



**Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP**  
**Curso de Graduação em Direito**

**A delegação legislativa e seus limites constitucionais: análise crítica  
dos Projetos de Lei Complementar nº 215/2019 e nº 41/2025**

Brasília-DF  
2025

**SONIA RIJO COSTA DE BARROS CORREIA**

**A delegação legislativa e seus limites constitucionais: análise crítica  
dos Projetos de Lei Complementar nº 215/2019 e nº 41/2025**

Artigo apresentado como requisito para  
conclusão do curso de Bacharelado em Direito  
pelo Instituto Brasileiro de Ensino,  
Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientador: Prof. Me. Pedro Victor Ferreira  
Porto

**SONIA RIJO COSTA DE BARROS CORREIA**

**A delegação legislativa e seus limites constitucionais: análise crítica dos Projetos de Lei Complementar nº 215/2019 e nº 41/2025**

Artigo apresentado como requisito para conclusão do curso de Bacharelado em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Brasília,        de        de        .

**Banca Examinadora**

---

Prof. Me. Pedro Victor Ferreira Porto  
Orientador

---

Prof. Me. Matheus Pimenta de Freitas Cardoso  
Examinador

---

Profa. Dra. Ana Beatriz Vanzoff Robalinho Cavalcanti  
Examinador

# **A delegação legislativa e seus limites constitucionais: análise crítica dos Projetos de Lei Complementar nº 215/2019 e nº 41/2025**

Sonia Rijo Costa de Barros Correia

**SUMÁRIO:** 1. Introdução; 2. Apresentação das propostas de delegação da competência legislativa penal e processual penal em tramitação no Congresso Nacional; 2.1. Projeto de Lei Complementar nº 215/2019 e seus documentos apensos; 2.2. Projeto de Lei Complementar nº 41/20205; 3. A formação do estado federativo brasileiro: uma análise comparada; 4. A distribuição de competências na Constituição Federal de 1988; 4.1. Estrutura geral da repartição de competências; 4.2. Competências legislativas: privativas, concorrentes e suplementares; 4.3. Considerações acerca do modelo de distribuição de competências na Constituição Federal de 1988; 5. Pressupostos e limites da delegação de competências (art. 22, parágrafo único, CF/88); 6. Análise das propostas de delegação à luz da Constituição Federal de 1988; 6.1. Análise do Projeto de Lei Complementar nº 215/2019 e do Substitutivo Adotado pela CCJC/CD; 6.2. Análise do Projeto de Lei Complementar nº 41/2025; 7. Considerações Finais; 8. Referências Bibliográficas.

## **Resumo:**

O presente artigo analisa a possibilidade de delegação legislativa da competência privativa da União à luz da Constituição Federal de 1988, com base nos Projetos de Lei Complementar nº 215/2019 e nº 41/2025, que buscam autorizar os Estados e o Distrito Federal a legislar sobre matérias penais e processuais penais. O objetivo geral é verificar a compatibilidade dessas propostas com o art. 22, parágrafo único, da CF/88, identificando possíveis violações aos princípios da unidade legislativa, da igualdade federativa e da supremacia constitucional. A pesquisa, de natureza documental, bibliográfica e jurisprudencial, percorre a formação do federalismo brasileiro, a repartição de competências na CF/88 e a análise crítica das propostas. Por fim, conclui-se que ambas extrapolam os limites constitucionais da delegação legislativa, configurando transferência indevida de competência privativa da União e representam risco de fragmentação do sistema penal e da coerência normativa do ordenamento jurídico.

**Palavras-chave:** delegação legislativa; federalismo; competência privativa; direito penal; constitucionalidade;

## **Abstract:**

This paper analyzes the possibility of legislative delegation of the Union's exclusive competence under the 1988 Federal Constitution, based on Complementary Bill Projects No. 215/2019 and No. 41/2025, which seek to authorize the States and the Federal District to legislate on criminal and procedural matters. The main objective is to assess the compatibility of these proposals with Article 22, sole paragraph, of the Constitution, identifying possible violations of the principles of legislative unity, federative equality, and constitutional supremacy. The research, of documentary, bibliographic, and jurisprudential nature, explores the development of Brazilian federalism, the distribution of powers in

the 1988 Constitution, and a critical analysis of the proposed bills. It concludes that both exceed the constitutional limits of legislative delegation, constituting an improper transfer of the Union's exclusive competence and posing a risk of fragmentation of the criminal system and the normative coherence of the Brazilian legal order.

**Keywords:** legislative delegation; federalism; exclusive competence; criminal law; constitutionality.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**ADI** – Ação Direta de Inconstitucionalidade

**CCJC** – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

**CCJC/CD** – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados

**CF/88** – Constituição Federal de 1988

**CPS/SF** – Comissão de Segurança Pública do Senado Federal

**PLP** – Projeto de Lei Complementar

**STF** – Supremo Tribunal Federal

## 1. INTRODUÇÃO

A forma federativa de Estado, adotada como cláusula pétrea pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, representa uma das bases estruturantes do pacto constitucional brasileiro, ao estabelecer a repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias entre os entes federados. Dentro dessa lógica de distribuição de competências, destaca-se, para fins deste trabalho, as competências legislativas atribuídas privativamente à União, entre as quais se incluem as matérias relativas à legislação penal e processual penal (art. 22, I, da CF/88)<sup>1</sup>.

Com o propósito de permitir que peculiaridades locais não ficassem carentes de regulamentação própria, o constituinte originário optou por criar um instrumento para que o Congresso Nacional pudesse autorizar os Estados e o Distrito Federal, mediante lei complementar, a legislar sobre questões específicas dessas matérias (art. 22, parágrafo único, CF/88)<sup>2</sup>, delegando em determinadas situações a sua competência legislativa.

Nos últimos anos, a discussão em torno dessa cláusula de delegação ganhou novo fôlego com a apresentação de propostas legislativas que buscam expandir a competência normativa desses entes em matéria penal. Dentre elas, destacam-se o Projeto de Lei Complementar nº 215/2019, em tramitação na Câmara dos Deputados, e o Projeto de Lei Complementar nº 41/2025, atualmente no Senado Federal. Ambos pretendem autorizar a edição de leis estaduais sobre crimes, contravenções e normas processuais penais, sob o argumento de que a descentralização legislativa contribuiria para o enfrentamento mais efetivo da criminalidade.

Essa tendência suscita, contudo, uma indagação central: em que medida tais propostas se compatibilizam com os limites constitucionais da delegação legislativa previstos no art. 22,

---

<sup>1</sup>“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

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

*In.*: BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 27 de abril de 2025.

<sup>2</sup>“Art. 22. (...) Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.” *In.*: BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 27 de abril de 2025.

parágrafo único, da Constituição Federal?. Essa é a problemática que orienta o presente trabalho, cujo propósito é examinar se as referidas proposições respeitam a exigência de especificidade imposta pela Constituição e se preservam o equilíbrio federativo e a unidade do sistema penal brasileiro.

A pesquisa justifica-se pela relevância teórica e prática do tema. De um lado, a análise dos limites da delegação legislativa contribui para o aprofundamento da compreensão do pacto federativo e da lógica de centralização normativa que estrutura o direito penal brasileiro. De outro, revela potenciais riscos de fragmentação da política criminal nacional, caso sejam admitidas iniciativas que permitam a coexistência de legislações penais distintas entre os entes federados, comprometendo a coerência e a igualdade do sistema de justiça.

O objetivo geral deste estudo é analisar a compatibilidade constitucional dos Projetos de Lei Complementar nº 215/2019 e nº 41/2025 com o regime de delegação legislativa previsto na Constituição Federal. Como objetivos específicos, pretende-se: (i) examinar o conceito, a natureza e os limites da delegação legislativa no direito brasileiro; (ii) analisar o conteúdo normativo e as alterações propostas pelos referidos projetos; (iii) verificar a existência de vícios materiais e implícitos em relação ao pacto federativo e à isonomia entre os entes; e (iv) avaliar as consequências político-jurídicas da eventual aprovação dessas propostas para a estrutura do sistema penal.

Para tanto, o estudo abordará a trajetória do federalismo brasileiro, a repartição constitucional de competências e a análise crítica dos projetos de lei complementar, sempre à luz dos princípios que regem o direito penal e processual penal, bem como dos limites jurídicos da delegação legislativa, inclusive mediante jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

O trabalho está estruturado em seis capítulos. O primeiro apresenta o objeto de estudo: os Projetos de Lei Complementar nº 215/2019 e nº 41/2025. O segundo aborda o conceito e a evolução histórica do federalismo, destacando as especificidades do modelo brasileiro e sua distinção em relação ao norte-americano. O terceiro examina o regime constitucional de distribuição de competências, ao tempo em que o quarto abarca os limites formais, materiais e implícitos da delegação legislativa. O quinto dedica-se à análise dos Projetos de Lei Complementar nº 215/2019 e nº 41/2025, comparando suas disposições e apontando as inconstitucionalidades identificadas. Por fim, o sexto capítulo reúne as conclusões da



pesquisa, sintetizando os principais achados e reafirmando a necessidade de preservação da unidade normativa do direito penal brasileiro.

## **2. APRESENTAÇÃO DAS PROPOSTAS DE DELEGAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PENAL E PROCESSUAL PENAL EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL**

Cumpre, inicialmente, definir os materiais elencados como objeto de estudo do presente artigo, sendo eles o PLP 215/2019, compreendendo o seu Substitutivo aprovado na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados (CCJC/CD) e o Voto em Separado, que aborda argumentos contrários à aprovação do projeto; e o PLP 41/2025, que se encontra no Senado Federal, ainda no início de sua tramitação, sem documentos apensos.

Considerando tais proposições, este capítulo empreenderá uma análise detida de seus conteúdos normativos, fundamentos dogmáticos e potenciais repercussões sobre a arquitetura constitucional da repartição de competências, buscando evidenciar os pontos de convergência e de tensão entre as duas iniciativas legislativas. Tal incursão analítica mostra-se essencial não apenas para a compreensão das distintas racionalidades subjacentes às propostas de delegação da competência legislativa em matéria penal e processual penal, mas também para a aferição crítica de sua conformidade com os princípios estruturantes do sistema penal e com os limites materiais impostos pela Constituição Federal ao exercício do poder de legislar.

### **2.1. Projeto de Lei Complementar nº 215/2019 e seus documentos apensos**

O PLP 215/2019 é a proposição que deu origem ao debate acerca da delegação da competência legislativa penal e processual penal no Congresso Nacional, à luz do sistema constitucional instaurado pela Constituição Federal de 1988. Apresentado em 11 de novembro de 2019, tem o texto original mais reformador dentre os demais em questão, prevendo uma legislação que abre margem para uma transferência quase que integral da competência privativa da União no que tange o direito penal e processual penal<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup>BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar nº 215, de 2019**. Autoriza os Estados e o Distrito Federal a legislar sobre questões específicas de Direito Penal e de Direito Processual Penal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2025. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2219957>>. Acesso em: 13 abr. 2025.

Dividido em apenas três artigos, o projeto autoriza aos Estados e Distrito Federal a tipificação de condutas como crime ou contravenção, bem como a fixação de suas respectivas penas, sejam elas privativas de liberdade ou restritivas de direito. Assim, o texto legislativo dispõe que:

Art. 1º. Ficam os Estados e o Distrito Federal autorizados, nos termos do art. 22, parágrafo único, da Constituição Federal, a tipificar condutas como crime ou contravenção, cominando as respectivas penas privativas de liberdade ou restritivas de direitos, nas seguintes hipóteses:

- I - crimes contra a vida;
- II - crimes contra a pessoa;
- III - crimes contra o patrimônio;
- IV - crimes contra a liberdade sexual;
- V - crimes contra a Administração Pública estadual;
- VI - crimes contra a Administração Pública municipal;
- VII - tráfico ilícito de substâncias entorpecentes;
- VIII - comércio, posse, transporte e utilização de arma de fogo e respectiva munição.

§ 1º. A autorização de que trata este artigo não inclui:

- I - tipificar condutas como crime hediondo;
- II - crimes eleitorais;
- III - crimes militares.

§ 2º. A legislação penal estadual obedecerá ao disposto no art. 75 do Código Penal.

Art. 2º. Os Estados e o Distrito Federal ficam autorizados a legislar sobre questões processuais penais relativas aos delitos enumerados no art. 1º.

Parágrafo único. A autorização de que trata este artigo não inclui:

- I - legislação sobre recursos para o Supremo Tribunal Federal ou Tribunais Superiores;
- II - processo penal eleitoral;
- III - processo penal militar.

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.<sup>4</sup>

Extraí-se, portanto, que tal delegação abrange, em tese, a quase totalidade das matérias relacionadas ao Direito Penal, excepcionando expressamente apenas: (i) a tipificação de condutas como crimes hediondos; (ii) os crimes eleitorais; e (iii) os crimes militares, conforme disposto no art. 1º, § 1º, incisos I a III, do PLP 215/2019. Por fim, o projeto também impõe a observância do tempo máximo de cumprimento de pena previsto no art. 75 do Código Penal brasileiro.

Na sequência, em seu art. 2º, é consignada a autorização para legislar sobre questões processuais penais relativas a todos os delitos previstos nos incisos do art. 1º, *caput*,

---

<sup>4</sup>BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar nº 215, de 2019**. Autoriza os Estados e o Distrito Federal a legislar sobre questões específicas de Direito Penal e de Direito Processual Penal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2025. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2219957>>. Acesso em: 13 de abril de 2025.

ressalvadas apenas três hipóteses: (i) os recursos dirigidos ao Supremo Tribunal Federal e aos demais Tribunais Superiores; (ii) o processo penal eleitoral; e (iii) o processo penal militar.

A amplitude conferida por essa autorização normativa, contudo, suscita relevante controvérsia de ordem constitucional. Isso porque o art. 22, parágrafo único, da Constituição Federal<sup>5</sup>, ao admitir a delegação de competência legislativa da União aos Estados, restringe tal possibilidade às “questões específicas” das matérias enumeradas em seu *caput*.

Não obstante essa limitação constitucional expressa, o parecer proferido na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania manifestou-se pela “constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 215, de 2019”<sup>6</sup>, deixando de enfrentar a controvérsia atinente ao alcance da competência delegada. Em razão dessa omissão, foi apresentado Voto em Separado<sup>7</sup> com o objetivo de apontar as inconsistências e problemáticas já mencionadas. Tal voto detém-se, especialmente, na análise do princípio da predominância do interesse, à luz da doutrina de André Ramos Tavares, segundo a qual compete aos Estados legislar sobre matérias de interesse predominantemente regional, enquanto à União incumbe disciplinar aquelas de alcance nacional, bem como aqueles que tratam das limitações, de ordem material, constitucionalmente impostas<sup>8</sup>.

Tal entendimento converge com as lições de Branco, para quem a delegação de competência prevista no art. 22, parágrafo único, da Constituição Federal configura mera faculdade conferida pela União, devendo restringir-se às especificidades locais, não se admitindo a transferência integral da competência legislativa.<sup>9</sup>

<sup>5</sup>Art. 22, parágrafo único. “Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.”. BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 27 de abril de 2025.

<sup>6</sup>BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer do relator, de 2024**. Projeto de Lei Complementar nº 215, de 2019. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2475350&filename=PRL%201%20CCJC%20=%3E%20PLP%20215/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2475350&filename=PRL%201%20CCJC%20=%3E%20PLP%20215/2019)>. Acesso em: 04 de outubro de 2025.

<sup>7</sup>O Voto em Separado é um instrumento previsto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados que possibilita que o Deputado interessado, que não tenha sido designado relator da matéria, apresente formalmente sua manifestação acerca dela. Ele pode ser favorável ou contrário, a depender do seu alinhamento com o tema. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Regimento interno da Câmara dos Deputados**. 27. ed. Brasília, DF: Edições Câmara, 2024. 264 p.

<sup>8</sup>TAVARES, André Ramos. Da repartição de competências no Brasil. In: TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Saraivajur, 2024. Cap. 50. p. 926-959.

<sup>9</sup>BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Organização do Estado. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. Cap. 8. p. 435-475. (Série IDP).

Apesar das controvérsias apontadas, o parecer foi submetido à votação em 04 de dezembro de 2024, sendo aprovado por vinte e sete votos favoráveis e onze contrários. O resultado culminou na adoção do Substitutivo pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), cuja redação procurou atenuar algumas das críticas dirigidas ao texto original do PLP 215/2019, em especial aquelas relacionadas ao risco de flexibilização de temas penalmente relevantes.

O novo texto estabelece que os Estados e o Distrito Federal poderão legislar sobre a cominação de penas, os regimes de cumprimento, os requisitos para concessão de livramento condicional, a suspensão condicional da pena, a suspensão condicional do processo, a transação penal, bem como sobre a fixação de critérios para substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direitos e a previsão de efeitos genéricos e específicos da condenação.

Todavia, o exercício dessa competência fica expressamente limitado à edição de normas mais gravosas do que as previstas na legislação federal, de modo que os Estados e o Distrito Federal não poderão legislar para abrandar condutas, reduzir penas ou criar hipóteses mais benéficas ao réu.

Ainda que essa limitação reflita a intenção do legislador de impedir o abrandamento de infrações penalmente relevantes por meio de leis estaduais, o novo texto mantém a amplitude da delegação de competência e, em certos aspectos, até a amplia, razão pela qual não afasta os vícios constitucionais já apontados, nem assegura a compatibilidade da proposta com o art. 22, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, especialmente quanto à exigência de que a delegação recaia sobre “questões específicas”.

Atualmente, a matéria encontra-se pronta para inclusão na pauta do Plenário da Câmara dos Deputados. Ressalte-se, ademais, que o avanço do projeto na CCJC parece ter inspirado a apresentação de proposta de conteúdo semelhante no Senado Federal, no início de 2025, cuja análise se realiza a seguir.

## **2.2. Projeto de Lei Complementar nº 41/20205**

O PLP 41/2025, diferentemente daquele observado no tópico anterior, encontra-se ainda em estágios iniciais de tramitação no Senado Federal, não tendo sido sequer submetido à deliberação. A matéria ainda aguarda a designação de relator na Comissão de Segurança

Pública dessa casa legislativa (CPS/SF) e, conseqüentemente, não tem documentos apensos para avaliação, cabendo, portanto, apenas ocupar-se da proposição original.

Embora legislem acerca do mesmo objeto, a delegação da competência legislativa penal e processual penal, utilizando como pressuposto o art. 22, parágrafo único, da CF/88, os projetos guardam entre si diferenças relevantes. A proposição ora em análise promove alterações diretas em quatro diplomas fundamentais: o Código Penal, a Lei de Contravenções Penais, o Código de Processo Penal e a Lei de Execução Penal. Confira-se as alterações propostas:

Art. 1º Ficam os Estados e o Distrito Federal autorizados a legislar sobre:

- I – tipificação de condutas como crime ou contravenção penal e sobre definição de penas específicas para os delitos praticados dentro do seu território, inclusive no tocante à qualificação do delito como crime hediondo;
- II – matéria processual penal própria para processamento de delitos praticados dentro do seu território;
- III – execução penal no âmbito do seu território.

Parágrafo único. O disposto no caput somente se aplica a delitos cujo julgamento é de competência da justiça estadual ou distrital.

Art. 2º O Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigorar acrescido do seguinte art. 12-A:

“Crimes previstos em lei estadual ou distrital Art. 12-A. No caso de conflito entre a lei estadual ou distrital editada por autorização de lei complementar na forma do parágrafo único do art. 22 da Constituição Federal e este Código, aplica-se a lei estadual ou distrital.”

Art. 3º O Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais), passa a vigorar acrescido do seguinte art. 2º-A:

“Art. 2º-A. No caso de conflito entre a lei estadual ou distrital editada por autorização de lei complementar na forma do parágrafo único do art. 22 da Constituição Federal e esta Lei, aplica-se a lei estadual ou distrital.”

Art. 4º O caput do art. 1º do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VI:

“Art. 1º ..... ”

VI – os processos disciplinados por lei estadual ou distrital editada por autorização de lei complementar na forma do parágrafo único do art. 22 da Constituição Federal.” (NR)

Art. 5º O caput do art. 2º da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei Execução Penal), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º Ressalvado o disposto em lei estadual ou distrital editada por autorização de lei complementar na forma do parágrafo único do art. 22 da Constituição Federal, a jurisdição penal dos Juízes ou Tribunais da Justiça ordinária, em todo o Território Nacional, será exercida, no processo de execução, na conformidade desta Lei e do Código de Processo Penal.” (NR)

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação<sup>10</sup>.

<sup>10</sup>BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei Complementar nº 41, de 2025**. Autoriza os Estados e o Distrito Federal a legislar sobre questões de Direito Penal e Processual Penal. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/167282>>. Acesso em: 13 abr. 2025.

Em síntese, no Código Penal e na Lei de Contravenções Penais, o texto estabelece uma regra de prevalência para solucionar eventuais conflitos entre normas estaduais ou distritais e a legislação federal. No Código de Processo Penal, no rol do art. 1º, propõe-se a inclusão dos processos regidos por lei estadual ou distrital, reconhecendo-os como normas processuais penais válidas no território nacional. Por fim, na Lei de Execução Penal, o projeto altera o art. 2º, de modo a ressaltar a aplicação de leis estaduais ou distritais no âmbito da execução penal, ampliando, assim, o campo material potencialmente afetado pela delegação de competência.

Além dessas modificações, o projeto autoriza os Estados e o Distrito Federal a: (i) tipificar condutas como crimes ou contravenções penais; (ii) estabelecer penas para os delitos praticados em seus territórios; (iii) qualificar determinados crimes como hediondos; (iv) definir normas processuais próprias para o processamento de infrações ocorridas em seu âmbito; e (v) disciplinar a respectiva execução penal.

Todavia, a leitura do texto também evidencia uma série de questões constitucionais e estruturais relevantes. Para além do aspecto já mencionado – relativo ao caráter de transferência de competência legislativa, em substituição à delegação restrita a questões específicas, prevista no art. 22, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988 –, o projeto suscita dúvidas quanto aos limites materiais da autonomia normativa dos Estados e do Distrito Federal. Observa-se, em especial, que a proposta lhes atribui poder quase integral de legislar sobre matéria penal e processual penal, impondo como único limite o fato de que os delitos sejam de competência da Justiça estadual ou distrital.

Outro ponto que merece atenção refere-se à possibilidade de abrandamento ou endurecimento das legislações locais. Se, por um lado, a majoração excessiva de penas pode gerar distorções e comprometer a uniformidade do sistema penal, por outro, o eventual esvaziamento da tutela penal de determinados bens jurídicos revela-se igualmente preocupante, ao potencializar desigualdades regionais e fragilizar a coerência normativa do ordenamento jurídico-criminal.

Dessa forma, verifica-se que o PLP 41/2025 não apenas excede os limites formais e materiais da delegação legislativa, mas também viola a unidade e a coerência do sistema penal

brasileiro, ao propor a coexistência de legislações penais regionais potencialmente divergentes.

### **2.3. Ponderações iniciais acerca dos projetos de lei complementar**

A partir da leitura dos projetos em tramitação no Congresso Nacional, depreende-se que, apesar de suas diferenças formais e de alcance, ambos compartilham um mesmo objetivo: de conferir aos Estados e ao Distrito Federal um maior protagonismo na formulação normativa em matéria penal e processual penal.

Contudo, a leitura do texto evidencia uma série de questões constitucionais e estruturais relevantes. Além da controvérsia quanto à transferência de competência legislativa, em substituição à delegação restrita a questões específicas, prevista no art. 22, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, os projetos suscitam dúvidas quanto aos limites materiais da autonomia normativa dos Estados e do Distrito Federal.

Desse modo, para que se possa avaliar de forma mais precisa a viabilidade e a constitucionalidade das proposições em exame, mostra-se indispensável retomar a formação e a evolução do Estado brasileiro enquanto federação, analisando as razões históricas, políticas e institucionais que moldaram seu desenho constitucional e culminaram na distribuição de competências estabelecidas pela Constituição da República de 1988.

## **3. A FORMAÇÃO DO ESTADO FEDERATIVO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE COMPARADA**

Os projetos de lei em exame revelam clara inspiração no modelo federativo norte-americano, cuja tradição constitucional se consolidou a partir de um processo histórico e político substancialmente distinto do brasileiro. Diante dessas diferenças estruturais, impõe-se examinar o modelo norte-americano de repartição de competências, a fim de identificar em que medida sua lógica inspiradora é compatível, ou não, com o sistema constitucional brasileiro, permitindo, assim, uma crítica mais precisa às concepções que fundamentam as proposições legislativas em análise.

Para que se possa avaliar qualquer proposta que vise modificar a alocação de competências dentro de um país, é indispensável compreender as razões históricas, políticas e

jurídicas que justificaram a estrutura vigente, bem como os fundamentos que sustentam sua eventual preservação ou reforma.

O objeto de estudo deste artigo – as propostas de delegação de competência legislativa – tem como pressuposto teórico e institucional a forma federativa de Estado, adotada no Brasil com a Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, e mantida até hoje como cláusula pétrea da Constituição Federal de 1988, nos termos do art. 60, § 4º, inciso I<sup>11</sup>.

É certo, como preconiza Almeida, que:

o modelo federal de Estado, como o conhecemos contemporaneamente, corresponde a uma criação dos convencionais de Filadélfia, reunidos em 1787 com o objetivo de aprimorar a união dos Estados em que se haviam convertido, com a independência, treze das colônias britânicas da América do Norte.<sup>12</sup>

É por essa razão que se tornou frequente e, em certa medida, inevitável a comparação entre o modelo federativo norte-americano e outros sistemas federativos, uma vez que foi aquele o responsável por inaugurar a concepção moderna de Estado Federado. Assim, a análise comparada é pertinente, não para buscar similitudes ou modelos a serem replicadas, mas para demonstrar que as diferenças estruturais entre os federalismos norte-americano e brasileiro decorrem de trajetórias históricas profundamente diversas, e que, portanto, devem ser compreendidas como respostas próprias a realidades igualmente distintas, uma vez que “não há um modelo único de Estado federal a ser servilmente recebido como modelo necessário”<sup>13</sup>.

Nessa mesma linha intelectual, ainda em 2007, reconheceu o Ministro Sepúlveda Pertence no julgamento da ADI 2.024/DF, que “a ‘forma federativa de Estado’ - elevado a princípio intangível por todas as Constituições da República - não pode ser conceituada a partir de um modelo ideal e apriorístico de Federação, mas, sim, daquele que o constituinte

---

<sup>11</sup>Art. 60 (...)

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado;”.  
In.: BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 27 abr. 2025.

<sup>12</sup>ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2013. p. 3.

<sup>13</sup>BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Organização do Estado. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. Cap. 8. (Série IDP). p. 435



originário concretamente adotou e, como o adotou”<sup>14</sup>. Em suma, não existe uma maneira única de distribuir competências em uma federação, tampouco existe uma forma correta de fazê-lo.

Cada estrutura decorre de seu processo formativo e, nesse sentido, importa observar o processo histórico que levou ao surgimento dos Estados Unidos da América enquanto nação unificada, por meio do federalismo. Paralelamente, também compreender as motivações para a transformação do Brasil em República Federativa, após anos existindo enquanto Estado Unitário.

Cumpre, então, conceituar o Estado Federal, identificar suas principais características, para que se compreenda as diferenças pertinentes ao modelo brasileiro e norte-americano. Dallari define essa forma de estado como “uma aliança ou união de Estados”<sup>15</sup>, dotados de uma Constituição, como base jurídica, de soberania única, com competências distribuídas para cada ente na Carta Magna, providos de recursos para exercê-las, com poder político compartilhado entre as esferas e, por fim, detentor de uma única cidadania<sup>16</sup>.

Nesse sentido, quando as treze colônias, então independentes do reino britânico decidiram unir-se com o propósito de preservar a recém-conquistada independência, optaram por constituir uma confederação<sup>17</sup>, denominada de Estados Unidos da América, mantendo, de forma incontestável, suas soberanias individuais no termos dos artigos da Confederação<sup>18</sup>. Entretanto, essa configuração revelou-se insuficiente para assegurar a defesa comum em face das eventuais ameaças externas, de modo que foi necessário adotar um novo modelo de organização política, motivo pelo qual Almeida enxerga ser a confederação, “um estágio anterior à Federação”<sup>19</sup>.

---

<sup>14</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.024. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 03 de junho de 2007. Brasília. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur89658/false>>. Acesso em: 25 mai. 2025.

<sup>15</sup>DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 252

<sup>16</sup>DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. 306 p.

<sup>17</sup>DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. 306 p.

<sup>18</sup>“Art. 2º Cada Estado mantém sua soberania, liberdade e independência, e cada poder, jurisdição e direito, os quais não sejam expressamente delegados por essa Confederação aos Estados Unidos, reunidos em Congresso.”. In.: THE UNITED STATES OF AMERICA. **Articles of Confederation**. *Articles of Confederation and perpetual Union between the States of Newhampshire, Massachusetts-bay, Rhodeisland and Providence Plantations, Connecticut, New York, New Jersey, Pennsylvania, Delaware, Maryland, Virginia, North Carolina, South Carolina, and Georgia*. Disponível em: <<https://www.archives.gov/milestone-documents/articles-of-confederation>> Acesso em: 11 out. 2025.

<sup>19</sup>ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2013. p. 5.

Ao tornar-se uma Federação, os Estados membros que antes eram dotados de soberania, tiveram que dela renunciar, para conferi-la à União, e passaram a ter autonomia política limitada<sup>20</sup>. Como explica Dallari, “no caso norte-americano os Estados, que estavam organizando a federação, outorgaram certas competências à União e reservaram para si, conforme ficou expresso na Constituição, todos os *poderes residuais*, isto é, aquilo que não foi outorgado à União.”<sup>21</sup>.

Isso decorre do histórico da colonização inglesa na América, como descrito por Leite, “as treze colônias, durante o domínio inglês, tinham os próprios governos, leis e, algumas, até mesmo Constituição. Quando elas decidiram se juntar para formarem um único país, cederam o mínimo possível das suas prerrogativas para a União”<sup>22</sup>. Percebe-se que foi um processo de abdicação de determinados poderes em prol de um objetivo maior, a manutenção da independência. Como anotado em “Os Artigos Federalistas”, reconheceu-se a ineficiência dos processos de deliberação e aceitação das decisões da União, demandando um processo de reformulação da estrutura vigente<sup>23</sup>.

Por outro lado, no Brasil, não houve renúncia de poderes dos Estados para a formação da União, uma vez que já existia previamente um Estado unitário consolidado, o que se verificou, na realidade, foi o procedimento de federalização dessa estrutura pré-existente, haja vista ter sido um país que desde os tempos de colônia já apresentava uma configuração mais centralizada. Até mesmo “as províncias brasileiras detinham reduzidas competências, em geral, circunscritas apenas ao campo administrativo”<sup>24</sup> e esse cenário não se modificou com a independência da coroa portuguesa.

Como observa Torres, muito se discutiu se a origem do federalismo brasileira estaria na proclamação da república, em 15 de novembro de 1889, ou na Assembleia Constituinte de 1890, que culminou na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 24 de fevereiro de 1891<sup>25</sup>. De todo modo, o fato é que o Estado unitário anterior deu lugar a uma nova configuração política, marcada pela transição para o modelo federativo.

<sup>20</sup>DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. 306 p.

<sup>21</sup>DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 255.

<sup>22</sup>LEITE, Antônio Teixeira. A Constituinte de 1934 e a Unificação do Direito Processual Brasileiro. **Rev. Fac. Dir. Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 32, n. 2, p. 35-50, 31 jul./dez. 2016. p. 37.

<sup>23</sup>MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os artigos federalistas**. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

<sup>24</sup>LEITE, Antônio Teixeira. A Constituinte de 1934 e a Unificação do Direito Processual Brasileiro. **Rev. Fac. Dir. Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 32, n. 2, p. 35-50, 31 jul./dez. 2016. p. 38.

<sup>25</sup>TORRES, João Camilo de Oliveira. **A formação do federalismo no Brasil**. 1 ed., 3. reimp. Brasília, Câmara dos Deputados: Edições da Câmara, 2021. 332 p.

A inspiração no modelo norte-americano é inegável. Com a proclamação da República, o Brasil deixa de ser intitulado “Império do Brasil”<sup>26</sup> e passa a denominar-se “Estados Unidos do Brasil”<sup>27</sup>, em clara referência à Constituição dos Estados Unidos da América. Contudo, se, por um lado, os Estados norte-americanos – originalmente independentes – uniram-se para formar uma única nação, por outro, o Brasil, que possuía uma estrutura originalmente unitária, converteu-se em uma federação<sup>28</sup>. Adotou, assim, nomenclatura semelhante, mas fundada em pressupostos históricos e políticos substancialmente distintos.

Portanto, ainda que compartilhem a mesma forma de estado, a razão pela qual esse modelo foi adotado em cada um desses países é distinta e por consequência os motivos que levam à distribuição de competências entre os diferentes entes não se confundem. A esse respeito, após estudo comparado dos dois formatos, Lorenzini concluiu que:

Embora ambas as estruturas constitucionais deleguem certos poderes aos estados, elas o fazem por razões opostas. O direito constitucional norte-americano revela um espírito de soberania estadual, em que os poderes pertencentes aos estados existem como que guardados em um cofre inviolável, fora do alcance do governo federal. Esse “cofre”, por sua vez, impede a concentração indevida de poder político nas mãos do governo federal. O subconstitucionalismo brasileiro representa o reverso dessa lógica: os poderes dos estados derivam exclusivamente do governo federal, e os estados atuam apenas na medida em que são por ele autorizados ou dirigidos.<sup>29</sup> (tradução nossa).

Ante esse contexto, verifica-se que a própria percepção acerca dos poderes dos estados é distinta. Na lógica constitucional norte-americana, ainda que se reconheça que a soberania não pode ser compartilhada, há o conceito de *state sovereignty*, segundo o qual a atuação do governo federal é limitada pelos estados, que lhe conferiram, por meio da Constituição,

<sup>26</sup>“Art. 1. O IMPERIO do Brasil é a associação Política de todos os Cidadãos Brasileiros. Elles formam uma Nação livre, e independente, que não admite com qualquer outra laço algum de união, ou federação, que se opponha á sua Independencia.” In.: BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824)**. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 11 out. 2025.

<sup>27</sup>“Art 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, **sob o regime representativo, a República Federativa**, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, **em Estados Unidos do Brasil.**” In.: BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 11 out. 2025.

<sup>28</sup>CARVALHO, Orlando M. *Política de município*, Rio, 1944, p. 75-76. apud. TORRES, João Camilo de Oliveira. **A formação do federalismo no Brasil**. 1 ed., 3. reimp. Brasília, Câmara dos Deputados: Edições da Câmara, 2021. 332 p.

<sup>29</sup>LORENZINI, Joe. **Comparative U.S. and Brazil Subconstitutionalism: A Law and Economics Approach**. Chicago: The University of Chicago, 2024. Disponível em: <[https://chicagounbound.uchicago.edu/international\\_immersion\\_program\\_papers/131](https://chicagounbound.uchicago.edu/international_immersion_program_papers/131)>. Acesso em: 5 de outubro de 2025. p. 25.

apenas parte seus poderes originários<sup>30</sup>. Nessa linha, a Décima Emenda à Constituição dos Estados Unidos reforça a concepção de reserva de poderes aos estados, ao dispor que “os poderes que não forem delegados aos Estados Unidos pela Constituição, nem por ela proibidos aos Estados, são reservados aos Estados respectivamente, ou ao povo”<sup>31</sup>. Em outras palavras, são os estados que conferem poder à União.

Por outro lado, o federalismo brasileiro foi estabelecido de cima para baixo, pela própria Constituição nacional, que confere existência e poderes aos entes federativos. A União, os estados, o Distrito Federal e os Municípios coexistem sob um mesmo ordenamento jurídico, sem que qualquer deles detenha soberania plena, mas todos partilham da autonomia necessária para o exercício de suas funções constitucionais<sup>32</sup>.

Assim, compreende-se que nos Estados Unidos, esse processo foi dotado de cautela e controle, diante do qual se propunha ceder o mínimo possível. O objetivo era garantir a criação de uma estrutura política suficientemente coesa para a defesa comum e a coordenação de interesses externos, sem comprometer a soberania de cada estado-membro. Desse modo, a federação norte-americana nasce de um pacto entre entes soberanos, fundado na ideia de delegação restrita de competências ao governo central.

No Brasil, por sua vez, o movimento foi inverso. Como observa Torres, os estados brasileiros jamais precisaram aprovar uma reforma constitucional ou ceder seus poderes à União, justamente porque é a União, detentora da soberania, que confere aos seus entes federativos poderes derivados, assegurando-lhes apenas autonomia. Mesmo na Constituição de 1891, elaborada sob forte inspiração do modelo norte-americano e marcada por uma ampliação das competências estaduais, sobretudo em matérias de direito processual e eleitoral, a realidade institucional brasileira manteve-se distinta. Como bem esclarece o autor, “os limites entre o poder da nação e o dos estados foram fixados pelo poder constituinte nacional e não o contrário”<sup>33</sup>.

<sup>30</sup>LORENZINI, Joe. **Comparative U.S. and Brazil Subconstitutionalism: A Law and Economics Approach**. Chicago: The University of Chicago, 2024. Disponível em: <[https://chicagounbound.uchicago.edu/international\\_immersion\\_program\\_papers/131](https://chicagounbound.uchicago.edu/international_immersion_program_papers/131)>. Acesso em: 5 de outubro de 2025. 26p.

<sup>31</sup>THE UNITED STATES OF AMERICA. **Constitution of the United States**. Disponível em: <<https://constitution.congress.gov/constitution/>>. Acesso em: 07 de novembro de 2025.

<sup>32</sup>ZIMMER, Lauro Cavallazzi. **Federalismo e mutação constitucional: o Supremo Tribunal Federal e a autonomia dos Estados-membros**. 2023. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023. doi:10.11606/T.2.2023.tde-18082023-142142. Acesso em: 11 jun. 2025. 322 p.

<sup>33</sup>TORRES, João Camilo de Oliveira. **A formação do federalismo no Brasil**. 1 ed., 3. reimp. Brasília, Câmara dos Deputados: Edições da Câmara, 2021. p. 62.

Portanto, percebe-se que a estrutura adotada pela Constituição Federal de 1988 reproduz, ainda que de forma distinta, a lógica de delegação de competência, ou seja, o poder dos estados é, em verdade, concedido pela União, por meio de seu constituinte originário. Logo, o ente central dotado de soberania é quem, no seu exercício, confere poderes aos Estados, Municípios e Distrito Federal.

Em razão disso, toda importação de medidas adotadas em países estrangeiros deve ser feita com a devida adequação ao contexto local, respeitadas as questões históricas, sociais e culturais do país que internaliza o instituto. Como bem esclarecido por Leite, “o conceito de federação não é um monopólio do direito norte-americano”, uma vez que os tipos de Estados federados são múltiplos e que a melhor opção para cada nação, é aquela que assegura o seu progresso.<sup>34</sup>

Logo, ao propor legislações que têm o poder de ocasionar mudanças substanciais no direito, importa enxergar o Brasil como ele é e como se construiu, e não a partir da ótica de outras federações, sob pena de trazer institutos inadequados para a realidade nacional.

#### **4. A DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

A compreensão da atual distribuição de competências na Constituição Federal de 1988 exige, como ponto de partida, a retomada do percurso histórico anteriormente delineado. Conforme se verificou, a formação do Estado federativo brasileiro decorreu de um processo de federalização de um Estado originalmente unitário, o que conferiu ao modelo nacional características distintas do federalismo norte-americano<sup>35</sup>.

Essa origem centralizadora influenciou decisivamente o modo como as Constituições brasileiras se desenvolveram ao longo do tempo. Para os fins deste trabalho, examina-se de que forma o constituinte de 1988 estruturou a repartição de competências legislativas e administrativas, buscando conciliar autonomia federativa com a unidade normativa dentro de um sistema de federalismo cooperativo, no qual é imprescindível a constante interação entre os entes federativos<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup>LEITE, Antônio Teixeira. A Constituinte de 1934 e a Unificação do Direito Processual Brasileiro. **Rev. Fac. Dir. Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 32, n. 2, p. 35-50, 31 jul./dez. 2016. p. 48.

<sup>35</sup>TORRES, João Camilo de Oliveira. **A formação do federalismo no Brasil**. 1 ed., 3. reimp. Brasília, Câmara dos Deputados: Edições da Câmara, 2021. 332 p.

<sup>36</sup>ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2013. 155 p.

Compreender essa sistemática é essencial para avaliar a pertinência das propostas de delegação legislativa penal e processual penal atualmente em debate. Trata-se de examinar não apenas os fundamentos teóricos do federalismo de cooperação, mas também os limites materiais e formais impostos pelo texto constitucional à possibilidade de transferência de atribuições normativas entre os entes federativos.

#### **4.1. Estrutura geral da repartição de competências**

A Constituição Federal distribui competências entre os entes federativos de modo a preservar o princípio da autonomia, sem romper com a indivisibilidade da soberania. Em seu art. 18 estabelece a organização político-administrativa da República, composta pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos dentro dos limites constitucionais. A autonomia federativa, entretanto, não se confunde com a soberania, mas autogoverno e auto legislação condicionados à unidade constitucional<sup>37</sup>.

Essa autonomia se manifesta, em termos práticos, pela repartição de competências materiais e legislativas. As competências materiais dizem respeito à execução de políticas e atividades administrativas; já as competências legislativas tratam do poder normativo de criar leis sobre determinadas matérias<sup>38</sup>. A Constituição optou por um modelo combinado, no qual coexistem competências exclusivas, privativas, concorrentes e comuns, cada uma com funções e limites distintos.

Nesse sentido, em seu art. 21, a CF/88 lista as competências administrativas exclusivas da União, como manter relações internacionais, emitir moeda, explorar serviços públicos de alcance nacional e organizar as forças armadas. O art. 23 trata das competências comuns, que envolvem a atuação cooperativa de todos os entes federativos, em áreas como saúde, educação, cultura, meio ambiente e proteção do patrimônio histórico. Já os arts. 24 e 30 definem as competências legislativas concorrentes e suplementares, conferindo aos Estados e

---

<sup>37</sup>ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2013. 155 p.

<sup>38</sup>BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Organização do Estado. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. Cap. 8. p. 435-475. (Série IDP).

Municípios um espaço normativo próprio<sup>39</sup>. Ao tempo em que o art. 22 estabelece as matérias sobre as quais compete exclusivamente à União legislar.

Essa estrutura revela o caráter cooperativo e solidário do federalismo de 1988<sup>40</sup>, que integra o contexto de Estado de bem-estar social, em que a descentralização não implica independência, mas interdependência, especialmente na implementação de políticas públicas visando garantir a prestação dos direitos fundamentais do cidadão<sup>41</sup>. A literatura jurídica aponta que esse formato reflete o amadurecimento do pacto federativo brasileiro, que, sem romper com o centralismo histórico, passou a reconhecer a diversidade regional como elemento constitutivo da unidade nacional<sup>42</sup>.

É um modelo em que há maior protagonismo do poder federal<sup>43</sup>, em especial no que tange planejar e coordenar os “esforços federativos para a melhor realização dos fins econômicos e sociais do Estado, impondo-se aos Estados e Municípios a observação de determinados padrões normativos de caráter nacional”<sup>44</sup>.

#### 4.2. Competências legislativas: privativas, concorrentes e suplementares

Sobre esse aspecto, Almeida elucida que o sistema de distribuição de competências adotado na Constituição de 1988 repartiu horizontalmente as matérias de competência privativa e verticalmente, as concorrentes, havendo também oportunizado “a participação das ordens parciais na esfera de competências próprias da ordem central, mediante delegação”<sup>45</sup>.

<sup>39</sup>BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 27 abr. 2025.

<sup>40</sup>ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2013. 155 p.

<sup>41</sup>ZIMMER, Lauro Cavallazzi. **Federalismo e mutação constitucional: o Supremo Tribunal Federal e a autonomia dos Estados-membros**. 2023. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023. doi:10.11606/T.2.2023.tde-18082023-142142. Acesso em: 11 jun. 2025. 322 p.

<sup>42</sup>TORRES, João Camilo de Oliveira. **A formação do federalismo no Brasil**. 1 ed., 3. reimp. Brasília, Câmara dos Deputados: Edições da Câmara, 2021. 332 p.

<sup>43</sup>ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2013. 155 p.

<sup>44</sup>ZIMMER, Lauro Cavallazzi. **Federalismo e mutação constitucional: o Supremo Tribunal Federal e a autonomia dos Estados-membros**. 2023. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023. doi:10.11606/T.2.2023.tde-18082023-142142. Acesso em: 11 de junho de 2025. p. 248

<sup>45</sup>ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2013. p. 58

Além da repartição entre entes e poderes, a Carta Constitucional optou também por separar as competências materiais, que dizem respeito ao dever de fazer, das competências legislativas, que dão o poder de legislar sobre determinados temas<sup>46</sup>. Assim, no que concerne à União, no âmbito legislativo, as competências foram divididas entre privativas, previstas no art. 22 (CF/88) e concorrentes, dispostas no art. 24 (CF/88)<sup>47</sup>.

Portanto, delimita-se o exame na distribuição das competências legislativas, a fim de identificar quais matérias cabem a cada ente federativo e qual a extensão dessa autorização normativa; ponto central para a compreensão dos pontos controvertidos dos Projetos de Lei Complementar em análise. Ainda que o foco recaia sobre a delegação das competências privativas da União, é necessário distingui-las das competências concorrentes e suplementares, de modo a esclarecer como se organiza a repartição de matérias legislativas entre os diferentes níveis federativos.

Na primeira hipótese, disposta no art. 22, CF/88, ficam definidas as matérias de competência privativa da União, reservando a ela o poder de legislar sobre direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho. Essa previsão confere à União a responsabilidade de garantir a uniformidade das normas jurídicas fundamentais, compreendendo as pautas de maior relevância e de interesse comum à vida no país como um todo e evitando contradições regionais que comprometam a integridade do sistema jurídico. No entanto, como já visto, há previsão constitucional de delegação da competência, aos estados, no que diz respeito a questões específicas, que deve ser realizada por meio de lei federal.<sup>48</sup>

Por outro lado, o art. 24, CF/88, discorre acerca dos assuntos que podem ser legislados concorrentemente pela União, Estados e Distrito Federal. Branco denomina essa premissa de “condomínio legislativo”, no qual à União compete definir as normas gerais, ao tempo em que aos Estados e ao Distrito Federal cabe editar as normas específicas<sup>49</sup>, podendo, na inexistência

<sup>46</sup>BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Organização do Estado. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. Cap. 8. p. 435-475. (Série IDP).

<sup>47</sup>BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 27 abr. 2025.

<sup>48</sup>ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2013. 155 p.

<sup>49</sup>BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Organização do Estado. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. Cap. 8. p. 435-475.



de lei federal, exercer a competência legislativa plena, na forma dos § 3º e 4º do *caput*<sup>50</sup>. Esse modelo busca promover adaptação regional sem ruptura normativa e, conforme preconiza Almeida, é uma solução que “atende aos desígnios de se chegar a maior descentralização, sem prejuízo da direção uniforme que se deva imprimir a certas matérias”<sup>51</sup>.

Os Municípios, por sua vez, detêm competência suplementar para legislar sobre assuntos de interesse local, nos termos do art. 30, incisos I e II, da CF/88<sup>52</sup>, cabendo editar normas que complementam a legislação federal e estadual, desde que não a contrariem.

Logo, verifica-se que as hipóteses tratadas no art. 24 da Constituição Federal, relativas à competência concorrente – que permitem aos Estados suplementar a legislação federal e, na ausência desta, até mesmo supri-la – não se confundem com a situação prevista no art. 22, parágrafo único, segundo o qual “lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo”. Enquanto o art. 24 pressupõe o exercício simultâneo da competência legislativa entre União e Estados, o art. 22, parágrafo único, admite delegação excepcional e restrita, limitada a aspectos específicos das

<sup>50</sup>“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...)

§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.”.. *In.*: BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 27 de abril de 2025.

<sup>51</sup>ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2013. p. 61

<sup>52</sup>“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (Vide ADPF 672)

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 infantil e de ensino fundamental; Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

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.” *In.*: BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 27 abr. 2025.

matérias de competência privativa da União, não abrangendo, portanto, a transferência integral do poder de legislar sobre determinado tema.<sup>53</sup>

#### **4.3. Considerações acerca do modelo de distribuição de competências na Constituição Federal de 1988**

Verifica-se, portanto, que o sistema de repartição de competências da Constituição de 1988 reflete uma racionalidade político-jurídica que busca o equilíbrio entre unidade e diversidade. A União, como ente central, é responsável por garantir a coerência e a estabilidade do ordenamento jurídico nacional, enquanto o Distrito Federal, Estados e Municípios exercem autonomia para responder às demandas locais dentro dos parâmetros constitucionais.

Assim, o modelo brasileiro consagra um federalismo cooperativo, porém coordenado, no qual a descentralização é funcional e controlada. A Constituição de 1988 reconhece a importância da autonomia, mas a subordina à unidade da ordem jurídica e à supremacia do interesse nacional.

A partir dessa estrutura, será possível, no próximo capítulo, examinar os pressupostos e limites da delegação de competências legislativas, especialmente à luz do art. 22, parágrafo único, da Constituição Federal, e discutir adiante se as propostas em tramitação no Congresso Nacional se harmonizam com esse desenho federativo.

### **5. PRESSUPOSTOS E LIMITES DA DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS (ART. 22, PARÁGRAFO ÚNICO, CF/88)**

A compreensão do art. 22, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, demanda resgatar a lógica de cooperação e coordenação que estrutura o pacto federativo brasileiro. Como visto no capítulo anterior, o constituinte originário buscou conciliar a autonomia dos entes federativos com a necessidade de unidade normativa, estabelecendo um modelo de federalismo cooperativo, que distribui funções e competências de maneira equilibrada<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup>BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Organização do Estado. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. Cap. 8. p. 435-475.

<sup>54</sup>ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2013. 155 p.

Dentro desse contexto, a delegação legislativa surge como mecanismo excepcional, destinado a permitir que os Estados e o Distrito Federal possam legislar sobre aspectos específicos de matérias que, em regra, são de competência privativa da União. Tal previsão visa assegurar flexibilidade e adaptabilidade ao sistema federativo, sem que se rompa a unidade do ordenamento jurídico nacional.

Quanto a esse ponto, a redação do parágrafo único é clara: “lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre **questões específicas** das matérias relacionadas neste artigo”(grifos nossos)<sup>55</sup>. Logo, é evidente que a integralidade de um tema jamais poderá ser transferida sob o argumento de utilização desse dispositivo, fazendo-se necessário, portanto, compreender os pressupostos e limites dessa delegação, com base em doutrina, legislação existente e precedentes do Supremo Tribunal Federal.

A delegação de competência não se confunde também com a competência concorrente, uma vez que esta deriva da própria estrutura constitucional, ou seja, “é do poder constituinte a responsabilidade de dizer o que compete a cada entidade federativa e o que pode ser competência comum, esclarecendo, nesse último caso, em que medida e de que forma se exercerá essa competência”<sup>56</sup>. Por outro lado, a delegação decorre de uma faculdade do legislador<sup>57</sup>, por autorização do constituinte originário, de, mediante lei complementar, atribuir parte de sua competência aos Estados e por equiparação, ao Distrito Federal<sup>58</sup>.

A propósito, Moraes elenca três requisitos necessários à efetivação de uma delegação legislativa nos moldes do art. 22, parágrafo único, da CF/88, quais sejam:

*requisito formal:* a delegação deve ser objeto de **lei complementar** devidamente aprovada pelo Congresso Nacional, **por maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal**;  
*requisito material:* somente poderá ser delegado um **ponto específico** dentro de uma das matérias descritas nos trinta incisos do art. 22 da Constituição Federal, **pois a delegação não se reveste de generalidade**, mas de particularização de questões específicas, do elenco das matérias incluídas na

<sup>55</sup>Art. 22. *In.*: BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 27 abr. de 2025.

<sup>56</sup>ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2013. p. 92

<sup>57</sup>ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2013. 155 p.

<sup>58</sup>“Art. 32 (...)

§ 1º Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.”*In.*: BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 27 de abril de 2025.

privatividade legislativa da União. Assim, nunca se poderá delegar toda a matéria existente em um dos citados incisos;

*requisito implícito:* o art. 19 da Constituição Federal **veda a criação por parte de qualquer dos entes federativos de preferências entre si**. Dessa forma, a Lei Complementar editada pela União deverá delegar um ponto específico de sua competência a todos os Estados, sob pena de ferimento do princípio da igualdade federativa.<sup>59</sup> (grifo nosso).

Portanto, além das limitações formais, que dizem respeito ao meio e ao procedimento adotado, e materiais, concernente ao conteúdo da norma, identifica-se também um de natureza principiológica, em que se deve respeitar a isonomia federativa, haja vista a proibição expressa de se criar distinções entre os entes<sup>60</sup>. A análise dos pressupostos e limites dessa delegação revela, portanto, a tensão entre autonomia e centralização: ao mesmo tempo em que permite certa descentralização normativa, o dispositivo impõe fortes restrições para evitar a fragmentação legislativa e a violação dos princípios constitucionais.

Por essa razão, bem como porque já há muitas constituições se segue a lógica da unificação do direito<sup>61</sup>, esse instrumento foi utilizado uma só vez, em matéria de direito trabalhista, por meio da Lei Complementar nº 103, de 14 de julho de 2000<sup>62</sup>. Essa norma autorizou os Estados e o Distrito Federal a instituírem pisos salariais para trabalhadores que não possuam piso definido em lei federal, convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho<sup>63</sup>.

Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.375, ocasião em que reconheceu a inconstitucionalidade de parte da norma estadual que extrapolara os limites da autorização conferida pela Lei Complementar nº 103/2000. Na oportunidade, o Ministro Relator destacou que:

<sup>59</sup>MORAES, Alexandre de. Organização Político-Administrativa. In: MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 40. ed. Barueri: Atlas, 2024. p. 367.

<sup>60</sup>“Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...)

III - criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si”. In.: BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 27 abr. 2025.

<sup>61</sup>LEITE, Antônio Teixeira. A Constituinte de 1934 e a Unificação do Direito Processual Brasileiro. **Rev. Fac. Dir. Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 32, n. 2, p. 35-50, 31 jul./dez. 2016.

<sup>62</sup>ZIMMER, Lauro Cavallazzi. **Federalismo e mutação constitucional**: o Supremo Tribunal Federal e a autonomia dos Estados-membros. 2023. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023. doi:10.11606/T.2.2023.tde-18082023-142142. Acesso em: 11 jun. 2025. 322 p.

<sup>63</sup>BRASIL. **Lei Complementar nº 103, de 14 de julho de 2000**. Autoriza os Estados e o Distrito Federal a instituir o piso salarial a que se refere o inciso V do art. 7º da Constituição Federal, por aplicação do disposto no parágrafo único do seu art. 22. Brasília, DF. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp103.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20103%2C%20DE,o%20inciso%20V%20do%20art.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp103.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20103%2C%20DE,o%20inciso%20V%20do%20art.)>. Acesso em: 27 abr. 2025.

A lei estadual que ultrapassa os limites da lei delegadora de competência privativa da União é inconstitucional, por ofensa direta às regras constitucionais de repartição da competência legislativa. **Existindo lei complementar federal autorizando os Estados-membros a legislar sobre determinada questão específica, não pode a lei estadual ultrapassar os limites da competência delegada**, pois, se tal ocorrer, o diploma legislativo estadual incidirá diretamente no vício da inconstitucionalidade. Atuar fora dos limites da delegação é legislar sem competência, e a usurpação da competência legislativa qualifica-se como ato de transgressão constitucional.<sup>64</sup> (grifo nosso).

Reconheceu-se, no precedente vinculante, o princípio da especificidade da delegação, segundo o qual, ainda que atendidos os requisitos formais – por se tratar de lei complementar – e os requisitos materiais – por versar sobre aspecto específico da legislação trabalhista, como o piso salarial –, a lei delegada deve igualmente respeitar os limites impostos pela lei delegadora. Assim, identifica-se a existência de dois níveis de limitação: o primeiro, de status constitucional, que condiciona a própria lei complementar delegadora à observância de três requisitos – formal, material e implícito –; e o segundo, de status infraconstitucional, contido na lei complementar, que restringe a atuação normativa dos Estados e do Distrito Federal ao conteúdo específico da delegação que lhes foi conferida.

Isso ocorre porque o art. 22, parágrafo único, da CF/88, conferiu à lei complementar o poder de delegação, cabendo a ela delimitar sobre que conteúdo de competência da União os Estados e Distrito Federal poderão legislar e em que extensão, cumprindo simultaneamente o papel de autorização e de contenção. Nessa linha, Almeida reconhece que a delegação deve ser interpretada de forma restritiva, uma vez que se trata de exceção à regra de competência privativa da União<sup>65</sup>.

A interpretação do art. 22, parágrafo único, deve, portanto, observar o equilíbrio entre flexibilidade federativa e resguardo da competência privativa da União. Como destaca Branco, trata-se de “mera faculdade aberta ao legislador complementar federal”, que não pode

---

<sup>64</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.375. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, 20 de junho de 2011. Brasília. Disponível em: <[https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%204375%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=\\_score&sortBy=desc&isAdvanced=true](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%204375%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true)>. Acesso em: 27 de abril de 2025.

<sup>65</sup>ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2013. 155 p.

transferir a regulação integral de toda uma matéria, devendo ater-se a questões estritamente específicas<sup>66</sup>.

Nessa perspectiva, a delegação não constitui uma renúncia de competência, mas uma autorização controlada, que pode ser revogada pela União a qualquer momento, pois “nada impede que a União retome a sua competência, legislando sobre o mesmo assunto”<sup>67</sup>. Essa compreensão reforça a natureza excepcional da delegação, preservando o núcleo da centralização normativa, ao mesmo tempo em que admite a participação legislativa dos Estados e do Distrito Federal dentro de limites previamente fixados.

A análise dos precedentes do Supremo Tribunal Federal consolida essa leitura. No julgamento da ADI nº 4.375, a Corte firmou entendimento de que a lei estadual que ultrapassa os limites da lei delegadora incorre em inconstitucionalidade formal e material, por violar diretamente o sistema de repartição de competências<sup>68</sup>. Reconheceu-se, portanto, que o exercício da competência delegada deve restringir-se aos termos e conteúdos autorizados pela lei complementar, não podendo os Estados criar regimes normativos próprios.

Ademais, no que concerne à matéria penal e processual penal, são diversos os precedentes que reforçam a posição do tribunal no sentido da inconstitucionalidade das normas estaduais que invadem a competência privativa da união. Nesse sentido, a ADI nº 6.561 declarou a inconstitucionalidade da Lei nº 3.528 do estado do Tocantins, julgando, dentre outros fatores, a invasão de competência, confira-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 3.528 DE 2019 DO ESTADO DO TOCANTINS. CADASTRO ESTADUAL DE USUÁRIOS E DEPENDENTES DE DROGAS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. MATÉRIA PENAL E PROCESSUAL PENAL. DIRETO SANITÁRIO. DIREITOS FUNDAMENTAIS. AFRONTA À NORMA FEDERAL. LEI 11.343/2006. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA SISTEMATIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 1. A norma é formalmente inconstitucional, uma vez que, ao criar o Cadastro Estadual de

<sup>66</sup>BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Organização do Estado. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. Cap. 8. p. 435-475. (Série IDP). p. 445.

<sup>67</sup>BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Organização do Estado. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. Cap. 8. p. 435-475. (Série IDP). p. 445

<sup>68</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.375. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, 20 de junho de 2011. Brasília. Disponível em: <[https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%204375%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=\\_score&sortBy=desc&isAdvanced=true](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%204375%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true)> . Acesso em: 27 de abril de 2025.

Usuários e Dependentes de Drogas (art. 1º) no âmbito da Secretaria Estadual de Segurança Pública com informações concernentes ao registro de ocorrência policial (§1º), inclusive sobre reincidência (§4º), **invade competência privativa da União para legislar sobre matéria penal e processual penal (CRFB, art. 22, I).** (...) 4. Ação direta conhecida e julgada procedente, declarando a inconstitucionalidade da Lei 3.528, de 2019 do Estado do Tocantins. (STF, ADI 6561, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 04/09/2023) (grifo nosso)<sup>69</sup>.

De modo semelhante, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.715, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade da Lei nº 12.430/2024, do Estado de Mato Grosso, nos seguintes termos:

Direito Constitucional, Direito Penal e Direito Administrativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 12.430/2024 do Estado de Mato Grosso. Competência privativa da União. Art. 22, I e XXVII, da Constituição da República. Procedência. I. Caso em exame 1. **Inconstitucionalidade, à luz do art. 22, I e XXVII, da Constituição da República, da Lei do Estado de Mato Grosso nº 12.430/2024, que “disciplina a aplicação de sanções a ocupantes de propriedades privadas rurais e urbanas** comprovadamente enquadrados conforme o disposto na Lei Federal nº 4.947, de 6 de abril de 1966, e nos arts. 150 e 161, § 1º, II, do Código Penal”, no âmbito daquela unidade da federação. II. Questão em discussão 2. A questão em discussão consiste em saber se há, na espécie, usurpação da competência privativa da União para legislar sobre a matéria. III. **Razões de decidir 3. A legislação estadual, ao ampliar o rol sancionatório contido no Código Penal, ingressa indevidamente na seara reservada ao direito penal, cuja competência para legislar é privativa da União (art. 22, I, da Lei Magna).** (...). IV. Dispositivo 5. **É formalmente inconstitucional, por afronta ao art. 22, I e XXVII, da Constituição da República, a Lei do Estado de Mato Grosso nº 12.430/2024.** 6. Procedência do pedido.

\_\_\_\_\_ Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 22, I e XXVII, e 37, XXI. Jurisprudência relevante citada: ADI 2935, ADI 3092, ADI 3639, ADI 3670, ADI 3735, ADI 4748 e ADI 7200. (STF, ADI 7715, Rel. Min. Flávio Dino, Tribunal Pleno, julgado em 05/03/2025) (grifo nosso)<sup>70</sup>.

Essa delimitação de poderes demonstra que a delegação é mecanismo excepcional de descentralização controlada, e não uma via para reconfiguração ampla do pacto federativo. Sua função é permitir ajustes pontuais de adequação normativa, preservando a coerência

<sup>69</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.561. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, DF, 03 de novembro de 2023. Brasília. Disponível em: <[https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%206561%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=\\_score&sortBy=desc&isAdvanced=true](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%206561%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true)> . Acesso em: 07 de novembro de 2025.

<sup>70</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.715. Relator: Ministro Flavio Dino. Brasília, DF, 17 de março de 2025. Brasília. Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%207715%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=\\_score&sortBy=desc&isAdvanced=true](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%207715%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true). Acesso em: 07 nov. 2025.

sistêmica adotada pelo modelo federativo vigente na Constituição de 1988 e o equilíbrio entre autonomia e unidade.

Desse modo, o art. 22, parágrafo único, expressa uma cláusula de cooperação que, embora abra espaço para inovação legislativa subnacional, reafirma a supremacia da Constituição como elemento de contenção e coordenação do exercício do poder normativo entre os entes federativos.

Por conseguinte, o estado brasileiro adota a figura de Estado Constitucional, estruturado sob a égide da Constituição Federal de 1988, que exerce supremacia sobre todas as demais normas jurídicas. Isso significa que a validade e a eficácia de qualquer ato normativo depende de sua conformidade com as balizas e diretrizes fixadas pela Carta Magna<sup>71</sup>. Logo, a Constituição não apenas define competências, mas também atua como parâmetro de controle e limitação do exercício do poder normativo, assegurando a unidade, coerência e a legitimidade do ordenamento jurídico brasileiro.

Assim, a delegação de competência legislativa, embora admitida pelo art. 22, parágrafo único, da Constituição Federal, não se configura como prerrogativa ampla ou discricionária da União, mas como mecanismo de caráter excepcional e estritamente delimitado. Tal delegação submete-se a limites formais, materiais e implícitos, que visam resguardar a unidade do sistema normativo e a igualdade federativa. Sob o aspecto material, a delegação somente pode incidir sobre questões específicas inseridas nas matérias enumeradas nos trinta incisos do art. 22 da Constituição Federal, vedada qualquer generalização que importe na transferência integral da competência privativa da União.

## **6. ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE DELEGAÇÃO À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

A discussão sobre a delegação da competência legislativa penal e processual penal, abordada nos capítulos anteriores, revela que o modelo federativo brasileiro foi construído sobre bases mais centralizadoras, se comparado ao norte-americano, e submetido a uma lógica de coordenação e cooperação entre os entes federados. Como se demonstrou, a Constituição Federal de 1988 buscou conciliar autonomia política e unidade normativa, conferindo à União a competência privativa para legislar sobre matérias de interesse comum a todos, dentre as

---

<sup>71</sup>GUIMARÃES, Diego Fernandes. O Estado constitucional de Direito e a mudança de rumo no sistema de fontes do Direito. **Revista de Informação Legislativa**: RIL, Brasília, DF, v. 59, n. 233, p. 83-98, jan./mar. 2022. Disponível em: <[https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/233/ril\\_v59\\_n233\\_p83](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/233/ril_v59_n233_p83)>. Acesso em: 19 out. 2025.



quais matérias penais e processuais, mas permitindo, em caráter excepcional, a delegação de pontos específicos, conforme o art. 22, parágrafo único, da Constituição Federal.

Historicamente, o Brasil já experimentou momentos de pluralidade processual, especialmente nas primeiras décadas da República, quando coexistiam Códigos de Processo Penal estaduais. Não obstante, o Direito Penal material sempre permaneceu unificado, sob a égide de um Código Penal de alcance nacional, expressão da necessidade de garantir isonomia na definição dos bens jurídicos tutelados e uniformidade na resposta punitiva do Estado<sup>72</sup>. Essa opção política e constitucional demonstra que, embora se admita certa flexibilidade procedimental – compatível com a autonomia administrativa e judiciária dos entes federados –, a fragmentação do Direito Penal substancial sempre foi rejeitada pelo ordenamento, justamente por comprometer a coerência e a unidade do sistema repressivo brasileiro.

Sob essa perspectiva, torna-se imprescindível confrontar o conteúdo dos Projetos de Lei Complementar nº 215/2019 e nº 41/2025 com o arcabouço constitucional vigente, de modo a avaliar se suas propostas se mantêm dentro dos limites formais, materiais e principiológicos delineados pelo constituinte originário. A análise que segue tem por objetivo examinar em que medida cada proposta respeita, ou ultrapassa, os pressupostos e restrições estabelecidos no texto constitucional, especialmente quanto à preservação da unidade legislativa, da igualdade federativa e da supremacia da Constituição.

### **6.1. Análise do Projeto de Lei Complementar nº 215/2019 e do Substitutivo Adotado pela CCJC/CD**

Ao examinar o texto original do PLP 215/2019, já apresentado no item 2.1., verifica-se, de forma inequívoca, que a proposta ultrapassa os limites constitucionais de delegação legislativa delineados no item 5. Isso porque o projeto prevê uma transferência ampla e praticamente irrestrita da competência legislativa em matéria penal e processual penal, o que contraria diretamente o modelo de repartição de competências estabelecido pela Constituição Federal.

Não se trata, portanto, de uma proposta de delegação, tampouco de mera autorização para que os “Estados e o Distrito Federal a legislar sobre questões específicas de Direito Penal

---

<sup>72</sup>LEITE, Antônio Teixeira. A Constituinte de 1934 e a Unificação do Direito Processual Brasileiro. **Rev. Fac. Dir. Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 32, n. 2, p. 35-50, 31 jul./dez. 2016.

e de Direito Processual Penal”<sup>73</sup>, conforme sugere sua ementa. O conteúdo do projeto, ao contrário, revela uma generalidade incompatível com o caráter excepcional do art. 22, parágrafo único, da CF/88, pois autoriza os entes subnacionais a tipificar condutas como crime ou contravenção penal, bem como a definir penas aplicáveis a um vasto rol de delitos<sup>74</sup>.

Dessa forma, o PLP 215/2019 não configura um exercício legítimo de delegação, mas uma reconfiguração da própria competência legislativa sobre o direito penal e processual penal, matéria cuja titularidade é privativa da União. Assim, o projeto incorre em violação direta à ordem constitucional, que reserva à Constituição Federal o papel de distribuir e limitar competências legislativas entre os entes federados.

Sob a ótica dos três requisitos elencados por Moraes – formal, material e implícito – para a efetivação de uma delegação legislativa nos moldes do art. 22, parágrafo único, da CF/88<sup>75</sup>, observa-se que o projeto atende apenas ao requisito formal, por adotar o instrumento adequado à apreciação de lei complementar. Entretanto, quanto aos aspectos materiais e implícitos, verifica-se ofensa evidente às balizas constitucionais. No campo material, a violação é manifesta: o projeto não se restringe a questões específicas, mas alcança quase a totalidade das matérias disciplinadas pelos Códigos Penal e Processual Penal. Já quanto ao requisito implícito – a preservação do equilíbrio federativo –, o texto propicia a possibilidade de coexistirem 27 legislações penais e outras 27 processuais penais distintas, em âmbito estadual, criando um cenário de desigualdade entre os entes federados, conduta expressamente vedada pelo art. 19 da CF/88, que proíbe a criação de preferências entre Estados.

Portanto, é possível afirmar, com segurança, que o texto original do Projeto de Lei Complementar nº 215/2019 viola e ultrapassa os limites constitucionais de delegação

<sup>73</sup>BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar nº 215, de 2019**. Autoriza os Estados e o Distrito Federal a legislar sobre questões específicas de Direito Penal e de Direito Processual Penal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2025. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2219957>>. Acesso em: 13 abr. 2025.

<sup>74</sup>Art. 1º. Ficam os Estados e o Distrito Federal autorizados, nos termos do art. 22, parágrafo único, da Constituição Federal, a tipificar condutas como crime ou contravenção, cominando as respectivas penas privativas de liberdade ou restritivas de direitos, nas seguintes hipóteses: I - crimes contra a vida; II - crimes contra a pessoa; III - crimes contra o patrimônio; IV - crimes contra a liberdade sexual; V - crimes contra a Administração Pública estadual; VI - crimes contra a Administração Pública municipal; VII - tráfico ilícito de substâncias entorpecentes; VIII - comércio, posse, transporte e utilização de arma de fogo e respectiva munição. In.: BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar nº 215, de 2019**. Autoriza os Estados e o Distrito Federal a legislar sobre questões específicas de Direito Penal e de Direito Processual Penal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2025. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2219957>>. Acesso em: 13 abr. 2025.

<sup>75</sup>MORAES, Alexandre de. Organização Político-Administrativa. In: MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 40. ed. Barueri: Atlas, 2024. Cap. 8. p. 358-381.

legislativa, configurando uma tentativa inconstitucional de fragmentação do poder normativo da União. Tal proposta compromete a unidade legislativa nacional e desvirtua o modelo de federalismo cooperativo consagrado pela Constituição de 1988.

O Substitutivo adotado pela CCJC/CD trouxe avanços notáveis em comparação ao projeto original, ao buscar restringir a amplitude da delegação, como um esforço para se adequar aos limites constitucionais delineados pelo art. 22, parágrafo único, da CF/88.

A principal modificação introduzida consiste em delimitar o escopo da delegação às hipóteses em que as leis estaduais possam apenas estabelecer normas mais gravosas do que as previstas pela legislação federal. Dessa forma, a autorização legislativa passaria a operar de modo ascendente, permitindo que os Estados e o Distrito Federal endureçam a resposta penal, mas não possam atenuá-la.

Essa restrição indica uma tentativa de dar a propostas um caráter menos abrangente, no entanto, não impede que os entes subnacionais criem sistemas penais paralelos. Logo, apesar desse aperfeiçoamento, persistem vícios substanciais de constitucionalidade. A primeira questão problemática reside no fato de que, ao admitir que os Estados possam alterar regimes de cumprimento de pena, critérios de livramento condicional, suspensão condicional da pena ou transação penal, o substitutivo ainda interfere na estrutura e na coerência do sistema penal nacional, que exige uniformidade normativa para assegurar a isonomia entre cidadãos nas diferentes unidades federativas<sup>76</sup>.

Ademais, a autorização para legislar de forma mais gravosa não afasta o problema de generalidade da norma, mas apenas o reconfigura. Essa opção cria um cenário de competição punitiva entre entes federativos, fenômeno que suscita o risco de uma “guerra penal”, em tudo análoga à “guerra fiscal” verificada no âmbito do direito tributário. Nesse sentido, Figaro chama atenção para o provável surgimento de “rotas criminosas” no entes com penas mais brandas<sup>77</sup>. Por conseguinte, tal modelo, além de distorcer o propósito do modelo de federalismo brasileiro, acentua a seletividade penal e o punitivismo, ao estimular políticas

---

<sup>76</sup>BRASIL. Câmara dos Deputados. **Substitutivo adotado pela CCJC ao Projeto de Lei Complementar nº 215, de 2019**. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2834984&filename=SBT-A+1+CCJC+%3D%3E+PLP+215/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2834984&filename=SBT-A+1+CCJC+%3D%3E+PLP+215/2019)>. Acesso em: 13 abr. 2025.

<sup>77</sup>FIGARO, André. **Direito Penal estadual e o federalismo brasileiro**. 2007. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/36987/direito-penal-estadual-e-o-federalismo-brasileiro>>. Acesso em: 10 abr. 2025.

criminais voltadas à escalada repressiva em detrimento de medidas efetivas de segurança pública, as quais, conforme o art. 144 da CF/88, já são de competência dos Estados.

Sob o prisma dos requisitos doutrinários, o substitutivo mantém a adequação formal, mas continua a violar os requisitos material e implícito<sup>78</sup>. Materialmente, porque não há delimitação de questões específicas, mas sim autorização genérica para legislar sobre amplos institutos do direito penal e processual penal. E, implicitamente, porque o texto ainda compromete a igualdade federativa, prevista no art. 19 da CF/88, ao admitir que Estados adotem respostas penais distintas para condutas idênticas, criando não apenas preferências entre os entes, como também entre as pessoas, uma afronta direta ao princípio igualdade, disposto no art. 5º da CF/88.

Nessa esteira, ainda que o substitutivo demonstre esforço em adequar-se aos contornos constitucionais, sua essência permanece incompatível com a lógica restritiva da delegação legislativa prevista no art. 22, parágrafo único, que autoriza apenas o tratamento de questões específicas inseridas nas matérias de competência privativa da União. Conclui-se, portanto, que o texto aprovado pela CCJC/CD reduz, mas não elimina as inconstitucionalidades do projeto original, conservando vícios que ameaçam a integridade do pacto federativo e a coerência do sistema penal brasileiro.

## **6.2. Análise do Projeto de Lei Complementar nº 41/2025**

O PLP 41/2025 retoma substancialmente a lógica do PLP 215/2019, ainda que com aspectos pontualmente distintos. No entanto, o projeto repete – e, em alguns pontos, aprofunda – os problemas já apontados anteriormente.

Além de autorizar aos Estados e Distrito Federal a tipificar condutas criminosas, definir novas contravenções penais e até mesmo a qualificar delitos como hediondos, o projeto também permite que sejam criadas normas processuais e de execução penal. Outrossim, a proposta prevê critérios de resolução de conflitos entre leis estaduais e federais – aqui, há uma clara confusão entre o instituto da delegação de competência prevista no art. 22, parágrafo único, da CF/88 com a competência legislativa concorrente disposta no art. 24, da

---

<sup>78</sup>MORAES, Alexandre de. Organização Político-Administrativa. In: MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 40. ed. Barueri: Atlas, 2024. Cap. 8. p. 358-381.

CF/88, tendo em vista que é nessa hipótese que coexistem normas gerais e específicas, sobre as quais recaem critérios de aplicação e incidência.

Desse modo, embora apresente diferenças em relação ao PLP 215/2019, o projeto do Senado incorre nas mesmas violações constitucionais já identificadas no item 6.1. À luz dos mesmos três requisitos delineados por Moraes, a análise conduz à mesma conclusão: o requisito formal é atendido apenas pela adoção da forma de projeto de lei complementar, mas os requisitos material e implícito são novamente desrespeitados.

Materialmente, o PLP 41/2025 viola o requisito da especificidade previsto no art. 22, parágrafo único, da Constituição Federal, ao extrapolar o âmbito permitido da delegação legislativa e abranger matérias próprias da competência privativa da União, como a criação de tipos penais, a disciplina de normas processuais e as disposições relativas à execução penal.

De forma implícita, o projeto também compromete o equilíbrio federativo, ao autorizar diferenciações punitivas entre cidadãos em razão do território, o que contraria o princípio da igualdade entre os entes federados e viola tanto o art. 19 da Constituição Federal, quanto o art. 5º, *caput*, que consagra a isonomia entre as pessoas perante a lei.

Por essas razões, o PLP nº 41/2025 revela-se tão incompatível com a Constituição Federal quanto o PLP nº 215/2019. Trata-se, mais uma vez, de uma tentativa de subversão da competência legislativa privativa da União, que ameaça a unidade do direito penal e processual penal brasileiros, pilares da coerência normativa, bem como a unidade e da isonomia federativa.

### **6. 3. Síntese conclusiva da análise**

A análise dos Projetos de Lei Complementar nº 215/2019 e nº 41/2025 evidencia que ambas as propostas violam os fundamentos do pacto federativo e os limites expressos da Constituição de 1988.

Em comum, os dois projetos confundem delegação legislativa com verdadeira transferência de competência, extrapolando as balizas constitucionais e invadindo matérias de natureza estritamente constitucional, como a definição das competências legislativas entre os entes da Federação. Nenhum deles observa os requisitos materiais e implícitos delineados pela doutrina constitucional e pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, tampouco respeita

os princípios da especificidade e da isonomia federativa previstos nos arts. 22, parágrafo único, e 19 da Constituição Federal.

O resultado previsível seria a fragmentação do sistema de justiça criminal, marcada pela descoordenação normativa e pela desigualdade punitiva, criando preferências não apenas entre entes federados, mas também entre cidadãos de um mesmo país – uma antítese do modelo de Estado consagrado pela Constituição de 1988.

Longe de fortalecer a segurança pública, tais propostas intensificam a competição normativa entre os Estados, sem oferecer respostas estruturais ou eficazes ao enfrentamento da criminalidade, comprometendo, assim, a unidade e a racionalidade do direito penal brasileiro.

## **7. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise empreendida ao longo deste trabalho permitiu constatar que as propostas de delegação da competência legislativa penal e processual penal – consubstanciadas nos Projetos de Lei Complementar nº 215/2019 e nº 41/2025 – colidem frontalmente com os fundamentos constitucionais do federalismo brasileiro, notadamente com os princípios da unidade legislativa, da igualdade federativa e da supremacia da Constituição Federal.

Verificou-se que, embora tais proposições se apresentem sob o argumento da descentralização e da busca por maior efetividade na segurança pública, sua essência representa uma tentativa de transferência de competência, e não de mera delegação específica, como exige o art. 22, parágrafo único, da CF/88. Trata-se, portanto, de um desvirtuamento do instituto constitucional, que, em vez de reforçar a cooperação federativa, ameaça a coerência do ordenamento jurídico nacional.

A Constituição de 1988 adotou um modelo de federalismo, que pressupõe a atuação conjunta, coordenada e harmônica entre os entes federativos, sem que haja ruptura da unidade normativa. Nesse sistema, a autonomia dos Estados e Municípios é garantida, mas dentro de limites que assegurem a integridade da federação e a uniformidade do tratamento jurídico aos cidadãos. Assim, permitir que cada ente federado defina seus próprios tipos penais, procedimentos processuais e regimes de execução representaria não apenas a fragmentação da ordem penal, mas também a criação de preferências entre os entes federativos, em flagrante violação ao art. 19, da CF/88.

Ainda que a lei delegadora conferisse autorização uniforme a todos os Estados, o resultado seria inevitavelmente assimétrico, pois as normas criadas a partir dessa delegação gerariam diferenciações punitivas e normativas regionais, produzindo desigualdade material entre os cidadãos e comprometendo a coerência sistêmica do direito penal brasileiro. Tal cenário equivaleria, no campo penal, ao que se denomina “guerra fiscal” – um fenômeno que a reforma tributária em curso busca corrigir justamente por romper o equilíbrio federativo e gerar distorções concorrenciais entre os entes.

Todavia, há um problema primordial de ordem constitucional: ambos os Projetos de Lei Complementar padecem de vício material insanável, pois não poderiam sequer existir em conformidade com o art. 22, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988. Isso porque desrespeitam o critério da especificidade e instituem, em seu lugar, uma ampla e indevida transferência de poderes legislativos aos Estados e ao Distrito Federal, incompatível com o modelo federativo e com a repartição de competências prevista na Carta Magna.

Ademais, os argumentos que, em outros momentos históricos, justificavam diferenciações regionais no processo penal – como a diversidade de prazos e procedimentos em razão de limitações logísticas ou peculiaridades locais – não mais se sustentam no contexto contemporâneo, especialmente diante da digitalização do processo judicial e da integração dos sistemas de justiça, conforme observa Leite<sup>79</sup>. Hoje, a tecnologia permite uniformização de prazos e procedimentos em todo o território nacional, tornando anacrônica qualquer tentativa de justificar autonomias processuais amplas sob o pretexto de especificidades regionais.

Dessa forma, as propostas legislativas analisadas não apenas carecem de fundamento constitucional, como também se mostram ineficazes sob o ponto de vista prático. A descentralização punitiva não se traduz em maior eficiência na persecução criminal, mas em instabilidade normativa, insegurança jurídica e desigualdade penal. Em contraste, as experiências exitosas em segurança pública no Brasil têm origem em políticas públicas integradas, baseadas em prevenção, educação e gestão eficiente, e não na multiplicação de leis penais.

---

<sup>79</sup>LEITE, Antônio Teixeira. A Constituinte de 1934 e a Unificação do Direito Processual Brasileiro. **Rev. Fac. Dir. Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 32, n. 2, p. 35-50, 31 jul./dez. 2016.

## 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2013. 155 p.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Organização do Estado. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. Cap. 8. p. 435-475. (Série IDP).

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer do relator, de 2024**. Projeto de Lei Complementar nº 215, de 2019. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2475350&filename=PRL%201%20CCJC%20=%3E%20PLP%20215/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2475350&filename=PRL%201%20CCJC%20=%3E%20PLP%20215/2019)>. Acesso em: 04 de outubro de 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar nº 215, de 2019**. Autoriza os Estados e o Distrito Federal a legislar sobre questões específicas de Direito Penal e de Direito Processual Penal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2025. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2219957>>. Acesso em: 13 de abril de 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Substitutivo adotado pela CCJC ao Projeto de Lei Complementar nº 215, de 2019**. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2834984&filename=SBT-A+1+CCJC+%3D%3E+PLP+215/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2834984&filename=SBT-A+1+CCJC+%3D%3E+PLP+215/2019)>. Acesso em: 13 de abril de 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Voto em separado nº 1, de 2024**. Projeto de Lei Complementar nº 215, de 2019. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2818691&filename=VTS+1+CCJC+%3D%3E+PLP+215/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2818691&filename=VTS+1+CCJC+%3D%3E+PLP+215/2019)>. Acesso em: 13 de abril de 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 27 de abril de 2025.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 11 de outubro de 2025.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824)**. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 11 de outubro de 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm)>. Acesso em: 03 de outubro de 2025.



BRASIL. **Lei Complementar nº 103, de 14 de julho de 2000.** Autoriza os Estados e o Distrito Federal a instituir o piso salarial a que se refere o inciso V do art. 7º da Constituição Federal, por aplicação do disposto no parágrafo único do seu art. 22. Brasília, DF. Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp103.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20103%2C%20DE,o%20inciso%20V%20do%20art..](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp103.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20103%2C%20DE,o%20inciso%20V%20do%20art..)>. Acesso em: 27 de abril de 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei Complementar nº 41, de 2025.** Autoriza os Estados e o Distrito Federal a legislar sobre questões de Direito Penal e Processual Penal. Brasília: Senado Federal. Disponível em:

<<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/167282>>. Acesso em: 13 de abril de 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.715. Relator: Ministro Flavio Dino. Brasília, DF, 17 de março de 2025. Brasília. Disponível em:

<[https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%207715%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=\\_score&sortBy=desc&isAdvanced=true](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%207715%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true)> . Acesso em: 07 de novembro de 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.561. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, DF, 03 de novembro de 2023. Brasília. Disponível em:

<[https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%206561%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=\\_score&sortBy=desc&isAdvanced=true](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%206561%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true)> . Acesso em: 07 de novembro de 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.375. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, 20 de junho de 2011. Brasília. Disponível em:

<[https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%204375%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=\\_score&sortBy=desc&isAdvanced=true](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%204375%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true)> . Acesso em: 27 de abril de 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.024. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 03 de junho de 2007. Brasília. Disponível em:

<<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur89658/false>> . Acesso em: 13 de abril de 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Regimento interno da Câmara dos Deputados.** 27. ed. Brasília, DF: Edições Câmara, 2024. 264 p.

CARVALHO, Orlando M. *Política de município*, Rio, 1944, p. 75-76. apud. TORRES, João Camilo de Oliveira. **A formação do federalismo no Brasil.** 1 ed., 3. reimp. Brasília, Câmara dos Deputados: Edições da Câmara, 2021. 332p.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado.** 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. 306 p.

FIGARO, André. **Direito Penal estadual e o federalismo brasileiro.** 2007. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/36987/direito-penal-estadual-e-o-federalismo-brasileiro>. Acesso em: 10 de abril de 2025.

GUIMARÃES, Diego Fernandes. O Estado constitucional de Direito e a mudança de rumo no sistema de fontes do Direito. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, Brasília, DF, v. 59, n. 233, p. 83-98, jan./mar. 2022. Disponível em: <[https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/233/ril\\_v59\\_n233\\_p83](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/233/ril_v59_n233_p83)>. Acesso em: 19 de outubro de 2025.

LEITE, Antônio Teixeira. A Constituinte de 1934 e a Unificação do Direito Processual Brasileiro. **Rev. Fac. Dir. Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 32, n. 2, p. 35-50, 31 jul./dez. 2016.

LORENZINI, Joe. **Comparative U.S. and Brazil Subconstitutionalism: A Law and Economics Approach**. Chicago: The University of Chicago, 2024. Disponível em: <[https://chicagounbound.uchicago.edu/international\\_immersion\\_program\\_papers/131](https://chicagounbound.uchicago.edu/international_immersion_program_papers/131)>. Acesso em: 5 de outubro de 2025. 26p.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os artigos federalistas**. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MORAES, Alexandre de. Organização Político-Administrativa. In: MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 40. ed. Barueri: Atlas, 2024. Cap. 8. p. 358-381

TAVARES, André Ramos. Da repartição de competências no Brasil. In: TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Saraivajur, 2024. Cap. 50. p. 926-959.

THE UNITED STATES OF AMERICA. **Articles of Confederation**. Articles of Confederation and perpetual Union between the States of Newhampshire, Massachusetts-bay, Rhodeisland and Providence Plantations, Connecticut, New York, New Jersey, Pennsylvania, Delaware, Maryland, Virginia, North Carolina, South Carolina, and Georgia. Disponível em: <<https://www.archives.gov/milestone-documents/articles-of-confederation>> Acesso em: 11 de outubro de 2025.

THE UNITED STATES OS AMERICA. **Constitution of the United States**. Disponível em: <<https://constitution.congress.gov/constitution/>>. Acesso em: 07 de novembro de 2025.

TORRES, João Camilo de Oliveira. **A formação do federalismo no Brasil**. 1 ed., 3. reimp. Brasília, Câmara dos Deputados: Edições da Câmara, 2021. 332p.

ZIMMER, Lauro Cavallazzi. **Federalismo e mutação constitucional: o Supremo Tribunal Federal e a autonomia dos Estados-membros**. 2023. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023. doi:10.11606/T.2.2023.tde-18082023-142142. Acesso em: 11 de junho de 2025. 322 p.

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho marca o fim de mais um ciclo.

Ao decidir encarar uma segunda graduação, eu não imaginava os caminhos que a vida me reservaria e, justamente por isso, sou profundamente grata por cada etapa deste percurso que me trouxe até aqui.

A concretização deste sonho, que surgiu ainda ao final da minha primeira formação, só foi possível graças ao apoio incondicional da minha família, que esteve ao meu lado em todos os momentos, oferecendo encorajamento e confiança. Agradeço, especialmente, aos meus pais, por serem o exemplo que me guia, por me ensinarem sobre compromisso, perseverança e integridade, e por me proporcionar a oportunidade de estudar e perseguir os meus objetivos com liberdade e propósito.

Expresso também minha gratidão aos mestres que fizeram parte da minha trajetória acadêmica, desde aqueles que, ainda na graduação de Arquitetura e Urbanismo, me incentivaram a trilhar o caminho do Direito, até os que me acolheram e inspiraram nesta nova jornada. De forma especial, agradeço ao meu orientador, professor Pedro Porto, pela leveza e parceria com que conduziu este trabalho, pela generosidade em compartilhar conhecimento e pela sabedoria que torna o aprendizado uma experiência verdadeiramente transformadora.

Por fim, agradeço a todos os meus amigos, colegas de trabalho e chefes, pelo incentivo constante ao longo desse processo. Esta foi uma jornada ainda mais desafiadora que a primeira, atravessada por uma pandemia, marcada por longas jornadas de trabalho e por uma mudança de cidade, mas que se encerra com imensa alegria e gratidão.

Encerrar este ciclo é, ao mesmo tempo, celebrar o esforço, o aprendizado e a certeza de que cada decisão tomada no caminho foi um passo necessário rumo a este resultado.