxima das realidades sociais regionais pode ser extraída da obra de Augusto Zimmermann:

“Expressamente definidas, as instâncias descentrais de governo autônomo definem a pluralidade política do Estado federal, colocando-o favoravelmente sob o signo de uma divisão democrática e aproximativa do poder. Aberto para a versão contratual da formação estatal, o pluralismo federativo é aquele que deve garantir a igualdade e a liberdade dos entes federados e, ainda mais

⁶⁸ BRASÍLIA. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 3112. Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Julgamento: 02/05/2007

⁶⁹ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. 6 edição. São Paulo. Editora Atlas:2013. Pg 61

acentuadamente, se pautar no respeito ao contraste natural das diferenças”.⁷⁰

Portanto é flagrantemente coerente o sentido que Paulo Bonavides trás ao referendar a necessidade de soluções ainda no âmbito da doutrina do federalismo, conforme mencionado neste mesmo item, à crise do federalismo pode-se derivar dela, junto a isso, soma-se a “solução” posta pela professora Fernanda de Almeida ao recomendar maior descentralização do ente central visto o momento com necessidades de maiores insurgências de cooperação dos entes federados dentro do modelo de constituição democrática de direito. As competências dos Estados-membros estão sendo sufocadas a partir de todo exposto apresentado, da qual além das vedações de atuação, existem mecanismos mais amplos, impondo limites implícitos, dos quais são resguardados pela doutrina e jurisprudência brasileira.

4 CONCLUSÃO

Com base na base na pesquisa pode-se afirma que ainda necessitamos de novos conceitos, interpretações e soluções para enfrentar paradigmas antigos na qual ainda abastecem a matéria acerca do nosso Estado Federal.

Ficou evidenciado nas explicações, tanto na parte histórica como na parte mais atual, que dentro do federalismo brasileiro, a característica central estudada dentro desse modelo de organização de Estado, ou seja, a repartição de competências no federalismo brasileiro embarca numa grande sinalização de centralização de atividade direcionadas ao ente central União.

Demonstrada a partilha destinada a União e aos Municípios, caberá aos Estados-membros todo o saldo residual. O temática central do estudo é voltada para apresentação de como é restrita está margem de atuação afinal a doutrina encontra respaldo na teoria dos poderes implícitos para sufocar ainda mais a atuação deste ente federalista.

⁷⁰ ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria do Federalismo Democrático**. 2 Edição. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2005, p.181

Apresentou-se na Constituição Federal de 1988 novos paradigmas que poderão reverter essa ambição histórica de centralização de competências na União e de forma cooperativa transcrever novos ensinamentos doutrinários que podem solucionar este sufocamento das matérias legislativas e materiais que podem ser exercidas pelos Estados-membros.

Diante do estudo e da pesquisa realizada, é cabível concluir e aperfeiçoar incansável batalha da doutrina e jurisprudência, para ampliar a descentralização das competências da União de maneira que o novo texto constitucional de 1988 expõe ferramentas para aumentar as atribuições dos Estados-membros de maneira que a limitação imposta pelos precedentes constitucionais devem passar por uma nova conotação , uma vez que a pequena gama de doutrina acerca do federalismos ainda clama por inovações nesta área.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. 6 Edição. São Paulo. Editora Atlas:2013.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 23 Edição. São Paulo: Malheiros, 2016.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**.

BRASILIA. **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**.

FILHO. Juraci Mourão Lopes. **Competências Federativas na Constituição e nos precedentes do STF**. 1 Edição. Salvador. Editora Jus Podivm.

<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/constituicao-dos-estados-unidos-da-america-1787.html>

PINHO. Rodrigo César Rebello. **Da Organização do Estado, dos poderes e histórico das Constituições**. 5 edição. São Paulo: Saraiva, 2003.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria do Federalismo Democrático**. 2 Edição. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2005.