

Abhner Youssif: A irrenunciabilidade das competências federativas

No último mês, o Plenário do Supremo Tribunal Federal se deparou com uma interessante questão federativa. Na ADI 2.303, ajuizada em agosto de 2000 pelo governador do Rio Grande do Sul, impugnava-se a Lei gaúcha 11.463/2000, que, ao dispor sobre os organismos geneticamente modificados (OGM), remetia a disciplina do tema à legislação federal, nada dispondo, de fato, sobre o tema (seu artigo 1º assim dispunha: “O cultivo comercial e as atividades com organismos geneticamente modificados (OGMs), inclusive as de pesquisa, testes, experiências, em regime de contenção ou ensino, bem como os aspectos ambientais e fiscalização obedecerão estritamente à legislação federal específica”).

O ponto central da alegação de inconstitucionalidade restava na afirmação de que, ao tão somente se vincular de forma direta à legislação federal de regência, o dispositivo legal representava verdadeira renúncia pelo Estado de competência legislativa própria, que lhe é atribuída pelo regime constitucional federativo.

Dentre as disposições constitucionais relativas à organização do Estado e à sua disposição político-administrativa entre os Poderes e as instituições democráticas, parte relevante é destinada à repartição de competências entre os entes federados, sejam elas administrativas, judiciais ou legislativas. A princípio, essa estrutura adotada pela Constituição de 1988 na repartição de competências entre os membros federados dá-se a partir de alguns nortes principais, dentre os quais dois se destacam com maior relevância: o *princípio da predominância do interesse* e o da *subsidiariedade*.

Em breves termos, segundo o primeiro critério, temas de interesse nacional inserem-se dentre as competências da União; de interesse regional nas dos estados-membros e as de interesse local nas dos municípios. De outro lado, segundo a subsidiariedade, devem ser privilegiados os níveis inferiores de competência para o exercício de competências políticas e administrativas, atribuindo-a ao ente superior apenas quando os entes locais não sejam capazes de dar tratamento adequado à questão. Desse modo, a partir da ideia de subsidiariedade no exercício das competências federativas, indica-se que as opções político-legislativas devem ser tomadas em um nível de decisão mais próximo do cidadão, atribuindo-se, em última medida, à comunidade a busca de solução para seus próprios problemas.

A partir dessas premissas, prima-se por um tratamento específico das questões locais, como medida de afirmação das competências autônomas dos entes federados menores, bem como da própria autodeterminação dos cidadãos e da soberania do povo. Ainda, permite-se uma atuação complementar e conjunta entre os entes, privilegiando, também, um mais forte *federalismo de cooperação*.

Não obstante, ainda que estabelecidos esses critérios, prevalecem as dúvidas quanto à concreta repartição de competências entre os entes federados. E tal fato, pode-se dizer, não se deve a causa única.

De início, pode-se apontar a situação dos casos limítrofes, nos quais não se sabe, com certeza, a quem cabe a competência do tema sobre o qual se está a versar. É o que ocorre quando são abrangidos, em um mesmo ato legislativo, aspectos multidisciplinares que, à primeira vista, integram tanto matérias sujeitas à competência legislativa privativa da União (artigo 22 da CRFB/88) quanto aquelas submetidas à competência concorrente (artigo 24 da CRFB/88). Exemplificativamente, veja-se que matérias muito

próximas recebem tratamento constitucional diverso, a integrar os distintos róis ora mencionados, tais como: Direito Civil (artigo 22, I) e Direito do Consumidor (artigo 24, V e VIII); Direito Penal (artigo 22, I) e Direito Penitenciário (artigo 24, I); Direito Processual e procedimentos em matéria processual (artigo 24, XI); sem falar nos conflitos aparentes que potencialmente também envolvem as competências administrativas exclusivas (artigo 21) ou comuns (artigo 23).

Além dessa arquitetura constitucional que, por si só, já parece favorecer com maior vigor o ente federal, ao atribuir-lhe muito mais competências do que as distribuídas aos demais entes federativos, outro fator que acrescenta incertezas e distorções à equação disposta é a própria interpretação que o Supremo Tribunal Federal usualmente parece conferir a tais dispositivos. Se, por um lado, não se tem, em muitos casos, uma definição clara da corte sobre os critérios adotados quanto à definição de qual dos regimes constitucionais de competência deve ser aplicado aos casos limítrofes; por outro, justamente nessas situações é que parece se revelar uma tendência centralizadora segundo a qual, na dúvida, prevalece a competência privativa da União, excluindo-se a atuação legislativa dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios. Sob esse ponto de vista, o estudo dos entendimentos afirmados pelo Supremo Tribunal Federal passa a se mostrar essencial para a compreensão dos contornos institucionais assumidos pelo federalismo brasileiro.

Na ADI 2.303, referida no início do texto, o tribunal considerou inconstitucional o ato normativo impugnado, a partir do entendimento de que nem mesmo por legislação própria o estado pode subtrair sua autonomia federativa decorrente do modelo federalista, simplesmente se submetendo à legislação federal. Ainda em 2000, em sede de julgamento da medida cautelar, o tribunal já havia suspenso a aplicação da lei impugnada, em razão da prevalência do entendimento então majoritário de que se tratava de legislação “atentatória à autonomia do Estado quando submete, indevidamente, à competência da União, matéria de que pode dispor”. O caso era de relatoria do ministro Maurício Corrêa, que à época ficou vencido, ao firmar a posição de que “o diploma legal impugnado não afasta a competência concorrente do Estado-membro para legislar sobre produtos transgênicos, inclusive, ao estabelecer, malgrado superfetação, acerca da obrigatoriedade da observância da legislação federal”. Agora em análise do mérito, na sessão plenária de 5 de setembro deste ano, o pedido de inconstitucionalidade foi julgado procedente de forma unânime, mantendo-se a medida cautelar anteriormente concedida.

No plano constitucional da divisão das competências entre os entes federados, destaca-se que é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios cuidar da saúde pública, proteger o meio ambiente, além de fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar (artigo 23, incisos II, VI e VIII, da CRFB/88, respectivamente). De igual modo, no âmbito legislativo, são matérias de competência concorrente da União, dos estados e do Distrito Federal dispor sobre matérias de meio ambiente e de defesa da saúde (artigo 24, incisos VI, VIII e XII, da CRFB/88), temas que podem ser normativamente suplementados também pelos municípios (artigo 30, incisos I e II, da CRFB/88).

Com efeito, no âmbito da competência legislativa concorrente, cabe à União fixar as normas gerais, que atribuem um tratamento nacional uniforme ao tema legislado, no que deve ser observado também por estados, Distrito Federal e municípios. Nesses casos, a competência legislativa estadual e municipal deve se limitar a adaptar as regras gerais às necessidades locais e regionais, sem que, a pretexto de seu exercício, se subverta o sentido da política pública desenhada no plano federal para toda a nação. Trata-

se de aspecto que decorre da essência do federalismo.

Em todo caso — e é disso que o caso indicado tratava —, não se pode renunciar à competência federativa constitucionalmente atribuída a determinado ente, ainda que se queira fazê-lo por ato legislativo próprio. Se, por um lado, as normas gerais fixadas pela União devem ser observadas em todo o território nacional, a fixação de normas específicas aos planos regional e local é competência constitucional obrigatória e irrenunciável.

Ao tão somente se referir à legislação federal, o ato normativo estadual reproduz o óbvio em relação às normas gerais e, em relação às normas específicas, recusa-se a cumprir o dever constitucional de adaptar aquelas normas gerais de política pública aos interesses regionais e à realidade do Estado. Não bastasse, ao exercer sua competência legislativa para a criação de normas especiais remetendo à legislação federal, revogava-se eventual ato legislativo anteriormente existente e que de fato desse tratamento particularizado à questão^[1].

A coexistência de normas federais gerais e uniformes com normas regionais específicas é condição de existência da federação, de modo que não se admite o não exercício de competência de tamanha magnitude. Mesmo quando se tente fazê-lo por ato legislativo próprio, são irrenunciáveis, portanto, as competências federativas.

^[1] Quanto ao ponto, sintetizando bem todo esse argumento, destaca-se o seguinte excerto do voto proferido pelo ministro Marco Aurélio (relator) na ocasião do julgamento de mérito da ADI 2.303: “Dimensão do descompasso da lei impugnada é maior quando se considera o federalismo cooperativo. A lógica mostra-se intransponível e direciona ao estabelecimento de normas gerais pela União e à atuação dos Estados no atendimento a peculiaridades regionais. A sistemática adotada pelo Estado do Rio Grande do Sul afasta essas diretrizes e remete à observância automática da legislação federal específica, revogando os dispositivos locais, os diplomas estaduais vigentes. O Estado recusa-se a cumprir o dever constitucional de providenciar a implementação, harmoniosa e atenta aos interesses regionais, de valores consagrados na Lei Fundamental. Subverte-se, conseqüentemente, até mesmo a elaboração de políticas públicas específicas à realidade local. A ressaltar essa óptica, a própria temática versada nesta ação direta evidencia a indispensabilidade de tratamento particularizado, tendo em vista a diversidade biológica verificada no País”.

Date Created

02/10/2018