

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DO ESTADO**

DIEGO CEZAR IGLESIAS

FEDERALISMO E COMPETÊNCIA NORMATIVAS

Porto Alegre

2018

DIEGO CEZAR IGLESIAS

FEDERALISMO E COMPETÊNCIA NORMATIVAS

Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Direito Público, pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Orientador: Prof. Dr. Carlos Eduardo Dieder Reverbel

Porto Alegre

2018

AGRADECIMENTOS

A esta universidade, seu corpo docente, direção e administração que oportunizaram a janela que hoje vislumbro um horizonte superior, eivado pela acendrada confiança no mérito e ética aqui presentes.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Carlos Eduardo Dieder Reverbel, pelo suporte e pela compreensão.

Aos meus pais e familiares, pelo apoio incondicional.

E a todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação, o meu muito obrigado.

RESUMO

O presente trabalho trata sobre a forma de Estado federalista, bem como sobre como o federalismo influencia na distribuição das competências normativas no Brasil. Além disso, se verá julgados do Supremo Tribunal Federal, nos quais se aquela Corte tratou sobre os conflitos de competência legislativas entre entes da federação.

Palavras-chave: Federalismo. Competência Normativa.

ABSTRACT

The present work treats on the form of the State the federalist, as well as about how federalism influences on the distribution of competences normative in Brazil. In addition, it will be judged by the Supreme Federal Court, in which that Court addressed the conflicts of competence legislation between the entities of the federation.

Palavras-chave: federalism. Competence Rules.

LISTA DE SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CF	Constituição Federal
EUA	Estados Unidos da América
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 FEDERALISMO	7
2.1 Conceito	Erro! Indicador não definido.
2.2 Contexto Histórico	Erro! Indicador não definido.
2.3 Classificações	Erro! Indicador não definido.
2.4 Elementos	Erro! Indicador não definido.
2.4.1 Soberania e autonomia	Erro! Indicador não definido.
2.4.2 Existência de Constituição Federal	Erro! Indicador não definido.
2.4.3 Descentralização Política	Erro! Indicador não definido.
3 COMPETÊNCIA NORMATIVA	17
3.1 Conceito	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
3.2 Espécies.....	Erro! Indicador não definido.
3.3 Conflitos de Competência	Erro! Indicador não definido.
4 CONCLUSÃO	23
REFERÊNCIAS.....	34

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por escopo fazer uma análise sobre a forma federalista de Estado, bem como de que maneira se opera a distribuição de competências normativa nos países que elegem esta forma de Estado.

Ainda, para ajudar nessa análise, foi conceituado o federalismo e a competência normativa, bem como trazidos casos julgados pelo STF onde se discutiu conflitos de competência relacionados à competências normativas instituídas pela CF.

Portanto, o objetivo do trabalho é trazer para o leitor informações sobre a nossa forma de Estado e como a nossa Constituição distribuía as competências normativas para os entes federados, levando em consideração, para tanto, um apanhado histórico com foco no EUA, país que inaugurou esta forma de Estado.

O tema é sempre atual, sobretudo em épocas nas quais a população questiona o papel do Estado e das leis.

2 FEDERALISMO

Neste primeiro capítulo, se tratará sobre o federalismo, sobretudo seu conceito, surgimento, classificações e elementos deste instituto.

2.2 Conceito

Conforme exposto por DALLARI, federação quer dizer pacto, aliança¹, ou seja, o estado federal é a união entre determinados Estados soberanos, surgindo um novo Estado dotado de soberania.

Dessa forma, esta união entre estes estados soberanos cria uma entidade que subtraia a soberania dos estados membros para si, contudo, descentralizando politicamente, de maneira que as atribuições estatais sejam partilhas entre a União e os Estados membros, subordinando-se todos à Constituição.²

Portanto, ao escolher a forma de Estado, se está escolhendo como será disposto o poder daquela nação.

Assim, ao escolher a forma federalista, se está escolhendo partilhar parte das competências materiais entre um ente central (União) e os estados membros, cujas atribuições devem estar estampadas em uma Constituição nacional.

O equilíbrio entre a existência de dois entes de direito público concomitantemente influenciando na vida das pessoas – entidade federal e de Estados membros – é possível porque apoiado na ideia de que todo o poder emana do povo, que o exerce diretamente ou por meio de seus representantes, os quais possuem atribuições para o exercício da atividade de representar a população, sempre respeitando certos limites e condições.

¹ DALLARI, Dalmo Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 252.

² PIRES, Thiago Magalhães. *As competências legislativas na constituição de 1988: uma releitura de sua interpretação e da solução de seus conflitos à luz do Direito Constitucional contemporâneo*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. P. 57.

Essa vertente foi fundamental para que os apoiadores do federalismo nos Estados Unidos ainda confederalista pudessem convencer aqueles descrentes na formação de uma federação de que a criação desta não importaria na perda do poder político dos Estados, uma vez que as atribuições e competências da União seriam delimitadas e limitadas, enquanto as dos Estados membros mais amplas, já que corresponderiam todas àquelas não arroladas à União.³

Fato curioso é que, apesar de os americanos serem indicados como àqueles que inventaram o federalismo – fama evidentemente justa – não há qualquer menção em sua Constituição do termo federalismo, Estada Federal ou federação.

Contudo, o importante é que o federalismo idealizado pelos americanos, apesar de possuir algumas características que o distingue das demais formas de estado, não é estanque, podendo cada nação possuir seu próprio tipo de federalismo, até porque cada país possui sua própria formação histórica, que acaba influenciando no modelo de exercício do poder político.⁴

Ressalta-se que, em que pese os entes federados, seja no Brasil, seja nos Estados Unidos, sejam chamados de “Estados”, isso é apenas um expediente político, uma vez que o único Estado que é o ente central.⁵

Como já dito, o federalismo é dinâmico.

Em que pese a Constituição traga competências atribuídas à União e competências atribuídas aos Estados membros, determinados acontecimentos históricos podem impor uma modificação legislativa – com alteração da constituição – ou por uma adequação fática em face destes acontecimentos.

³ RAMOS, Paulo Roberto Barbosa, *Federalismo: Condições de Possibilidade e Características Essenciais*. In: RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. *Constituição e Federalismo no Mundo Globalizado*. (Org.). São Luís: EDUFMA, 2011, p. 13.

⁴ RAMOS, op. cit., p. 15

⁵ DALLARI, op. cit.

A título de exemplo, PIRES traz dois casos: A regulamentação dos contratos nos Estados Unidos, tendo em vista se tratar de matéria de direito privado, é competência dos Estados membros. Contudo, com a crise mundial de 1929, houve a atuação federal para conter esta crise e trazer normalidade ao país. De modo parecido, desta vez no Brasil, em relação ao crime organizado, em que pese a competência para legislar sobre segurança pública seja dos Estados membros, a dinâmica dos fatos, consubstanciada na crescente aparição de grupos criminosos interestaduais, a União promulgou o Estatuto do Desarmamento.⁶

Ou seja, federalismo nada mais é do que uma forma de Estado, cujo escopo é a criação de uma entidade (federal), dotada de soberania, sem que isso retire dos estados membros a autonomia intrínseca e que delimite áreas de atuação tanto para o ente federal quanto para os entes federados.

2.2 Contexto Histórico

O federalismo teve início com a Constituição norte-americana de 1787, correspondendo à união de "coletividades políticas autônomas",⁷ mais precisamente as Treze Colônias britânicas da América do Norte, cuja necessidade de se aglutinarem adveio de sua revolução em busca da independência.

Contudo, antes de se tornar uma nação federalista, no ano de 1643, quatro das colônias britânicas constituíram a Confederação da Nova Inglaterra, cujo escopo era a segurança de seus territórios, seja pelo perigo de invasões estrangeiras, seja em decorrência dos embates travados com as etnias nativas.⁸

⁶ PIRES, op. cit. p. 61.

⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 99.

⁸ DALLARI, op. cit., p. 252.

Seguindo nesta senda, as colônias se juntaram, no ano de 1754, para realizarem o primeiro Congresso Intercolonial, em cuja oportunidade se tentou implementar, sem sucesso, o modelo federativo de estado.⁹

Dessa forma, em que pese fracasso anterior, após a declaração de independência no ano de 1776, as treze colônias, agora independentes, após seguidos encontros, assinaram, no ano de 1781, os artigos da Confederação, sendo que o congresso intercolonial passou a se chamar Os Estados Unidos Reunidos em Congresso, demonstrando, inclusive pelo nome, que não se tratavam mais de colônias, mas de Estados independentes.¹⁰

Ressalta-se que, após a independência das antigas Treze Colônias britânicas da América do Norte, quando elas se acomodaram em uma Confederação, em razão da ausência da unidade necessária, nada impedia a competição predatória entre as antigas colônias,¹¹ o que, de fato, acontecia. Ou seja, não basta a junção de coletividades políticas autônomas. A união destes em uma entidade distinta (União) é necessária.

Ainda sobre o modelo confederativo, importa salientar que por se tratar de um acordo entre as ex-colônias, estas não perdiam sua soberania, podendo, desse modo, deixar a confederação no momento que achassem mais oportuno, bem como que as decisões tomadas pela confederação não implicavam diretamente os cidadãos, uma vez que estas deliberações precisavam passar por um processo interno para que pudessem surtir efeito.¹²

Diante desse problema, percebe-se que o modelo confederativo impedia que os Estados soberanos pudessem tirar proveito das decisões tomadas nos Congressos. Assim, decidiu-se que a sistemática deveria sofrer mudanças, de modo que as decisões tomadas pelo poder central não precisassem ser ratificadas pelos

⁹ Ibidem

¹⁰ Ibidem.

¹¹ BARROSO, Luis Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 38.

¹² RAMOS, op. cit, p. 11.

Estados membros. Contudo, para que isso pudesse funcionar, fazia-se *mister* que se elaborasse um rol de matérias sobre as quais o poder central poderia deliberar.¹³

Posteriormente, com o advento da Constituição de 1787, se assentou o federalismo nos Estados Unidos da América, perdendo os Estados membros sua soberania, mas mantendo sua autonomia, tendo em vista que foram elencadas sobre que matérias a União poderia legislar, não havendo, portanto, hierarquia entre o poder central e os Estados membros.¹⁴

No que tange ao Brasil, muito embora tenha assumido a forma de Estado federal após a proclamação de República, em 1889, bem como apesar de nominado como federação na Constituição de 1967 e da Emenda de 1969, foi somente na Constituição de 1988 em que o país se configurou, de fato, em uma República Federativa.¹⁵

Para que um Estado seja considerado uma federação, não basta que ele seja intitulado dessa maneira, mas deve ser constituído por coletividades regionais autônomas e pela união destas mesmas coletividades, cada qual configurada como uma entidade. A Constituição de 1988 nomeia as coletividades regionais como Estados-membros ou Estados, enquanto a união destes como União.¹⁶

Assim, como dito, a União nada mais é do que a reunião destas coletividades, a quem cabe exercer as prerrogativas da soberania, à medida que o Estado-membro são entidades componentes, dotadas de autonomia.¹⁷

Assim, o federalismo é um modelo de Estado relativamente novo, mas com diversos países adotando este tipo de modelo de Estado, cujas características, como se verá a seguir, devem ser observados quando se pretender concluir se determinada nação é ou não federalista.

¹³ Ibidem, p. 12.

¹⁴ Ibidem, p.13.

¹⁵ SILVA, op. cit. P. 99..

¹⁶ Ibidem. p. 100.

¹⁷ SILVA, op. cit. p. 100.

Em que pese existisse em sentimento de solidariedade entre os Estados confederados, havia, também, conflitos de interesses evidentes, sobretudo no âmbito econômico, fato que prejudicava algumas das medidas intentadas pela União. Isso demonstrou que os laços existentes entre estes Estados não era forte o suficiente para que a forma confederativa sobrevivesse por muito tempo.¹⁸

2.3 Classificações

Com relação às classificações de federação, importa salientar as seguintes:

Há federação por agregação e por desagregação. O primeiro tipo corresponde àquelas federações formadas a partir da união de Estados soberanos, como ocorrera entre as 13 ex-colônias britânicas antes de formarem os Estados Unidos como federação. O segundo se refere àquelas federações que surgiram à partir de um estado unitário que atribuía autonomia constitucional para as subunidades territoriais. O Brasil é um exemplo de federação por desagregação.¹⁹

Ainda, uma federação pode ser classificada levando em consideração a quantidade de competências materiais atribuídas aos Estados membros, ou seja, se federações mais centralizadas ou descentralizadas.²⁰

Por fim, pode-se classificar as federações entre dual ou cooperativa. No primeiro, se estipulam competências estanques para cada ente federativo, cujas competências privativas predominam ou são absolutas. No segundo, há interpenetração entre as atribuições dos entes federados, que repartem competências.²¹

¹⁸ DALLARI, op. cit. p. 253.

¹⁹ PIRES, op. cit., p. 57.

²⁰ Ibidem, p. 58.

²¹ Ibidem.

2.4 Elementos

Apesar de cada Estado federal ter sido constituído de maneira diversa dos demais, em razão das peculiaridades históricas, há, de qualquer sorte, elementos que importam a configuração de determinado país como um Estado federalista, quais sejam:

2.4.1 Soberania e Autonomia

Com relação à soberania, como já mencionado, Estados soberanos podem se juntarem e, assim, darem vida a uma única entidade. Foi assim com a confederação americana e é assim por exemplo, com a Organização das Nações Unidas. Contudo, quando se Estados se federalizam, a união destes entes implica a formação de um Estado, ou seja, detentor ele próprio da soberania existente dos Estados que o compuseram. O mesmo não ocorre com as organizações internacionais.²²

A soberania, nos dizeres de PIREs, comporta análise no plano interno e no plano externo: no primeiro, significa que o Estado central é soberano, não reconhecendo autoridade superior, e no segundo, consequência da conclusão do plano interno, de que os Estados estrangeiros são iguais.

Diante disso, pode-se concluir que no Estado federal há somente um Estado para fins de soberania (somente um ente de direito público internacional).

Importante ressaltar que quando se fala em soberania está se falando Estado federal, que representa a totalidade de poder público existente em determinada nação; em outras palavras, não se está falando da União, que não possui soberania em face dos Estados membros, até porque, caso edite lei que se insira nas matérias de competência dos Estados membros, tal lei será considerada inconstitucional.²³

²² PIREs, op. cit.5, p. 39.

²³ Ibidem, p. 45/46.

A autonomia dos Entes federados é de tamanha importância que há previsão constitucional, que impõe a proteção desta autonomia, bem como delimita as atribuições dos entes federados.²⁴

Um dos efeitos da autonomia dos entes federados é a capacidade e prerrogativa que possuem para se auto organizarem. Assim, a organização dos entes federados não pode sofrer controle por parte do ente central ou de outros entes federados, lhes atribuindo, inclusive, a competência de instituírem suas próprias Constituições Estaduais, no caso do Brasil. Ressalta-se, por oportuno, que nem todos os Estados federados possibilitam que os Estados membros possuam suas próprias constituições, como ocorre na Índia.²⁵

Ainda, outro ponto importante com relação à autonomia dos Estados membros se refere à imprescindibilidade de que eles possuam receita própria, do contrário, não lograriam êxito em adimplir o rol de competências que a Constituição lhes incube e atribui.²⁶

Neste diapasão, são três os atributos da autonomia que reveste os Estados-membros, quais sejam: auto-organização (cada uma das entidades componentes do Estado federal pode elaborar sua própria constituição); autogoverno (direito de escolha de seus dirigentes, através de eleições e de editar leis regulamentadoras da gestão) e autoadministração possuir administração própria, execução própria às leis vigentes.²⁷

Cumprido salientar que, em razão da ausência de soberania dos Estados federados, não é possível para eles – diferentemente do que poderia ocorrer com uma confederação – reservarem o direito de secessão. Este direito possibilita se

²⁴ PIRES, op. cit. p. 47.

²⁵ Ibidem, p. 49.

²⁶ Ibidem, p.50.

²⁷ Ibidem. p. 48. In: BARROSO, Luís Roberto. *Direito constitucional brasileiro: o problema da federação*. Rio de Janeiro: Forense, 1982. p. 23.

retirar do pacto quando seus interesses conflitarem com os da ente central ou com os dos demais entes federados.²⁸

2.4.2 Existência de Constituição Federal

Quando se forma um Estado federal, seja por agregação ou por desagregação, faz-se mister a existência de uma base jurídica, cuja carta inaugural e maior é a Constituição Federal, onde são tratados os assuntos que mais interessam para aqueles entes federados, inclusive as competências materiais do ente central e dos Estados membros.²⁹

Dessa forma, em um estado federal, a Constituição é o instrumento pelo qual os entes federados estipulam como se dará a distribuição das competências, podendo limitar mais ou menos a atuação da União, podendo criar um rol de competências para a União e ficarem com o residual ou vice-versa, sempre tendo em mente que, distribuídas as competências, não se pode falar em hierarquia entre leis federais e leis estaduais, podendo lei federal ser considerada inconstitucional por ingressar na ceara estadual.³⁰

Frisa-se que, apesar de possuir grande amplitude, a constituinte deve ter respeito pelas vicissitudes locais quando da distribuição das atribuições normativas, até porque, na maioria dos estados federados se prevê competências de matérias exclusivas da União e dos Estados federados, bem como competências concorrentes, as quais serão tratadas adiante.

Por isso, no estado federal, as pessoas estão sujeitas concomitantemente a, pelo menos, dois poderes políticos, mas sem ter de suportar mais de uma autoridade sobre determinado tema, uma vez que as atribuições políticas se dividem.³¹

²⁸ REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. *Federalismo, Descentralização e Subsidiariedade*. In: JUNIOR, Cezar Saldanha Souza e AVILA, Marta Marques. *O Direito do Estado: Estudos sobre o Federalismo*. (Coord.). Porto Alegre: Dora Luzzatto, 2007..

²⁹ DALLARI, op. cit., p. 254

³⁰ Ibidem.

³¹ DALLARI, op. cit. P. 153.

2.4.3 Descentralização Política

A descentralização política é uma consequência lógica da escolha por uma forma federalista de Estado, na medida em que tanto a União quanto os Estados membros exercem suas atribuições políticas. Assim, em um estado federal há diversos centros de poder político, diversamente do que ocorre nos Estados unitários, os quais possuem um único centro de poder político. Neste diapasão, há também do Estado federal não somente a existência de atribuições específicas para a União e atribuições específicas para os Estados membros. Ocorre que este poder público também é separado entre figuras diferentes, cada qual com seu ramo de atuação – Executivo, Legislativo e Judiciário.³²

Ainda, importante ressaltar que a composição da maioria atrelada às tomadas de decisões políticas no Estado federal está vinculada a repartição de competências que ocorrem no plano territorial, ou seja, o poder político é distribuído entre os territórios (Estados membros).³³

Ainda, quando se fala em descentralização política, cumpre distinguir a desconcentração e a descentralização. A primeira se refere as atribuições dadas aos órgãos distintos de uma mesma estrutura do Estado, enquanto na segunda a repartição ocorre entre diferentes entes de direito público. Isso importa porque impacta a existência ou não de hierarquia entre as pessoas de direito pública envolvidas. Outro modo de enxergar a diferença, conforme aduz PIREs, está no fato de que na desconcentração se multiplica os porta-vozes do Estado, mas não a vontade, sendo única para cada entidade, fato que importa, necessariamente, na percepção de hierarquia.³⁴

De maneira diversa, como já mencionado, não há hierarquia entre os entes federados – no caso do Brasil, União, Estados, Distrito Federal e Municípios – tendo,

³² PIREs, op. cit. p. 42.

³³ Ibidem.

³⁴ PIREs, op. cit., p. 44.

cada um deles, competências distintas e previstas no texto constitucional, mesmo que determinado ente possuía um número de atribuições maior que os demais.³⁵

Assim, os entes federados diversos da União não existem para atender as demandas desta, mas possuem suas próprias finalidades, sem qualquer tipo de hierarquia ou subordinação entre eles.³⁶

Por questão de lógica, a população pertencente a um dos Estados federados, perderá, no caso de federalismo por agregação, a cidadania do ente federado e ganhará a cidadania do ente central, não havendo, assim, possibilidade de tratamento diferente entre pessoas advindas de entes federados distintos.³⁷

Portanto, há duas entidades presentes quando se fala em Estado federativo, as quais, por óbvio, devem possuir atribuições próprias, que permitam o exercício do seu poder político.³⁸ Frisa-se que em um estado federativo, há a *descentralização* da capacidade política, não a *desconcentração*, a primeira se opera uma repartição de competência entre pessoas jurídicas diversas, na segunda a distribuição se dá entre órgãos de uma mesma estrutura organizacional.³⁹

Dessa forma, percebe-se que não pode existir hierarquia entre a União e os Estados-membros, do contrário, não há federação.⁴⁰

Por fim, adentrar-se-á no tema competência normativa esculpida na CF de 1988, cujo tópico tem relação próxima com o federalismo, evidentemente porque a partir da análise das competências normativas, se poderá determinar o modo como se opera o federalismo em determinada nação.

³⁵ Ibidem

³⁶ Ibidem

³⁷ DALLARI, op. cit., p. 256

³⁸ PIRES, op. cit. p. 41.

³⁹ Ibidem. p. 43.

⁴⁰ Ibidem. p. 44.

3 COMPETÊNCIA NORMATIVA

Após a análise do Federalismo, se apontará neste capítulo, considerando a nossa forma federalista, as competências normativas esculpidas na Constituição Federal de 1988.

3.1 Conceito

A competência se qualifica como parcela da jurisdição que cabe a cada agente público responsável pela atividade estatal.⁴¹

O vocábulo “competência significa a maneira como o poder político e jurídico será exercido por aquela nação, e, mais precisamente com relação ao poder legislativo, as competências normativas estabelecem como serão as condições para o exercício para a elaboração de normas jurídicas, delimitando de quem é a prerrogativa para deliberar sobre determinada matéria.⁴²

Ainda, a competência é classificada levando em consideração os fins de determinada atividade estatal, cuja classificação que interessa ao presente trabalho se refere à competência material, na medida em que fundada na natureza jurídica da causa.⁴³

A atribuição de competência, por óbvio, somente existe quando há mais de um ente público tomador de decisões, o seja, quando existe, mesmo que pequena, a descentralização política, do contrário não faria sentido dividir competências.

Portanto, a competência é a maneira pela qual se divide e atribuem as funções do Estado.⁴⁴

⁴¹ GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Competência da Justiça do Trabalho: da relação de emprego à relação de trabalho*. Rio de Janeiro: Forense. 2012. 32.

⁴² ATIQUÉ, Andraci Lucas Veltroni. *Federação e competência para legislar: estudo de um caso*. São Paulo: EDITE, 2006. p. 89.

⁴³ *Ibidem*, 34.

⁴⁴ DALLARI, op. cit. P. 381.

Ainda, importa ressaltar que o tamanho das atribuições destinadas aos Estados membros será menor caso a competência do ente central seja mais ampla., ou seja, caso o rol de competências do Estado membro seja extenso, menor será o da União, e mais descentralizado será o federalismo daquela nação.

O Brasil possui um federalismo articulado em nível de Estados membros e regionalizado em grau de Município, os quais também possuem suas atribuições constitucionais.

Ora, a Constituição, em seu art. 18, aponta que a organização político-administrativa é de atribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, todos autônomos, competindo aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e, inclusive suplementar a legislação federal e estadual.⁴⁵

Destarte, na Constituição de 1988, foram estabelecidas competências legislativas privativas e concorrentes, como se verá a seguir.

3.2 Espécie

Primeiramente, se faz necessária rápida introdução, quanto as competências constitucionalmente previstas. Há a competência administrativa e a legislativa.

A competência legislativa da União está prevista no art. 22 da Constituição Federal, e a competência administrativa está prevista no art. 21. Ou seja, quando se fala em competência privativa se está falando em competência legislativa, enquanto quando se fala em competência comum, se está falando de competência administrativa.⁴⁶

De modo diverso, não há competências privativas dos Estados membros. Nos termos do art. 25 da Constituição, os Estados federados ficam com a competência remanescente, ou seja, legislarão sobre tudo aquilo que não for de competência da União.

⁴⁵ DALLARI, op. cit. P. 150.

⁴⁶ ATIQUÉ, p. 92.

Destarte, esta competência estadual conta com as não enumeradas – aquelas residuais não previstas para a União – e as numeradas, por exemplo, o parágrafo segundo do dispositivo acima referido.⁴⁷

Já o art. 24, prevê as competências legislativas concorrentes, ou seja, todos os entes federados podem legislar sobre determinada matéria, onde a União legislará sobre normas gerais e os Estados membros legislarão de maneira complementar, levando em consideração as normas gerais e as peculiaridades do respectivo Estado.⁴⁸

Ressalta-se que, conforme ensina ATIQUÉ, em que pese o art. 24 da Constituição Federal não faça menção aos Municípios, o art. 30 aduz que compete à estes entes legislar de maneira suplementar às legislações federal e estadual.⁴⁹

Frisa-se que, ausente norma Federal sobre normas gerais, pode o Estado membro legislar sobre as normais gerais, até que advenha lei federal.⁵⁰

Ainda, há a competência delegada dos Estados, qual seja: a União pode autorizar os Estados a legislar sobre matérias de sua competência privativa, conforme o já citado art. 22 da Constituição Federal.

Quanto ao Município, o art. 30 da Constituição igualmente estipula que aqueles entes públicos podem legislar sobre matéria de interesse local.

Ou seja, a competência concorrente atinge os níveis Federal, Estadual e Municipal, uma vez que à União é atribuída a competência para legislar sobre normais gerais, ao estado é atribuída competência para suplementar a norma geral, e ao Município suplementar ambas as normas (federal e estadual), quando seu interesse ficar evidenciado.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Ibidem, p 93.

⁴⁹ ATIQUÉ, op. cit.

⁵⁰ Ibidem.

3.3 Conflitos de Competência

Em razão do que fora exposto no presente trabalho, sobre federalismo e sobre competência normativa, se apresentará alguns casos de conflito de competência entre a União e Entes com o fito de que se possa visualizar como, na prática, ocorre a verificação do respeito às normas de atribuição de competências (normativas).

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4962, ajuizada pela Presidência da República com o objetivo de impugnar a validade constitucional dos §§4º e 5º do Art. 49 da Lei 6.968/96, incluídos pela Lei 7.111/97, ambas do Estado do Rio Grande do Norte. Segue ementa abaixo:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI 6.968/1996, ALTERADA PELA LEI 7.111/1997, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. AUTORIZAÇÃO DE PORTE DE ARMA PARA AUDITORES FISCAIS DO TESOUREO ESTADUAL. PRELIMINARES REJEITADAS. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. Cabe à União, nos termos do art. 21, VI; e 22, I, da Constituição, a definição dos requisitos para a concessão do porte de arma de fogo e dos possíveis titulares de tal direito, inclusive no que se refere a servidores públicos estaduais ou municipais, em prol da uniformidade da regulamentação do tema no país, questão afeta a políticas de segurança pública de âmbito nacional (Precedentes: ADI 2.729, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 11/2/2014; ADI 2.035-MC/RJ, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTI, Tribunal Pleno, DJ de 4/8/2000; ADI 3.112, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJ de 26/10/2007; AI 189.433-AGR/RJ, Segunda Turma, DJ de 21/11/1997; HC 113.592, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, 2ª Turma, DJ de 3/2/2014). 2. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 4962, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 12/04/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-080 DIVULG 24-04-2018 PUBLIC 25-04-2018)

Os dispositivos impugnados asseveram que os Auditores Fiscais do Tesouro Estadual, terão direito a porte de arma para sua defesa pessoal (§4º), bem como que este direito constará da carteira funcional a ser expedida pela Secretaria da Tributação.

Para melhor entendimento do caso, segue relatório do Ministro Relator:

“Na petição inicial, a autora afirma que a norma possui vício de inconstitucionalidade formal orgânico, por inobservância das regras de distribuição de competência legislativa decorrentes dos arts. 21, VI; e 22, XXI e parágrafo único, da Constituição Federal, que estabelecem, respectivamente, a competência material da União para autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico, e a respectiva competência legislativa privativa. Aponta como precedentes desta Corte os julgamentos proferidos na ADI 2.035 e na ADI 3.112. Acrescenta que não há autorização constitucional para que Estados- Membros legislem sobre o tema, cabendo ao legislador federal definir quem são os titulares do direito ao porte de arma, o que foi realizado por meio da edição da Lei Federal 10.826/2003, o Estatuto do Desarmamento, que dispõe sobre o registro, a posse e a comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – SINARM, define crimes e dá outras providências”. Ressalta, outrossim, que, em decorrência da inobservância dos arts. 21, VI, e 22, XXI, da Constituição, foram igualmente violados os postulados do pacto federativo (art. 1º, CF) e da forma federativa de Estado (art. 60, § 4º, I, CF). Adotou-se o rito dos arts. 6º e 7º da Lei 9.868/1999. A Governadora do Estado do Rio Grande do Norte prestou informações, alegando, preliminarmente (a) a inépcia da inicial, em razão da falta de fundamentação e de coerência entre a causa de pedir e o pedido; (b) que a lei impugnada é ato normativo de efeitos concretos; (c) a necessidade, para o exame de inconstitucionalidade, de confronto prévio entre normas infraconstitucionais; e (d) a existência de confusão entre autor e réu, uma vez que o Advogado-Geral da União, a quem cabe defender o texto impugnado no controle concentrado, foi o patrono da Presidente da República nesta ação. No mérito, asseverou que o dispositivo impugnado trata de matéria cuja competência é, de forma residual e suplementar, dos Estados, porque cuida de segurança pública, não havendo, assim, que se falar em ofensa aos arts. 1º; 21, VI; 22, XXI; e 60, § 4º, I, da Constituição da República. Além disso, apontou que (a) a lei já estava em vigor antes da edição do Estatuto do Desarmamento e que ela não o contraria; e (b) a atividade fiscalizadora promovida pelos Auditores Fiscais Estaduais é arriscada, devendo ter o mesmo tratamento conferido aos Auditores da Receita Federal.”

Pois bem, como se pode denotar da ementa, o Relator, acompanhado pelos demais vogais, entendeu que o art. 21, VI, da Constituição, ao citar material bélico, referiu-se a gênero dentro do qual se inserem as armas de fogo bem como que as normas sobre o registro e o porte de arma também são de competência privativa da União, uma vez que possuem relação direta com a competência de autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico – e não apenas por tratar de matéria penal, cuja competência também é privativa da União (art. 22, I, da Constituição Federal).

Além disso, aduziu que a disciplina estabelecida pelo Estatuto do Desarmamento refere-se à política criminal que exige regras uniformes em todo o território, além de configurar questão de segurança nacional, havendo preponderância de interesse da União.

Assim, encontrando-se no âmbito da competência legislativa privativa da União, cabe ao ente federado central a definição dos requisitos para a concessão do porte de arma de fogo e dos possíveis titulares de tal direito, inclusive no que se refere a servidores públicos estaduais ou municipais, em prol da uniformidade da regulamentação do tema no país, questão afeta a políticas de segurança pública de âmbito nacional.

Desse modo, foi considerada inconstitucional a concessão de porte de arma de fogo por lei estadual a servidores públicos estaduais não contemplados expressamente por legislação federal.

O Agravo Regimental do Recurso Extraordinário nº 729.726, amparado na alínea “a” do art. 102, inciso III, da CF, que aduz que compete ao STF julgar recurso extraordinário quando a decisão recorrida contrariar dispositivo da CF, interposto contra acórdão do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que julgou inconstitucional a Lei do Município de Rio Claro/SP, nº 3.977/09, que determinara a obrigatoriedade de utilização de plásticas oxi-biodegradáveis, biodegradáveis e compostáveis, prevendo multa para quem não cumprisse a Lei.

Segue a ementa:

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário. Direito ambiental. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 5.026/2010 do Município de Americana/SP, que determina a proibição de utilização, pelos estabelecimentos daquela localidade, de embalagens plásticas à base de polietileno ou de derivados de petróleo. Lei de iniciativa parlamentar. Ausência de vício formal de iniciativa. Inexistência de aumento de despesa. Proteção do meio ambiente. Matéria de interesse local. Competência municipal. Precedentes. 1. A lei impugnada não dispõe sobre nenhuma das matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada do chefe do Poder Executivo previstas no art. 61, § 1º, da Constituição Federal. 2. O diploma impugnado não implica aumento nas despesas do poder público municipal. Ainda que assim não fosse, é da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, inclusive reiterada em sede de repercussão geral (ARE nº 878.911/RJ-RG), que nem toda lei que acarrete aumento de despesa para o Poder Executivo é vedada à iniciativa parlamentar. Para que isso ocorra, é necessário que, cumulativamente, a legislação tenha tratado de alguma das matérias constantes do art. 61, § 1º, da Constituição Federal. 3. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconheceu aos municípios a competência para legislar sobre direito ambiental quando se tratar de assunto de interesse predominantemente local (RE nº 586.224/SP-RG, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Luiz Fux, DJe de 8/5/15 – Tema 145). 4. O assunto tratado na lei municipal impugnada constitui matéria de interesse do município, por estar relacionada à gestão dos resíduos sólidos

produzidos na localidade, especificamente das sacolas plásticas, conforme consta da exposição de motivos ao projeto de lei que deu origem ao diploma combatido. 5. Agravo regimental não provido.(RE 729731 ED-AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 06/10/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-245 DIVULG 25-10-2017 PUBLIC 26-10-2017)

Para melhor entendimento, segue relatório sobre a celeuma:

“alega que a premissa adotada pelo acórdão recorrido de que os estabelecimentos comerciais que descumpram os termos da Lei nº 3.977/09 repercutiria no poder fiscalizatório dos órgãos do Poder Executivo, acarretando aumento de despesa, não poderia ser analisado em sede de recurso extraordinário, haja vista o óbice constante da Súmula nº 279/STF. Afirma que a decisão agravada não poderia ter declarado a constitucionalidade da lei municipal sem antes enfrentar a (in) constitucionalidade do dispositivo da Constituição Estadual que serviu de fundamento para a declaração de inconstitucionalidade da lei pelo Tribunal de origem, sob pena de afronta ao pacto federativo (art. 60, § 4º, da Constituição Federal). Insiste no argumento de que a lei deveria ter sido iniciada pelo Prefeito Municipal, porque estaria dispondo sobre organização administrativa com aumento de despesa. Assevera que a competência do Município para legislar sobre meio ambiente seria residual e desde que não fosse incompatível com a legislação estadual e federal acerca da matéria. No caso, afirma que a lei municipal impugnada teria sido elaborada em conflito com a legislação federal preexistente (Lei nº 12.305/2010) e com a Constituição Estadual.”

Com relação às causas de decidir do processo acima referido, a que importa para o presente trabalho cinge-se à argumentação de que o STF reconhece aos Municípios a competência para legislar sobre direito ambiental (lembrando que direito ambiental está no rol das competências concorrentes entre União e Estado federado – art. 24, inciso VI, da CF) quando se tratar de assunto de interesse predominantemente local.

Ou seja, percebe-se que a natureza da matéria posta, apesar de estar no rol de competências legislativas da União e do Estado, tendo em vista o interesse local do Município (art. 30, inciso I, da CF), preponderou esta regra em face daquela.

E há vários julgados neste sentido proferidos pelo Supremo Tribunal Federal, conforme ementas abaixo arroladas:

“EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPRESENTAÇÃO DE

INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. ALTERAÇÃO DA ESTRUTURA E DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. 1. O Tribunal de origem reconheceu que a lei municipal de origem parlamentar, ao dispor sobre atos de organização interna da gestão municipal, invadiu a competência privativa do chefe do poder executivo prevista no art. 46, § 1º, II, c, da Constituição estadual. 2. No julgamento do ARE 878.911-RG, Rel. Min. Gilmar Mendes, em sede de repercussão geral, foi reafirmada a jurisprudência do STF no sentido de que somente não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível condenação em honorários advocatícios. 4. Agravo interno a que se nega provimento. (RE 1104765 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 27/04/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-102 DIVULG 24-05-2018 PUBLIC 25-05-2018) “

“Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LIMITES DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL. LEI MUNICIPAL QUE PROÍBE A QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR E O USO DO FOGO EM ATIVIDADES AGRÍCOLAS. LEI MUNICIPAL Nº 1.952, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1995, DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA. RECONHECIDA REPERCUSSÃO GERAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 23, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, Nº 14, 192, § 1º E 193, XX E XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO E ARTIGOS 23, VI E VII, 24, VI E 30, I E II DA CRFB. 1. O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB). 2. O Judiciário está inserido na sociedade e, por este motivo, deve estar atento também aos seus anseios, no sentido de ter em mente o objetivo de saciar as necessidades, visto que também é um serviço público. 3. In casu, porquanto inegável conteúdo multidisciplinar da matéria de fundo, envolvendo questões sociais, econômicas e políticas, não é permitido a esta Corte se furtar de sua análise para o estabelecimento do alcance de sua decisão. São elas: (i) a relevante diminuição – progressiva e planejada – da utilização da queima de cana-de-açúcar; (ii) a impossibilidade do manejo de máquinas diante da existência de áreas cultiváveis acidentadas; (iii) cultivo de cana em minifúndios; (iv) trabalhadores com baixa escolaridade; (v) e a poluição existente independentemente da opção escolhida. 4. Em que pese a inevitável mecanização total no cultivo da cana, é preciso reduzir ao máximo o seu aspecto negativo. Assim, diante dos valores sopesados, editou-se uma lei estadual que cuida da forma que entende ser devida a execução da necessidade de sua respectiva população. Tal diploma reflete, sem dúvida alguma, uma forma de compatibilização desejável pela sociedade, que, acrescida ao poder concedido diretamente pela Constituição, consolida de sobremaneira seu posicionamento no mundo jurídico estadual como um standard a ser observado e respeitado pelas demais unidades da federação adstritas ao Estado de São Paulo. 5. Sob a perspectiva estritamente jurídica, é interessante observar o ensinamento do eminente doutrinador Hely Lopes Meireles, segundo o qual “se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância.” (Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. p. 121.) 6. Função precípua do município, que é atender diretamente o cidadão. Destarte, não é permitida uma interpretação

pelo Supremo Tribunal Federal, na qual não se reconheça o interesse do município em fazer com que sua população goze de um meio ambiente equilibrado. 7. Entretanto, impossível identificar interesse local que fundamente a permanência da vigência da lei municipal, pois ambos os diplomas legislativos têm o fito de resolver a mesma necessidade social, que é a manutenção de um meio ambiente equilibrado no que tange especificamente a queima da cana-de-açúcar. 8. Distinção entre a proibição contida na norma questionada e a eliminação progressiva disciplina na legislação estadual, que gera efeitos totalmente diversos e, caso se opte pela sua constitucionalidade, acarretará esvaziamento do comando normativo de quem é competente para regular o assunto, levando ao completo descumprimento do dever deste Supremo Tribunal Federal de guardar a imperatividade da Constituição. 9. Recurso extraordinário conhecido e provido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.952, de 20 de dezembro de 1995, do Município de Paulínia. (RE 586224, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 05/03/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-085 DIVULG 07-05-2015 PUBLIC 08-05-2015) “

Outro caso interessante se refere à ADI nº 451, proposta pela Confederação Nacional do Comércio, em face do art. 1º, do art. 4º e do art. 5º da Lei nº 1.748/90, do Estado do Rio de Janeiro, que estabeleceu medidas de segurança nos estabelecimentos destinados a veículos automotores.

A tese da autora é de que o Estado do Rio de Janeiro invadiu a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho e sobre direito civil, enquanto que o demandado alegou que não se tratava de direito do trabalho, mas de relação de consumo, competência concorrente, consoante art. 24, inciso V, da CF.

E neste sentido decidiu o STF, concordando que houve ingresso indevido do Estado em matéria de competência normativa da União, por se tratar de direito civil, conforme ementa abaixo:

Ementa: COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. ADI. LEI ESTADUAL QUE ESTABELECE MEDIDAS DE SEGURANÇA EM ESTACIONAMENTOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A Lei Estadual 1.748/1990, que impõe medidas de segurança em estacionamento, é inconstitucional, quer por invadir a competência privativa da União para legislar sobre direito civil (CF/88, art. 22, I), conforme jurisprudência consolidada nesta Corte, quer por violar o princípio da livre iniciativa (CF/88, art. 170, par. único, e art. 174), conforme entendimento pessoal deste relator, expresso quando do julgamento da ADI 4862, rel. Min. Gilmar Mendes. 2. O artigo 1º da lei impugnada, ao obrigar tais empresas à manutenção de empregados próprios nas entradas e saídas dos estacionamentos, restringe a contratação de terceirizados, usurpando, ainda, a competência privativa da

União para legislar sobre direito do trabalho (CF/88, art. 22, I). 3. Ação julgada procedente. 4. Tese: 1. “Lei estadual que impõe a prestação de serviço segurança em estacionamento a toda pessoa física ou jurídica que disponibilize local para estacionamento é inconstitucional, quer por violação à competência privativa da União para legislar sobre direito civil, quer por violar a livre iniciativa.” 2. “Lei estadual que impõe a utilização de empregados próprios na entrada e saída de estacionamento, impedindo a terceirização, viola a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho.” (ADI 451, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-045 DIVULG 08-03-2018 PUBLIC 09-03-2018)

Como bem apontado no voto do Ministro Alexandre Moraes, a questão do federalismo e do equilíbrio entre o Poder Central e os Poderes Regionais foi das questões mais discutidas durante a Convenção norte-americana, pois a manutenção do equilíbrio Democrático e Republicano, no âmbito do Regime Federalista, depende do bom entendimento, definição, fixação de funções, deveres e responsabilidades entre os três Poderes, bem como, a fiel observância da distribuição de competências legislativas, administrativas e tributárias entre União, Estados e Municípios, característica do Pacto Federativo, consagrado constitucionalmente no Brasil, desde a primeira Constituição Republicana, em 1891 até a Constituição Federal de 1988.

Acrescentou que durante a evolução do federalismo passou-se da ideia de três campos de poder mutuamente exclusivos e limitadores, pelo qual a União, os Estados e os Municípios teriam suas áreas exclusivas de autoridade, para um novo modelo federal baseado, principalmente na cooperação.

Aduziu que o legislador constituinte de 1988 atento à essa evolução, bem como sabedor da tradição centralizadora brasileira, tanto, obviamente nas diversas ditaduras que sofremos, mas também nos momentos de normalidade democrática, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da predominância do interesse, e ampliou as hipóteses de competências concorrentes, além de fortalecer o Município como polo gerador de normas de interesse local.

Disse que o princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro, portanto, é o princípio da predominância do interesse, tanto para as matérias cuja definição foi

preestabelecida pelo texto constitucional, quanto em termos de interpretação em hipóteses que envolvem várias e diversas matérias, como na presente ação direta de inconstitucionalidade.

Ora, a própria Constituição Federal, portanto, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, e a partir dessas opções pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).

Atuando desse maneira, se na distribuição formal de competências houve um maior afastamento do federalismo centrípeto que sempre caracterizou a república brasileira, na distribuição material, nossas tradições históricas, político-econômicas e culturais somadas ao próprio interesse do legislador constituinte, que permaneceria como poder constituído (Congresso Nacional), após a edição da Constituição de 1988, acabaram por produzir grande generosidade do texto constitucional na previsão dos poderes enumerados da União, com a fixação de competência privativa para a maioria dos assuntos de maior importância legislativa.

Percebe-se, portanto, que, em que pese as competências normativas estarem estampadas na Constituição Federal, nem sempre é fácil determinar sobre qual tema determinada lei está tratando, nem sempre sendo evidente de qual direito se está limitando ou concedendo com a lei questionada.

De qualquer forma, o STF vem interpretando de modo que incida sobre os casos a determinação para qual ente público permeia o interesse da lei.

Por fim, se traz o caso já mencionado em tópico supra, a ADI nº 3112, que trata sobre a inconstitucionalidade do Estatuto do Desarmamento, conforme ementa abaixo:

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 inócurrenente, 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 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. (ADI 3112, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 02/05/2007, DJe-131 DIVULG 25-10-2007 PUBLIC 26-10-2007 DJ 26-10-2007 PP-00028 EMENT VOL-02295-03 PP-00386 RTJ VOL-00206-02 PP-00538)

O relator do processo, Ministro Ricardo Lewandowski, disse que a Constituição não foi violada porque haveria interesse público da União em findar com o problema das organizações criminais interestaduais.

Atuando desse maneira, se na distribuição formal de competências houve um maior afastamento do federalismo centrípeto que sempre caracterizou a república brasileira, na distribuição material, nossas tradições históricas, político-econômicas e culturais somadas ao próprio interesse do legislador constituinte, que permaneceria como poder constituído (Congresso Nacional), após a edição da Constituição de 1988, acabaram por produzir grande generosidade do texto constitucional na previsão dos poderes enumerados da União, com a fixação de competência privativa para a maioria dos assuntos de maior importância legislativa.

Percebe-se, portanto, que, em que pese as competências normativas estarem estampadas na Constituição Federal, nem sempre é fácil determinar sobre qual tema determinada lei está tratando, nem sempre sendo evidente de qual direito se está limitando ou concedendo com a lei questionada.

De qualquer forma, o STF vem interpretando de modo que incida sobre os casos a determinação para qual ente público permeia o interesse da lei, trazendo para o mundo dos fatos as regras de competência normativa constitucionais.

4 CONCLUSÃO

Em vista dos argumentos apresentados durante todo o trabalho, bem como em virtude dos aspectos jurídicos expostos, acerca do federalismo e da competência normativa dos entes federados, pode-se concluir que o federalismo, somado a uma produtora distribuição das competências normativas, traz equilíbrio à existência simultânea dos entes federados – entidade federal e de Estados membros.

Como já dito, o federalismo é dinâmico, e consiste em um processo que inova a maneira como os cidadãos interagem com o Estado, uma vez que reformula toda a sistemática de um país.

De qualquer sorte, em se tratando da distribuição das competências normativas elencadas na CF, em que pese a carta magna ter atribuído um rol de competências privativas à União e tenha conferido aos Estados a competência remanescente, ou seja, pode legislar sobre tudo aquilo que não for de competência da União, a competência normativa atribuída ao ente central é demais abrangente, sobretudo tornando demansiadamente difícil que não haja tema que não se inclua no rol de competências da União.

Como se isso não fosse suficiente, há casos, como a já referida Estatuto do Desarmamento, onde, mesmo diante de competência dos Estados sobre a segurança pública, frente a uma problema de dimensão nacional, pode a União legislar sobre matéria de prerrogativa do Estado.

Ainda, a competência é classificada levando em consideração os fins de determinado atividade estatal, cuja classificação que interessa ao presente trabalho se refere à competência material, na medida em que fundada na natureza jurídica da causa.

A atribuição de competência, por óbvio, somente existe quando há mais de um ente público tomador de decisões, o seja, quando existe, mesmo que pequena, a descentralização política, do contrário não faria sentido dividir competências.

O Brasil possui um federalismo articulado em nível de Estados membros e regionalizado em grau de Município, os quais também possuem suas atribuições constitucionais.

Por fim, não se pode esquecer que o Brasil somente se tornou uma nação independente no ano de 1822 e uma república em 1888, enquanto os EUA, percussores do Federalismo, cerca de um século antes. Ainda, levando em consideração as peculiaridades históricas dos dois países, não é de se estranhar a diferença de como se opera o federalismo neles.

Ainda assim, não se pode aduzir que não há federalismo no Brasil, até porque há competências legislativas e administrativas atribuídas não somente aos Estados membros, mas também aos municípios.

REFERÊNCIAS

ATIQUÊ, Andraci Lucas Veltroni. *Federação e competência para legislar: estudo de um caso*. São Paulo: EDITE, 2006

BARROSO, Luis Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013

DALLARI, Dalmo Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2013

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Competência da Justiça do Trabalho: da relação de emprego à relação de trabalho*. Rio de Janeiro: Forense, 2012

JUNIOR, Cezar Saldanha Souza e AVILA, Marta Marques. *O Direito do Estado: Estudos sobre o Federalismo*. (Coord.). Porto Alegre: Dora Luzzatto, 2007.

MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

PIRES, Thiago Magalhães. *As competências legislativas na constituição de 1988: uma releitura de sua interpretação e da solução de seus conflitos à luz do Direito Constitucional contemporâneo*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa, *Federalismo: Condições de Possibilidade e Características Essenciais*. In: RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. *Constituição e Federalismo no Mundo Globalizado*. (Org.). São Luís: EDUFMA, 2011.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011