COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS E MATERIAIS NO CONTEXTO DO PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO[1]

LEGAL AND MATERIAL COMPETENCIES IN THE CONTEXT OF THE BRAZILIAN FEDERATIVE PACT

José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior[*]

Eduardo Martins de Lima[**]

RESUMO

O presente trabalho tem como referência o estatuto jurídico do atual Estado Democrático de Direito brasileiro e pretende-se refletir sobre os limites impostos aos Estados em termos do estabelecimento de competências legislativas e materiais no contexto do pacto federativo nacional. A Constituição de 1988 articula a repartição de competências entre União e Estados de forma conjugada, estabelecendo competências exclusivas e privativas, além das comuns e concorrentes. No sistema atual de repartição de competências, destacam-se os artigos 21 e 22 (competências materiais e legislativas exclusivas e privativas da União); artigo 25 (competência residual dos Estados); artigos 23 (competências materiais comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal) e 24 (competências legislativas concorrentes da União, dos Estados e do Distrito Federal); artigo 150 e seguintes (competências dos entes federativos em matéria tributária). O desenho atual da repartição de competências reduz a importância dos legislativos estaduais, que acabam por ter sua atividade preponderantemente voltada para o controle

---

[1] Esta é uma comunicação preliminar de uma pesquisa em andamento intitulada *Competências legislativas e materiais no contexto do pacto federativo brasileiro*, incluída no Programa de Pesquisa e Iniciação Científica da Universidade FUMEC (ProPIC/FUMEC) subsidiada com recursos da própria Universidade e do convênio com a Fundação Nacional para o Desenvolvimento do Ensino Superior Particular (FUNADESP) e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG). Integram a equipe os estudantes de graduação em Direito Ana Carolina Alves Villaça e Marina Dayrell Brasil de Lima (bolsistas de iniciação científica) e os estudantes do Mestrado em Direito e Instituições Políticas Vinicius Gonçalves Porto Nascimento e Fabrício Pereira Magalhães (assistentes de pesquisa voluntários).

[*] José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior é doutor em Direito Constitucional pela UFMG e professor da Universidade FUMEC; obaracho@veloxmail.com.br.

[**] Eduardo Martins de Lima é doutor em Ciências Humanas: Sociologia e Política pela UFMG e professor da Universidade FUMEC; edumartins@fch.fumec.br.

da Administração Pública estadual, pouco atuando em relação à criação de direitos dos cidadãos ou às formas de exercício de direitos fundamentais.

PALAVRAS-CHAVE: CONSTITUIÇÃO – FEDERAÇÃO - COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS E MATERIAIS.

ABSTRACT

The present work is based upon the juridical statute of the current Democratic State of the Brazilian Law, and is aimed to make a reflection on the limits imposed to the States regarding the establishment of legal and material competencies in the context of the national federative pact. The Constitution of 1988 articulates the partition of competencies between the Federation and the States on a joint basis, thus establishing exclusive and privative competencies, besides those common and concurrent ones. Under the current system of competence partition, it highlights the articles 21 and 22 (material and legal competencies that are exclusive and privative of the Federation); the article 25 (residual competence of the States); the articles 23 (common material competencies shared by the Federation, the States, and the Federal Capital) and 24 (concurrent legal competencies between the Federation, the States and the Federal Capital); the article 150 and following ones (competencies of the federative organisms concerning tax issues). The current picture of competence partition reduces the importance of state legislative bodies, which end up performing activities mainly directed towards the control of the Public Administration at state level, therefore having little to do with the creation of citizens' rights or the ways through which fundamental rights are exercised.

KEYWORDS: CONSTITUTION – FEDERATION - LEGAL AND MATERIAL COMPETENCIES.

INTRODUÇÃO

O objeto de estudo da pesquisa tem como referência o estatuto jurídico (notadamente a Constituição Federal, constituições estaduais e legislação ordinária e complementar) do atual Estado Democrático de Direito brasileiro e pretende refletir

sobre os limites impostos aos Estados em termos do estabelecimento de competências legislativa e materiais no contexto do pacto federativo nacional.

O TEMA PROBLEMA

O objetivo geral desta investigação é desenvolver um estudo crítico sobre as competências legislativas e materiais no paradigma do Estado Democrático de Direito, especialmente no que diz respeito à atribuição de poderes legislativos aos entes federativos estaduais brasileiros.

Foram estabelecidos quatro objetivos específicos para a pesquisa. O primeiro é identificar as principais teorias, considerando a literatura especializada nacional e estrangeira, que discutem a atribuição de competências legislativas nos contextos federativos. O segundo é analisar a Constituição Federal e Constituições Estaduais do Brasil, bem como legislação ordinária e complementar estabelecendo as competências legislativas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O terceiro é analisar a doutrina e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre as ações diretas de inconstitucionalidade questionando as competências legislativas federais e estaduais. Por fim, mas não menos importante, refletir sobre possibilidades de aprimoramento das normas jurídicas federais e estaduais que norteiam e disciplinam as competências legislativas dos entes federados brasileiros constitui-se no quarto objetivo.

A repartição de competências legislativas e materiais em um Estado de forma federal definem o próprio caráter da distribuição geográfica do poder. É o termômetro da federação, pois delimita o espaço de atuação de cada um daqueles que a integram.

A autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências e a distribuição constitucional de poderes, a fim de possibilitar o exercício e desenvolvimento de sua atividade normativa.

De acordo com José Afonso da Silva

> [...] competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, ou de um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competência são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções. (SILVA, 1999, p. 479).

O Brasil consagrou na Constituição de 1891 a forma horizontal de repartição de competências, a qual privilegia a atribuição de competências exclusivas e privativas

aos entes da federação, restringindo a possibilidade de conflitos ou tornando mais objetivas as formas de solução dos mesmos.

O federalismo de cooperação consagrado a partir da Constituição de 1934 tornou mais complexa a repartição de competências, na medida em que a forma horizontal de repartição de competências cedeu espaço para a forma vertical, com a previsão de competências comuns e concorrentes entre União e Estados.

A Constituição de 1988 dispõe no seu artigo 1° que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos estados e Municípios e do Distrito Federal e constitui-se em Estado Democrático de Direito.

Ademais, através de seu artigo 18, a Constituição reza que:

> A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Esta mesma Constituição articula a repartição de competências entre União e Estados de forma conjugada, estabelecendo competências materiais exclusivas e comuns, além de competências legislativas exclusivas, privativas, concorrentes e suplementares entre os seus entes federativos, norteadas pelo princípio geral da predominância do interesse. Desta forma, à União cabe legislar sobre matérias e questões de predominante interesse geral nacional. Aos Estados os assuntos de predominante interesse regional e aos Municípios os de interesse local.

As competências podem ser classificadas em dois grandes grupos. O primeiro é o da competência material, que se traduz nas atribuições administrativas e se dividem em exclusiva e comum.

O segundo é o da competência legislativa, que se traduz na possibilidade de regulamentar determinada matéria através da expedição de leis, se dividem em: exclusiva, privativa, concorrente e suplementar.

Diz-se que a competência é exclusiva quando é atribuída a uma entidade com exclusão das demais, sem possibilidade de delegação (transmitir o poder). Competência privativa, àquela enumerada como própria de uma entidade, podendo, contudo ser delegada a outra. Competência comum significa legislar ou praticar atos em pé de igualdade com outros, sem que o exercício de uma venha a excluir a competência de outra. Competência concorrente é a possibilidade de dispor sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade federativa. Podendo ser plena, no âmbito de seu

território, quando inexistir legislação federal; ou suplementar, quando as normas supram ausência ou omissão de determinado ponto da norma geral nacional, ou desdobrem seu conteúdo visando atender peculiaridades locais. Sempre a legislação federal terá primazia sobre as elaboradas concorrente ou suplementarmente pelas outras unidades da federação.

No sistema atual de repartição de competências, destacam-se os artigos 21 e 22 como definidores das competências exclusivas[2] e privativas[3] da União,

---

[2] 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 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, 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: 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; 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, 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 permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais; 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.

respectivamente. No artigo 25 encontram-se as competências residuais dos Estados e, observe-se, que no parágrafo 1º está disposto que são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição. Os artigos 23 e 24, por sua vez, consagram, respectivamente, as competências comuns[4] e concorrentes[5] entre entes

---

[3] 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 - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais; XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular; XX - sistemas de consórcios e sorteios; XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares; XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais; XXIII - seguridade social; XXIV - diretrizes e bases da educação nacional; XXV - registros públicos; XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza; XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1°, III; XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional; XXIX - propaganda comercial. Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

[4] 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; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; 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.

[5] 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 - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; XI - procedimentos em matéria processual; XII - previdência social, proteção e

federativos. Há, ainda, a repartição de competências em matéria tributária, que nos termos do artigo 150 e seguintes prefiguram uma forma específica de repartição de competências.

O parágrafo único do artigo 22 permite à União, através de lei complementar, delegar competências aos Estados para legislar sobre matérias de competência privativa da União, hipótese que tem ocorrido de forma bastante escassa. Cite-se como exemplo, a Lei Complementar n. 103/2000, que autoriza os legislativos estaduais a legislar sobre pisos salariais, matéria de competência privativa da União.

Importante, também, destacar que a Constituição de 1988 inclui no desenho da federação os poderes locais, chegando mesmo a declarar o Município como integrante da federação, nos termos dos artigos 1º e 18, conforme assinalado acima. Em que pese a defesa de alguns juristas como José Afonso da Silva (2004) e Pinto Ferreira (1995) no sentido de que os Municípios não integram a federação, é indiscutível que a posição que hoje ocupam restringiu o espaço de competências dos Estados, como resultado da própria tendência centralizadora que se estabeleceu a partir de 1930.

A propósito da inclusão do município como ente federativo, Dallari observa que:

> Um ponto que deve ser ressaltado é que a Constituição inclui o Município entre os entes que podem exercer as competências comuns, enumeradas no artigo 23, mas só se refere aos Estados quando admite a legislação suplementar. Como tem sido consenso na doutrina, o que existe aí é uma imperfeição da Constituição, pois obviamente o Município, exercendo as competências comuns, deverá legislar sobre a matéria em relação à qual for exercer concretamente a competência. Além disso, pelo artigo 30, inciso I, a Constituição dá competência ao Município para legislar sobre os assuntos de interesse local. Assim, pois, em se tratando de matéria não incluída na competência exclusiva da União e que tenha sido objeto de norma geral federal - ou mesmo estadual, se surgir a hipótese-, o município poderá legislar sobre aspectos específicos dessa mesma matéria, que, a par do interesse geral, sejam de interesse local. (DALLARI, s.d., p. 4)

O quadro descrito sucintamente acima tem limitado de forma importante a atuação dos Estados. Inicialmente porque a competência residual prevista no artigo 25, que é privativa dos Estados torna-se realidade inexistente, na medida em que a

---

defesa da saúde; XIII - assistência jurídica e Defensoria pública; XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; XV - proteção à infância e à juventude; XVI - 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. § 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.

Constituição da República é muito detalhista na definição do elenco de matérias sujeitas à atuação exclusiva ou privativa da União, praticamente esgotando o rol de temas jurídicos de maior relevância. Por outro lado, ao reconhecer competências privativas para os Municípios[6], acrescenta um novo elemento limitador para os Estados, pois estes já não têm mais espaço para determinar a organização dos poderes locais.

A atuação legislativa dos Estados hoje está em grande medida limitada às competências comuns e concorrentes, previstas nos artigos 23 e 24. O exercício de tais competências, entretanto, é também em grande medida determinado pela União. O parágrafo único do artigo 23 estabelece que lei complementar federal definirá as formas de cooperação entre os entes da federação no exercício da competência comum, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar nacional. Por outro lado, o artigo 24 especifica as matérias no âmbito da competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal e determina no seu parágrafo 1º que compete à União editar normas gerais sobre estas matérias, normas estas que delimitam o campo de atuação dos Estados, mas que não excluem a competência suplementar destes Estados (parágrafo 2º). Diante da inexistência de lei federal sobre normas gerais, os estados exercerão a competência legislativa plena para atender suas peculiaridades (parágrafo 3º). Ademais, está estabelecido que a superveniência e lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (parágrafo 4º). Portanto, mesmo no âmbito da competência concorrente, que hoje compreende grande parte da atuação legislativa dos Estados, há um forte impacto das normas editadas pelo Congresso Nacional.

A este respeito, Dallari pondera que:

> Uma questão de grande importância, por suas implicações teóricas e práticas, e que tem sido objeto de controvérsias, é o sentido da expressão "normas gerais", usada na Constituição, no § 1º. do artigo 24, para definir a competência legislativa da União, no âmbito das competências concorrentes.

---

[6] 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; 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

> Não têm sido raras as vezes em que, por inadvertência ou deliberadamente,o legislador federal tem fixado normas sobre pontos particulares, de caráter regional ou local, de matéria sobre a qual só poderia fixar normas gerais. Nesses casos, aquilo que constar de lei federal e que não se caracterizar, pelo conteúdo, como norma geral será inconstitucional, por exorbitância no exercício da competência legislativa. (DALLARI, s.d., p. 4)

O desenho atual da repartição de competências reduz a importância dos legislativos estaduais, que acabam por ter sua atividade preponderantemente voltada para o controle da Administração Pública estadual, pouco atuando em relação à criação de direitos dos cidadãos ou às formas de exercício de direitos fundamentais.

A preponderância da União sobre os demais entes da federação, em especial os Estados-Membros é algo patente. O intuito de diminuir as competências da União, presente na constituinte de 1988, não se concretizou, ao contrário, a atuação da União se ampliou, concentrando o planejamento nacional. Outro fator que influencia esta situação é o fato de toda competência legislativa gerar uma administrativa, não sendo, porém, a recíproca verdadeira. Ou seja, os Estados, muitas vezes, possuem competências materiais, mas não legislativas.

Embora as competências concorrentes tentem equilibrar esta situação, a União fica responsável por editar normas gerais, estas muitas vezes já presentes na Constituição, limitando a participação do Estado. Em um âmbito geral os Estados continuaram em sua posição inquietante, pois os Municípios se fortaleceram alcançado o seu reconhecimento como ente federativo, ao mesmo tempo em que a União ampliou suas competências. Pode-se dizer que a Constituição de 1988 pouco reservou aos Estados, o que se reflete nas Constituições Estaduais, que na verdade não realizam mais do que transcrever o texto da Constituição Federal. Caracterizando assim, uma forma federativa muito concentrada em torno da União, parecendo os Estados, muitas vezes, meros coadjuvantes da Constituição, ao contrário do que se poderia esperar, por serem estes entidades federativas.

A reflexão que se pretende através da pesquisa tem por campo as possibilidades de atuação dos legislativos estaduais, em face do desenho pouco favorável que a Constituição lhe confere. Não podemos perder de vista a interferência do jogo político na definição de tais competências, mas o desenho constitucional parece em grande medida desfavorável aos Estados.

Além da divisão de competência entre as entidades que compõem a Federação, a Constituição Federal determina a distribuição de funções no âmbito de cada unidade, o que tradicionalmente chamamos de "tripartição dos poderes".

São Poderes da União, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si.

Assim, as funções típicas estabelecidas constitucionalmente são: Legislativa, Executiva e Judiciária.

Embora a atividade dos três poderes se interrelacionem, num sistema de freios e contrapesos, à busca da harmonia necessária à realização do bem da coletividade e para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro, como veremos a seguir, a regra constitucional é da indelegabilidade de atribuições. As hipóteses de delegação têm que estar previstas na Constituição, daí podermos afirmar que são independentes.

METODOLOGIA

Ressaltando a importância da definição de um marco teórico como elemento de controle da pesquisa científica, as professoras Miracy Gustin e Maria Tereza Dias o definem como:

> uma afirmação incisiva de um teórico de determinado campo do conhecimento que realizou investigações e reflexões ordenadas sobre determinado tema e chegou a explicações e conclusões metódicas sobre o assunto ou (...) o fundamento teórico que respalda suas reflexões em toda sua produção ou em parte dela. (DIAS & GUSTIN, 2002, p. 57).

Nesse sentido, entendemos adequado adotar como marco teórico da pesquisa, que ora se desenvolve, a concepção do Direito como integridade apresentada por Ronald Dworkin (2000, 2002) ao longo de suas obras e, em especial, em O Império do Direito(s.d.).

Efetivamente, é neste livro que o autor procura expor de modo sistemático a concepção do Direito que ele veio desenvolvendo durante décadas de atividade intelectual, a qual ele denomina “Direito como integridade”. Para tanto, ele começa analisando o que é o Direito e, em seguida, diversas teorias relativas à atividade interpretativa. Apresentados, então, seus entendimentos básicos sobre referidos temas, Dworkin passa à crítica das duas principais concepções do Direito presentes na história do pensamento jusfilosófico, quais sejam, aquelas encampadas pelo positivismo jurídico

e pelo jusnaturalismo, as quais, segundo ele, não seriam aptas a explicar nossa prática jurídica de modo plausível, nem a justificá-la coerentemente.

Posto isto, Dworkin começa a delimitar os contornos do Direito como integridade, concepção que ele apresenta em sua obra e que, diferentemente das teorias criticadas, se adequaria e justificaria o Direito das sociedades contemporâneas. Isto é, o princípio da integridade estaria presente nas práticas políticas e jurídicas correntes como uma demanda por decisões coerentes quanto aos princípios do ordenamento jurídico, e, por outro lado, seria um forte argumento em favor da legitimidade do monopólio da coerção pelo Estado de Direito.

Dentre os diversos requisitos e características da concepção do Direito como integridade, será, então, essencial para o desenvolvimento do argumento de nossa pesquisa, a relação entre o princípio da integridade e a necessária coerência quanto aos princípios que se demanda do aplicador do Direito, entendida esta não como vinculação à linha das decisões anteriores, nem como mera igualdade formal:

> [...] o direito como integridade (...) exige que um juiz ponha à prova sua interpretação de qualquer parte da vasta rede de estruturas e decisões políticas de sua comunidade, perguntando-se se ela poderia fazer parte de uma teoria coerente que justificasse essa rede como um todo (DWORKIN, s.d, p. 294).

Dworkin expõe seu pensamento sobre o princípio da integridade e sua demanda por uma coerência de princípio do ordenamento jurídico, seja quando da criação da lei, seja na sua aplicação. Assim é que, ele afirma:

> Será útil dividir as exigências da integridade em dois outros princípios mais práticos. O primeiro é o princípio da integridade na legislação, que pede aos que criam o direito por legislação que o mantenham coerente quanto aos princípios. O segundo é o princípio da integridade no julgamento: pede aos responsáveis por decidir o que é a lei, que a vejam e façam cumprir como sendo coerente nesse sentido. (DWORKIN, 2000, p. 203).

Com efeito, é com base nessa conexão que se pretende avaliar a coerência e, conseqüentemente, a consistência da doutrina e do entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal ao reforçar a centralização de competências legislativas e materiais em torno da União e em detrimento dos Estados no contexto do pacto federativo brasileiro.

Quanto aos demais aspectos metodológicos da pesquisa, convém ressaltar que a mesma qualificar-se-á, quanto ao setor do conhecimento em que se insere, como

uma pesquisa interdisciplinar, por envolver temas de Direito Constitucional, Direito Administrativo, Filosofia do Direito, Hermenêutica Jurídica, História, Ciência Política, Sociologia, e Economia.

Sendo as Instituições Políticas objeto de construções históricas e sociais, não devem ser tratadas em "si" de forma abstrata e atemporal, mas em suas devidas relações a partir de um contexto político-histórico-social.

Pretende-se contribuir para uma releitura teórica e prática do papel histórico das citadas instituições políticas pós 1988, sem contudo desconsiderar a tensão dialética presente no processo interdisciplinar e reflexivo de análise da realidade, pretendendo assim, destituir representações simplificadoras, rever interpretações conservadoras, buscando recolocarmos numa abordagem integradora deste aspecto do real que caracteriza-se como objeto de estudo eleito por este grupo de pesquisadores.

Os dados que se constituem em objetos de análise da pesquisa são, quanto a sua natureza: dados primários, dentre os quais destacam-se a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, bem como projetos de lei em tramitação e com tramitação encerrada na Assembléia de Minas Gerais; e, dados secundários, que envolverão especialmente as principais obras produzidas por doutrinadores brasileiros e estrangeiros que analisam a mesma questão objeto do presente estudo.

Considerando, assim, o caráter eminentemente teórico-prático e interdisciplinar da pesquisa, importa referir, por fim, que a análise de conteúdo será tanto o procedimento de análise dos referidos dados, quanto a estratégia metodológica geral da investigação.

Decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em relação a temas centrais para a organização federativa, tais como aquelas relativas à Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal) demonstram a escassez de temas hoje objeto da atuação legislativa dos Estados.

A pesquisa em andamento pretende trabalhar as seguintes dimensões: a estrutura fornecida pela Constituição, o funcionamento de tal estrutura em função do jogo político entre União e Estados, o universo legislativo estadual e a posição do Supremo Tribunal Federal que, em boa medida, tem contribuído para a consolidação de uma federação centralizada.

DADOS PRELIMINARES

Pesquisando a produção legal da Assembléia Legislativa de Minas Gerais constatamos que, desde 1989 até junho de 2006 - portanto em um contexto de nova realidade constitucional federal e estadual -, 774 projetos de lei cuja tramitação foi encerrada, seja porque foram arquivados definitivamente (retirados pelo autor ou outro motivo), ou porque foram rejeitados pelo plenário ou, ainda, porque foram transformados em norma jurídica, receberam parecer de inconstitucionalidade emitido pela Comissão de Constituição e Justiça. O quadro 1, a seguir, lista os projetos de lei selecionados e que contêm conflito com a Constituição Federal. Foram selecionadas proposições de lei que dispõem sobre temas de competência privativa da União Federal e de competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal, e que receberam, com maior freqüência, pareceres de inconstitucionalidade, antijuridicidade e ilegalidade.

Quadro 1 Projetos de lei com tramitação encerrada na Assembléia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) com parecer de inconstitucionalidade da Comissão de Constituição e Justiça

Projeto com tramitação encerrada na ALMG	**Ementa**	**Fundamento Constitucional e Conflito observado**
PL. 1857-2004	Dispõe sobre o registro de união e comunhão afetiva no Estado de Minas Gerais.	Art. 22, I e XXV, CF. Competência privativa da União legislar sobre Direito Civil e registro público.
PL. 1029-2003	Dispõe sobre a edição da tabela de referencial honorários médicos.	Art. 22, XVI, CF. Matéria privativa da União, a organização do sistema nacional de emprego e condições para exercício de profissões.
PL. 686-2003	Dispõe sobre a implantação e os valores do piso salarial de que trata o art. 7, v, da constituição da república. (define piso salarial proporcional à extensão e complexidade do trabalho).	
PL. 543-2003	Modifica o art. 4 da lei 9944, de 20 setembro de 1989, que altera dispositivos da lei 6763, de 26	Art. 24, I, CF. Competência concorrente legislar sobre Direito Tributário.

	de dezembro de 1975, e da lei 9758, de 10 fevereiro de 1989. (concede isenção de icms, incidente no fornecimento de energia elétrica e na prestação de serviços de telefonia, aos imóveis das entidades filantrópicas de assistência social, educacionais e de saúde, sem fins lucrativos, que prestem relevantes serviços à sociedade e auxiliem o poder público).	
PL. 299-2003	Dispõe sobre a proibição de cobrança em conta telefônica e dá outras providências.	Competência da União a exploração direta ou mediante concessão dos serviços de telecomunicações.
PL. 176-2003	Cria a lei estadual dos direitos povos indígenas.	Art. 22, XIV,CF. Competência privativa da União legislar sobre população indígena.
PL. 72-2003	Disciplina a aferição de velocidade em rodovias, por meio de radares eletrônicos.	Art. 22, XI, CF. Competência privativa da União legislar sobre trânsito e transporte.
PL. 1964-2002	Dispõe sobre sinalização no transporte ferroviário de cargas e passageiros.	Art. 22, XI, CF. Competência privativa da União legislar sobre trânsito e transporte.
PL. 1920-2001	Institui o programa "feriado fiscal".	
PL. 1597-2001	Autoriza o estado de minas gerais a isentar o icms incidente sobre os produtos que menciona.	Competência do estado legislar sobre ICMS.
PL. 1587-2001	Dispõe sobre a redução da taxa de iluminação pública sobre os consumidores de energia elétrica.	
PL. 1569-2001	Estabelece normas de segurança pública para os condutores de motocicletas e dá outras providências.	Art. 22, XI, CF. Competência privativa da União legislar sobre trânsito e transporte.
PL. 1541-2001	Transforma em advertência por escrito as infrações de natureza leve ou média atribuídas a proprietário de veículo automotor.	Art. 22, XI, CF. Competência privativa da União legislar sobre trânsito e transporte.
PL. 1462-2001	Dispõe sobre incentivos a geração de energia elétrica alternativa e dá outras providências.	Art. 22, IV, CF. Competência privativa da União legislar sobre energia.

PL. 1402-2001	Proíbe a propaganda de produtos que contêm agrotóxicos e dá outras providências.	Art. 22, XXIX, CF. Competência privativa da União legislar sobre propaganda comercial.
PL. 1363-2001	Altera a lei 12735, de 30 de dezembro de 1997, que dispõe sobre o imposto sobre a propriedade de veículos automotores - ipva - e dá outras providências. (concede isenção do ipva aos produtores rurais ou cooperativas agropecuárias proprietários de ônibus destinados ao transporte de seus funcionários).	Art. 24, I, CF. Competência concorrente legislar sobre Direito Tributário.
PL. 1311-2000	Autoriza o poder executivo a reduzir em 50% (cinqüenta por cento) o valor correspondente às infrações de trânsito aplicadas até 30 de novembro de 2000.	Art. 22, XI, CF. Competência privativa da União legislar sobre trânsito e transporte.
PL. 1193-2000	Autoriza o Detran-MG a anistiar as multas de trânsito aplicadas a mototaxistas pelo exercício ilegal da profissão no município de montes claros, no período de setembro de 1997 até a presente data.	Art. 22, XI, CF. Vício de inconstutucionalidade material ao dispor sobre matéria de trânsito, competência legislativa privativa da União.
PL. 1159-2000	Dispõe sobre a exploração e a fiscalização de loterias de bingo pela loteria do estado de minas gerais e dá outras providências.	Art. 22, XX, CF. Competência privativa da União legislar sobre sorteios.
PL. 183-1999	Acrescenta parágrafo ao art. 2 da lei 12502, de 30 de maio de 1997. (obriga a notificação ao motorista no ato da infração, nos casos de excesso de velocidade e avanço de sinal).	Art. 22, XI, CF. Competência privativa da União legislar sobre trânsito e transporte.
PL. 128-1999	Altera a lei 7302, de 21 de julho de 1978, que dispõe sobre a proteção contra a poluição sonora no estado de minas gerais. (permite aos templos religiosos exceder em 10% os níveis de ruído especificados na ABNT).	Art.24, VI, CF. Competência concorrente legislar sobre controle de poluição.
PL. 27-1999	Institui a certidão negativa de debito ambiental, determina sua	Art. 22, XXVII, CF. Competência privativa da União

	exigência nas licitações estaduais e da outras providencias.	legislar sobre normas gerais de licitação.
PL. 1-1999	Dispõe sobre o cultivo e o plantio de vegetais geneticamente modificados no território do Estado.	Art. 24, V e VI, CF. Competência concorrente dos estados, União e DF, legislar sobre produção e consumo, florestas, caça, pesca.
PL. 1590-1997	Proíbe o uso e a comercialização dos agrotóxicos a base das substancias que discrimina e da outras providencias.	
PL. 1585-1997	Dispõe sobre o fornecimento de água e energia elétrica destinadas a unidades residenciais cujos responsáveis estejam desempregados e da outras providencias.	Art. 22, IV, CF. Competência privativa da União legislar sobre energia.
PL. 792-1996	Dispõe sobre a fabricação, o transporte, o comercio e o uso de fogos de artificio, artigos pirotecnicos e similares.	Art. 22, XXI, CF. Competência da União regulamentar a produção e comercialização de material bélico.

Fonte: Banco de dados da Assembléia Legislativa de Minas Gerais.

Ademais pesquisamos, também, os projetos de lei em tramitação na Assembléia de Minas e que tiveram parecer de inconstitucionalidade emitidos pela Comissão de Constituição e Justiça que totalizaram 336. O quadro 2, a seguir, lista os projetos de lei selecionados e que contêm conflito com a Constituição Federal. Foram selecionadas proposições de lei que dispõem sobre temas de competência privativa da União Federal e de competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal, e que receberam, com maior freqüência, pareceres de inconstitucionalidade, antijuridicidade e ilegalidade.

Quadro 2 Projetos de lei tramitando na Assembléia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) com parecer de inconstitucionalidade da Comissão de Constituição e Justiça

Projeto em tramitação na ALMG	**Ementa**	**Fundamento Constitucional e Conflito observado**
PL. 3260-2006	Estabelece condições para a distribuição e a comercialização de bebidas	Art. 22, XXIX, CF. Propaganda comercial é competência legislativa

	alcoólicas no Estado de Minas Gerais.	privativa da União. Art. 24, V, CF. Produção e consumo é matéria da competência concorrente.
PL. 3258-2006	Cria a obrigatoriedade da prestação de serviços junto a vítimas de acidentes de trânsito, por menores flagrados dirigindo automóvel sem carteira de habilitação.	Art. 22, XI, CF. Trânsito e transporte é competência legislativa privativa da União Art. 22, I, CF. Direito Penal é de domínio exclusivo da União.
PL. 2778-2005	Dispõe sobre parâmetros informativos para as condições gerais de contratação nas relações de consumo.	Art. 22, I, CF. Direito Civil é competência legislativa privativa da União.
PLC 79-2006	Estabelece normas de cálculo do montante mínimo a ser aplicado anualmente pelo estado em ações e serviços de saúde e dá outras providências.	Art. 198, CF. É competência da União editar lei complementar sobre proteção e defesa da saúde.
PL. 2657-2005	Pretende estabelecer o parcelamento,em ate doze vezes, do debito referente ao IPVA não pago no devido exercício, com redução de multas e juros de mora.	Art, 155, II, CF. CF delega aos estados e DF competência para instituir imposto sobre a propriedade de veículos automotores.
PL. 2642-2005	Pretende instituir mecanismos que facilitem o acesso dos cidadãos aos bancos de dados dos órgãos de proteção e defesa do consumidor do Estado	Art. 24, V e VIII, CF. Bancos de dados dos órgãos de proteção e defesa do consumidor é matéria de competência concorrente.
PL. 2353-2005	Dispõe sobre informações prestadas nos catálogos de telefone distribuídos no Estado.	Art. 22, IV, CF. É competência privativa da União legislar sobre telefonia.
PL. 1137-2003	Autoriza a isenção do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias - icms -, incidente sobre a saída, nas operações internas, para a aquisição de ônibus para utilização exclusiva no transporte coletivo de passageiros.	Art. 155, XII, CF. Há necessidade de deliberação do Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ - para a concessão de isenção sobre o ICMS.
PL. 440-2003	Dispõe sobre a	Art. 22, IV.

	comercialização de água mineral no estado de minas gerais e dá outras providências.	A matéria se insere no domínio de competência legislativa privativa da União.
PL.127-2003	Altera o art. 12 da lei 6763, de 26 de dezembro de 1975, que consolida a legislação tributária do estado de minas gerais, e dá outras providências. (reduz para 12% a alíquota do icms incidente sobre a farinha de trigo se ela for adicionada de farinha ou fécula de mandioca).	Art. 24, V. É competência do estado legislar concorrentemente com a União quanto a matérias relativas a produção e consumo.

Fonte: Banco de dados da Assembléia Legislativa de Minas Gerais.

Foi feita, também, uma pesquisa junto ao STF com o objetivo de detectar Ações Diretas de Inconstitucionalidade envolvendo normas jurídicas estaduais. As referências para a pesquisa formam os temas mais recorrentes nos pareceres de inconstitucionalidade da Comissão de Constituição da Assembléia Legislativa de Minas Gerais. O quadro 3, a seguir, é uma amostra aleatória das ADIns sobre competência material concorrente, art. 24 CF.

Quadro 3 - Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) envolvendo normas jurídicas estaduais, STF

ADI	Ementa	Fundamento constitucional e conflito observado.
ADI 1980 / PR	Assegura ao consumidor o direito de obter informações sobre natureza, procedência e qualidade dos produtos combustíveis, comercializados nos postos revendedores situados naquela unidade da federação.	Alegação de ofensa aos arts. 22, I, IV e XII, 177, §§ 1º e 2º, I e III, 238 e 170, IV, da constituição federal. medida cautelar.
3645 / PR	Informação quanto à presença de organismos geneticamente modificados em alimentos e ingredientes alimentares destinados ao consumo humano e animal.	Competência legislativa concorrente para dispor sobre produção, consumo e proteção e defesa da saúde. Art. 24, V e XII, da constituição federal. estabelecimento de normas

		gerais pela união e competência suplementar dos Estados.
1245 / RS	Lei estadual que amplia definição estabelecida por texto federal em matéria de pesca artesanal.	Art. 24, VI.

Fonte: STF

Apenas a título de ilustração, o plenário do Supremo Tribunal Federal declarou, em novembro de 2005, por unanimidade, a inconstitucionalidade da Lei estadual 10.860/01, de São Paulo, que estabelece requisitos para a criação, autorização de funcionamento, avaliação e reconhecimento dos cursos de graduação na área da saúde de instituições públicas e privadas. A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 3098) proposta pelo governador de São Paulo, Geraldo Alckmin, questionava a norma que atribui ao Conselho Estadual de Saúde a competência de emitir parecer conclusivo sobre a necessidade social dos cursos em questão.

Conforme o governador, a lei impugnada não define os critérios a serem observados para satisfação do requisito de necessidade social, segundo ele, "uma lacuna insanável". Mas "ainda que clarificasse esses conceitos, o legislador paulista estaria, como efetivamente está, a usurpar competência outorgada pela Constituição Federal à União, à qual compete legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (artigo 22, inciso XXIV)", argumentava.

Para Alckmin, no artigo 24, inciso IX, a Constituição confere aos Estados e ao Distrito Federal competência concorrente à União no que concerne a educação, cultura, ensino e desporto. Já o parágrafo 1º, do mesmo artigo, estabelece que, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limita-se a estabelecer normas gerais, cabendo aos estados a competência legislativa suplementar.

Quanto às instituições privadas, sustentava que a norma impugnada viola também o artigo 209 da Carta Maior, que determina ser livre o ensino de iniciativa privada se atendidos dois requisitos: o cumprimento das normas gerais da educação nacional e a obtenção de autorização e avaliação de qualidade pelo poder público.

Antes de votar, o ministro-relator, Carlos Velloso, explicou que quando duas entidades políticas – como, por exemplo, a União e os Estados - têm competência para legislar sobre a mesma matéria, tem-se competência concorrente que pode ser cumulativa ou não-cumulativa (suplementar). Segundo ele, cabe Estado-membro, no

uso da competência suplementar, “preencher os vazios daquela lei de normas gerais, a fim de afeiçoá-la às peculiaridades locais”, como também, uma vez inexistente a lei federal de normas gerais, “exercer a competência legislativa plena para atender a suas peculiaridades”.

Para Velloso, no caso da ADI em questão, “a lei estadual foi além da competência concorrente suplementar”. Ele destacou que a norma foi editada quando já existia a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9394/96), daí a afronta à Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. Disponível em: <www.almg.gov.br>. Acesso em 18 nov 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Normas gerais sobre saúde*: cabimento e limitações. Disponível em: http://saudepublica.bvs.br/lildbi/docsonline/1/2/121-Dalmo_Dallari_-_Normas_gerais.doc. Acessado em 12 nov. 2006

DIAS, Maria Tereza Fonseca; GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002

DWORKIN, Ronald. *Uma questão de* princípio. trad. Luís Carlos Borges São Paulo: Martins Fontes, 2000.

_____. *Levando os direitos a sério*. trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

_____. *O império do direito*. São Paulo: Martins Fontes, s.d.

PINTO, Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1995.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Melhoramentos, 2004.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em: <www.stf.gov.br>. Acesso em 18 nov. 2006.