



**AUTONOMIA LEGISLATIVA ESTADUAL:
A INTERPRETAÇÃO E APLICAÇÃO DO ARTIGO 24 DA
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988
PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Monografia apresentada à Sociedade
Brasileira de Direito Público para conclusão
do curso da Escola de Formação de 2006

Maria Alice Rodrigues

Orientadora: Patrícia Pessoa

São Paulo

Mar/2007

Sumário

1. Introdução	3
2. Objetivo e metodologia	8
3. A pertinência da análise de conflito entre normas infraconstitucionais em ação direta de inconstitucionalidade (ADI)	11
4. Limites à atuação legiferante da União em matéria de competência concorrente	23
5. O conceito de "norma geral"	31
6. O significado de "peculiaridades"	35
7. Os conflitos entre competências concorrentes e privativas na Constituição	42
8. A possibilidade de interpretação conforme à Constituição	51
9. Conclusão	55
Referências bibliográficas	60
Anexo	61

1. Introdução

Dentro da classificação tradicionalmente adotada nos estudos de teoria do Estado, o Brasil é um estado federal, em contraposição aos modelos de Estado unitário e Estado unitário descentralizado ou regional¹. Isso significa que há mais de um centro de poder dentro do território nacional, e as competências² de cada um desses centros são determinadas na Constituição Federal, assim como o sistema básico de repartição de recursos. Cada Estado federado tem autonomia, ou seja, capacidade de regular sua administração e o comportamento de seus habitantes mediante edição de normas jurídicas, e participa, via representação, das decisões da Federação, que é soberana e não admite secessão dos Estados-membros. De maneira bem genérica, essas são as características básicas do Estado Federal.

Essas características compõem uma maneira de, como a separação de Poderes de Montesquieu, repartir e distribuir o poder com o objetivo de impedir arbitrariedades dos que o detêm. Além disso, a Federação é um meio de unir Estados que tenham em comum elementos essenciais, como a língua, e que necessitam dessa união para prosperarem, sem retirar-lhes as peculiaridades e a autonomia para que sua administração seja adaptável à cultura local. Assim se deu a formação dos Estados Unidos da América, a partir da convenção de 14 de maio de 1787, na Filadélfia, que resultou na Constituição de 1789³.

No Brasil, a Federação constituiu-se a partir da necessidade de descentralização da administração, tanto para se possibilitar o poder dos grupos políticos locais, com o fim da monarquia, como para se gerir de maneira mais eficiente este país de enorme dimensão geográfica, que tem

¹ Nas palavras de Dalmo de Abreu Dallari, "Nas classificações tradicionais, os Estados são considerados *unitários* quando têm um poder central que é a cúpula e o núcleo do poder político. E são *federais* quando conjugam vários centros de poder político autônomo. Modernamente alguns autores sustentam a existência de uma terceira espécie, o *Estado Regional*, menos centralizado do que o unitário, mas sem chegar aos extremos de descentralização do federalismo". *Elementos de Teoria Geral do Estado*, p. 215.

² Na definição de José Afonso da Silva, "*Competência* é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões". *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 479.

³ Borges Netto, André Luiz. *Competências legislativas dos Estados-membros*, p. 41.

em cada região populações, costumes e evoluções históricas totalmente heterogêneas⁴.

Surgiu a República brasileira já como República Federativa; desde 1889, entretanto, houve períodos de maior e de menor autonomia estadual, coincidindo estes com os períodos menos democráticos (na era Vargas, de 1930 a 1945, em que os Estados eram administrados por interventores federais e não tinham representatividade alguma na formação do poder central, e no período da ditadura militar, de 1964 a 1985, em que governadores e prefeitos eram afastados e o interesse nacional acabava por justificar a retirada da autonomia dos Estados)⁵.

Talvez mesmo por repulsa ao regime militar, a Constituição de 1988 foi elaborada com a intenção de descentralizar o poder da União, e a visão das Comissões e Subcomissões da constituinte de 1988 era de que esse deveria ser um processo gradual – daí a inclusão de extenso rol de competências comuns e concorrentes, consideravelmente ampliado em comparação à CF/67⁶.

A respeito da regulamentação da CF/88, primeiramente, vale citar três artigos da Constituição que estabelecem a forma do Estado brasileiro. Diz o art. 1º: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se um Estado Democrático de Direito...”; o art. 18 é explícito: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os

⁴ José Afonso da Silva comenta os ânimos pré-1889: “A realidade dos poderes locais, sedimentada durante a colônia, ainda permanecia regurgitante sob o peso da monarquia centralizante. A idéia descentralizadora, como a republicana, despontara desde cedo na história político-constitucional do Império. (...) Em 1889, vencem as forças descentralizadoras, agora organizadas, mais coerentes, e não mera fragmentação e diferenciação de poder como existentes na colônia, mas certamente como projeção daquela realidade colonial que gerou, no imenso território do país, os poderes efetivos e autônomos locais, agora também aliados aos novos fatores que apareceram e se firmaram na vida política brasileira: o *federalismo*, como princípio constitucional de estruturação do Estado, a *democracia*, como regime político que melhor assegura os direitos humanos fundamentais”. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, pp. 76 e 77.

⁵ Borges Netto, André Luiz. *Competências legislativas dos Estados-membros*, p. 43.

⁶ Almeida, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*, p. 69. No mesmo sentido, André Luiz Borges Netto: “O que é possível concluir, desde logo, é que a Constituição de 1988 tentou fazer com que houvesse um efetivo renascimento da Federação brasileira, de vez que se conferiu maior somatório de competências legislativas, administrativas e tributárias às entidades federadas, na tentativa de descentralizar, efetivamente, o exercício do poder”. *Competências legislativas dos Estados-membros*, p. 58.

Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. O parágrafo 4º do artigo 60 enumera as cláusulas pétreas: “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I – a forma federativa de Estado”. Ao repartir as competências, a Constituição manteve os modelos das Cartas anteriores de enumerar aquelas privativas da União (arts. 21 e 22) e dos Municípios (art. 30) e deixar as residuais a cargo dos Estados (art 25, § 1º: “São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”). Os comentários políticos e jurídicos predominantes a respeito dessa distribuição são no sentido de reconhecer que a União acabou por ficar com mais poderes do que as outras esferas, mas há visões em todos os sentidos⁷.

Assim, via de regra, apresenta-se na CF/88 uma clara divisão de competências horizontal, ou seja, cada esfera de poder tem suas atribuições específicas e as realiza de maneira autônoma e independente das demais.

Os artigos 23 e 24, no entanto, trazem as competências comuns e concorrentes, que são aquelas referentes a matérias que exigem esforços conjuntos de todas as esferas de poder para que sejam eficientemente concretizadas. Tratando-se de legislação, dividem-se as competências concorrentes em cumulativas, aquelas em que não há limites à competência de cada ente de legislar, e não-cumulativas, aquelas em que há a repartição vertical de competências, ou seja, a União estabelece as normas gerais e os

⁷ Por exemplo, a opinião de Celso Ribeiro Bastos: “É lamentável que o constituinte não tenha aproveitado a oportunidade para atender ao que era o grande clamor nacional no sentido de uma revitalização do nosso princípio federativo. O Estado brasileiro na nova Constituição ganha níveis de centralização superiores à maioria dos Estados que se consideram unitários e que, pela via de uma descentralização por regiões ou por províncias, consegue um nível de transferência das competências tanto legislativas quanto de execução muito superior àquele alcançado pelo Estado brasileiro. Continuamos, pois, sob uma Constituição eminentemente centralizadora, e se alguma diferença existe relativamente à anterior é no sentido de que esse mal (para aqueles que entendem ser um mal) se agravou sensivelmente” (*Curso de Direito Constitucional, apud* Borges Netto, André Luiz. *Competências legislativas dos Estados-membros*, p. 59).

Fernanda Dias Menezes de Almeida vai em sentido contrário: “Parece-nos, efetivamente, que a utilização das competências concorrentes, como idealizada, atende aos desígnios de se chegar a uma maior descentralização, sem prejuízo da direção uniforme que se deva imprimir a certas matérias. (...) Abrir aos Estados uma esfera de competências legislativas concorrentes, em que lhes é facultado, por direito próprio, e dentro dos limites traçados pela Constituição, disciplinar uma série de matérias que antes escapavam de sua órbita de atuação legiferante, significa, por certo, ampliar-lhes os horizontes e incentivar-lhes a criatividade”. *Competências na Constituição de 1988*, p. 82.

Estados e Municípios a completam ou suplementam⁸. É o que prevê o art. 24:

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

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

II - orçamento;

III - juntas comerciais;

IV - custas dos serviços forenses;

V - produção e consumo;

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

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

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

IX - educação, cultura, ensino e desporto;

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

XI - procedimentos em matéria processual;

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

XIII - assistência jurídica e Defensoria pública;

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

XV - proteção à infância e à juventude;

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

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

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

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

§ 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Em si próprio, o artigo já é uma porta aberta para os conflitos de competência entre União e Estados federados, pois ambos são igualmente aptos a editarem normas sobre as matérias enumeradas, normas que devem se harmonizar sem que haja hierarquia entre elas. Sobre o conceito de "normas gerais", um dos aspectos que retiram a precisão interpretativa do art. 24, § 1º, diz Fernanda Dias Menezes de Almeida:

"Na prática, porém, não vemos como evitar uma certa dose de subjetivismo na identificação das normas gerais, que sempre acabará suscitando conflitos de competência. Daí avultar na espécie, o papel de árbitro constitucional do federalismo que desempenha o Supremo Tribunal Federal. De sua interpretação construtiva muito dependerá, com certeza, a eficácia do sistema de repartição de competências, no que diz com essa delicada e fundamental questão"⁹.

Não só a esse respeito, mas sobre toda a aplicação do art. 24 e seus parágrafos, desempenha o Supremo Tribunal Federal (STF) função

⁸ Almeida, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*, p. 148.

⁹ *Competências na Constituição de 1988*, p. 161.

essencial, como Corte Constitucional. Vêm dele as decisões que concretizam os preceitos constitucionais mais nebulosos; é ele que cria, assim, o significado válido das expressões mais vagas do texto da Carta.

Pelas palavras de André Luiz Borges Netto, percebe-se a importância especial que tem uma Corte Suprema nos Estados Federais:

“Ponto característico do Estado Federal é a existência de uma Corte Jurídica que seja suprema e superior, em termos de competência decisória, a todas as outras esferas do Poder Judiciário, para que sua atuação sirva de elemento estabilizador da sociedade, principalmente por atuar como legítima guardiã da Constituição Federal, que é o documento revelador dos aspectos funcionais do regime federativo.

Doutra parte, verifique-se que é a Suprema Corte também deverá exercer o papel de órgão solucionador de eventuais conflitos surgidos entre os Estados-membros, ou entre eles e a União, além de decidir e orientar, por intermédio de seus julgados, sobre os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos habitantes do Estado Federal”¹⁰.

Assim, entender o posicionamento do STF a respeito das competências legislativas dos Estados-membros significa entender como funciona na prática o desenho federalista descrito na Constituição que, como todo texto normativo, não é capaz de prever todas as hipóteses de conflito possíveis e nem pode oferecer uma única maneira de interpretação. A última palavra no caso específico é da Corte, que vai a cada decisão construindo os limites da competência das entidades federativas, União, Estados-membros e Distrito Federal e Municípios.

¹⁰ *Competências legislativas dos Estados-membros*, pp. 53 e 54.

2. Objetivo e metodologia

Dentro do contexto de definição das competências de cada entidade federativa autônoma do Estado brasileiro, em que o STF tem um papel central como intérprete e aplicador último dos dispositivos constitucionais, o objetivo deste trabalho é entender o comportamento do Tribunal diante dessa questão, através do estudo de suas decisões que a envolvam.

A maneira escolhida para abordar o tema foi através do estudo da autonomia legislativa estadual perante o poder central. Isso porque o texto constitucional de 1988 buscou justamente um aumento dessa autonomia, o que só seria possível mediante uma atuação do STF, no momento de aplicação dos artigos 22 a 25 da Carta, que condissesse com esse objetivo. Dentre esses artigos, o 24 é o de redação mais aberta, aparecendo aí patente a importância do Tribunal ao interpretar o texto normativo, e decidir caso a caso os limites de cada esfera federativa na busca de seus próprios interesses políticos, econômicos e sociais, interesses orientadores da produção de normas que, eventualmente, chegam ao STF num questionamento de constitucionalidade, ou seja, de conformidade com a repartição de competências definida, nem tão bem assim, pela Constituição.

Optou-se por concentrar o trabalho na jurisprudência do STF a respeito da aplicação do art. 24 da Constituição, porque aí está um ponto de potencial conflito entre Estados-membros e União que deve ser resolvido pelo Tribunal. Tratando-se de competências legislativas concorrentes, é mister se definam os limites das esferas federativas, já que não existe, segundo o modelo pretendido pela Constituição, hierarquia entre as normas de cada uma¹¹. A União edita normas gerais, e os Estados a complementam ou suplementam. De fato, entretanto, não só esses limites oferecem extrema dificuldade para serem firmados, mas as próprias matérias

¹¹ "Não há falar-se em hierarquia entre as normas federais, estaduais e municipais. Cada uma dessas categorias normativas é soberana dentro de sua esfera própria de competências. Uma lei estadual constitucional adstrita (porque adstrita ao âmbito de competências que lhe reserva a Constituição) não pode ser revogada por lei federal. Ao tratar de matéria idêntica à sua congênere estadual, a lei da União forçosamente esbarrará no vício da inconstitucionalidade. Isto em razão do fato de vigorar em nosso sistema jurídico-constitucional uma repartição rígida de competências, de tal forma que uma mesma matéria é sempre insuscetível de ser validamente regulada por duas ordens jurídicas diferentes". Celso Ribeiro Bastos, *Curso de Direito Constitucional*, apud Borges Netto, André Luiz. *Competências legislativas dos Estados-membros*, p. 147.

definidas no artigo 24 são expressas de maneira vaga e conflituosa com outros artigos constitucionais.

Essas questões são desenvolvidas ao longo desta pesquisa, que busca chegar o mais perto possível de conclusões sobre o entendimento que vem firmando o STF a respeito do significado da competência legislativa concorrente, desde 1988. Para isso, desenvolveu-se o estudo da jurisprudência do Tribunal que envolve o artigo 24 da Constituição, sob a perspectiva da autonomia legislativa estadual. A partir desse estudo e da produção acadêmica no tema, foram reconhecidos pontos relevantes nas decisões, discutidos pelos Ministros, que orientaram a análise dos acórdãos e a definição dos capítulos deste trabalho. Nestes, apresentam-se fragmentos de votos em que os Ministros teorizam a matéria abstratamente ou, através de um raciocínio particular, acabam criando um padrão de interpretação previsível. Isso é feito com o objetivo de demonstrar principalmente como se dá a aplicação daquele dispositivo constitucional, seus incisos e parágrafos, sem menosprezar a teoria ou visão pessoal por trás dela. Os acórdãos não são apresentados detalhadamente em seu mérito substancial; são destacados os aspectos que envolvem a questão de competência.

Nessa pesquisa, a ferramenta essencial foi o site do STF¹², mais especificamente o *link* "pesquisa de jurisprudência". Como o objetivo do trabalho centralizou-se na interpretação dada ao artigo 24 quando tratado de maneira principal e não meramente incidental, as palavras-chaves para a busca foram "competência adj2 concorrente mesmo 24"¹³, o que resultou num universo de 35 acórdãos¹⁴. Nem todos eles são citados no corpo do

¹² <www.stf.gov.br>.

¹³ A ferramenta "adj2" busca pelas palavras escritas antes e depois dela que estejam no texto buscado, nessa ordem, em uma distância de até duas palavras entre elas. A ferramenta "mesmo" procura as expressões no mesmo parágrafo, em qualquer ordem.

¹⁴ A busca por meio da expressão "competência mesmo concorrente" resultou em 61 acórdãos, mas grande parte das ementas demonstrava assunto diverso do procurado, como competência concorrente estrangeira. A maioria limitava-se, na ementa, a citar o artigo 22 da Constituição, o que mostra que os Ministros, nos votos, não chegaram a cogitar da competência concorrente de maneira relevante. Assim, optou-se por especificar a expressão de busca.

texto, mas apenas aqueles relevantes para demonstrar a tendência do STF em determinado aspecto¹⁵. As ementas destes acórdãos estão em anexo.

Importante ressaltar que este trabalho não pretende ser exaustivo na pesquisa ou na análise da jurisprudência do STF a respeito da repartição de competências ou mesmo especificamente da competência concorrente. Busca, sim, reconhecer a orientação do Tribunal no tocante aos temas levantados, com base no universo delimitado para a pesquisa – os acórdãos baseados na aplicação do art. 24.

Finalmente, vale dizer que, embora o federalismo brasileiro se caracterize pela existência de três centros decisórios, União, Estados e Municípios¹⁶, este trabalho trata da autonomia dos Estados, excluindo a análise de acórdãos que tratem da questão do choque entre competências estaduais e municipais e entre competências federais e municipais.

Seguem-se, assim, os temas mais relevantes para o entendimento, dentro das limitações e propostas explicitadas, de como exerce o STF seu papel no desenho da repartição de competências no federalismo brasileiro.

¹⁵ De pronto, foram excluídos do trabalho os seguintes acórdãos, obtidos pela pesquisa descrita: ADI-MC 2.142-7/CE, julgada em 09.11.2000, D.J. 09.02.2001, Rel. Min. Moreira Alves (por se tratar de autonomia municipal perante o Estado-membro); RE 227.384-8/SP, julgado em 17.06.2002, D.J. 09.08.2002, Rel. Min. Moreira Alves (por se tratar de impugnação de lei municipal); e ADI 1444-7/PR, julgada em 12.02.2003, D.J. 11.04.2003, Rel. Min. Sydney Sanches (por fundamentar-se em argumento independente da questão de competência, que não é discutida). Também não são analisados os seguintes acórdãos, por resolverem a questão de competência de modo superficial: ADI 429-8/DF, julgada em 04.04.1991, D.J. 19.02.1993, Rel. Min. Célio Borja; AgR-AI 161793-5, julgado em 13.06.1995, D.J. 20.10.1995, Rel. Min. Moreira Alves; RE-AgR 170033/SP, julgado em 01.10.1996, D.J. 15.08.1997, Rel. Min. Néri da Silveira; e RE 141800-1/SP, julgado em 01.04.1997, D.J. 03.10.1997, Rel. Min. Moreira Alves. Há entendimento assente no Tribunal a respeito da competência dos Estados para determinar índice de correção do ICMS e isenções desse imposto, com base em vários dispositivos constitucionais da ordem tributária e, incidentalmente, o art. 24, I; logo, esses acórdãos não contribuem para a pesquisa. Já a ADI 804-8/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, só teve publicado o julgamento da liminar, deferida, em 27.11.1992, D.J. 05.02.1993, baseada na conveniência de se suspender a norma distrital que subordinava a Junta Comercial do Distrito Federal ao governo do Distrito Federal, sendo que a Lei federal que a criou originalmente, sob a Constituição de 1967, a subordinava ao governo federal. Como não se entra, na decisão liminar, no mérito da competência concorrente do art. 24, III, também este acórdão não é analisado no trabalho. Finalmente, a ADI 1991-1/DF, medida liminar julgada em 05.05.1999, D.J. 25.06.1999, Rel. Min. Maurício Corrêa, mérito julgado em 03.11.2004, D.J. 03.12.2004, Rel. Min. Eros Grau, foi excluída porque, embora se suscite na inicial a aplicação do art. 24, a decisão baseia-se exclusivamente na aplicação dos arts. 22 e 23 da Constituição. Fica-se, assim, com um rol de 26 acórdãos, analisados e citados ao longo do trabalho.

¹⁶ Existem entendimentos em contrário, como de José Afonso da Silva, que não admite o Município como entidade federativa: "Foi equívoco do constituinte incluir os Municípios como componente da federação. Município é divisão política do Estado-membro". *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 101.

3. A pertinência da análise de conflito entre normas infraconstitucionais em ação direta de inconstitucionalidade (ADI)

A ação direta de inconstitucionalidade é um meio processual em que se verifica a compatibilidade entre ato normativo federal ou estadual e a Constituição Federal, nos termos dos arts. 102¹⁷ e 103¹⁸ da CF/88. Isso significa que os conflitos discutidos envolvem a lei impugnada e algum artigo da ordem constitucional ou princípio implícito nela. Aparece nesse ponto a primeira dificuldade em tratar da aplicação do art. 24: no caso de competência concorrente, via de regra verifica-se um conflito entre normas federais e estaduais, e a competência aparece quase como mero pano de fundo. Não raro a parte requerida no processo questiona, assim, a pertinência de ADI para a solução de conflito entre duas normas infraconstitucionais.

No agravo regimental em agravo de instrumento nº 147111-5/RJ¹⁹, julgado em 1993, por exemplo, foi confirmada decisão que negava a possibilidade de se impetrar recurso extraordinário para impugnar norma estadual que dispunha sobre índices máximos de poluição permitidos no Rio

¹⁷ Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal; (...).

¹⁸ Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

I - o Presidente da República;

II - a Mesa do Senado Federal;

III - a Mesa da Câmara dos Deputados;

IV - a Mesa de Assembléia Legislativa;

V - o Governador de Estado;

IV - a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;

V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal;

VI - o Procurador-Geral da República;

VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;

IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

§ 1º - O Procurador-Geral da República deverá ser previamente ouvido nas ações de inconstitucionalidade e em todos os processos de competência do Supremo Tribunal Federal.

§ 2º - Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.

§ 3º - Quando o Supremo Tribunal Federal apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo, citará, previamente, o Advogado-Geral da União, que defenderá o ato ou texto impugnado.

¹⁹ Julgado em 22.06.93, D.J. 13.08.93, Rel. Min. Carlos Velloso.

de Janeiro. Tal decisão havia declarado a constitucionalidade dessa norma com base no art. 8º, XVII, c, e seu § 2º, da CF/67²⁰, dispositivo que equivale ao atual art. 24, XII da CF/88, ou seja, o fundamento era a competência complementar dos Estados membros para legislar sobre defesa da saúde. Assim, tentava-se inverter esta decisão por meio de recurso extraordinário, nos termos do art. 102, III, alínea c²¹. O STF decidiu, porém, que não caberia recurso extraordinário porque a decisão agravada não fazia “julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face desta Constituição”, mas sim julgava válida a lei estadual por não ser incompatível com nenhuma norma federal. O STF negou provimento ao agravo porque, considerando a possível violação da competência da União indireta, reflexa, não caberia, confirmando a decisão do agravo de instrumento, recurso extraordinário, já que este é cabível em situações de ofensa direta e frontal à Constituição. Assim, o que se conclui do voto do Ministro Carlos Velloso neste caso é que, quando se trata de análise de competência concorrente, a questão não é constitucional, mas se resolve na análise do confronto entre as normas federais pertinentes e a norma estadual impugnada. Claro está que este raciocínio não pode ser estendido aos casos de competência supletiva dos Estados (§ 3º do art. 24). Ressalta-se que, segundo o Ministro, havendo lei federal, e lhe sendo contrária norma estadual, não se está analisando questão de competência constitucional, mas sim mera legalidade, excluindo-se assim a possibilidade de se utilizar de um recurso extraordinário.

O entendimento segundo o qual o embate entre normas estaduais e federais em matéria de competência concorrente não deva ser feito pelo STF, por ser análise de legalidade e não constitucionalidade, parte do pressuposto de que não há limites ao poder da União e que, havendo norma estadual que interfira no mesmo domínio da norma federal, basta verificar a compatibilidade entre elas; se não houver essa compatibilidade, a lei

²⁰ Art 8º - Compete à União: (...) XVII - legislar sobre: (...) c) Normas gerais de direito financeiro; de seguro e previdência social; de defesa e proteção da saúde; de regime penitenciário;

§ 2º - A competência da União não exclui a dos Estados para legislar supletivamente sobre as matérias das letras c, d, e, n, q e v do item XVII, respeitada a lei federal.

²¹Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: (...) III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida: (...) c) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face desta Constituição.

estadual é ilegal. Esse entendimento é, como a seguir se observa, questionável.

Na ADI 252-0/PR²², julgada em 1997, é o próprio Ministro Velloso que coloca o problema decorrente dessa orientação. Neste caso, a lei impugnada exigia que os fertilizantes, corretivos, inoculantes e biofertilizantes agrícolas produzidos ou comercializados no Estado do Paraná fossem cadastrados na Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento, o que, segundo a inicial, feriria a competência privativa da União para legislar sobre comércio interestadual (art. 22, VIII) e para editar normas gerais sobre produção e consumo (art. 24, V).

A discussão suscitada no STF é justamente a respeito da possibilidade de se analisar a constitucionalidade dessa norma. Cita-se como precedente a ADI 1540²³, em que, diante do conflito entre norma complementar estadual e norma federal sobre convocação e mobilização da polícia militar (art. 22, XXI²⁴), decidiu-se pelo não conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade, por encontrar-se a questão no plano infraconstitucional. A preliminar levantada pelo Ministro Moreira Alves, acatada, assim se colocou:

“Só excepcionalmente temos conhecido de ação direta em face de Lei Complementar. No caso, há que se fazer o exame com o exame de legislação ordinária. Portanto, se conhecermos da presente ação, teremos de fazer o mesmo com relação a todas as matérias que se situavam no terreno da competência concorrente, porquanto, em primeiro lugar, termos de examinar se a União se comportou dentro do âmbito da sua competência para estabelecer normas gerais; depois, se existe norma federal, para se saber se há total vazio legislativo por parte da União que dará margem ao seu preenchimento por parte da legislação estadual; e, finalmente, se houver legislação federal de normas gerais, determinar o seu alcance para verificar a existência, ou não, de vazios preenchíveis pelo Estado-membro. Esses exames nos afastarão profundamente

²² Julgada em 20.11.1997, D.J. 21.02.2003, Rel. Min. Moreira Alves. A ADI 384-4/PR foi julgada (não conhecida) e publicada nos mesmos dias em que a ADI 252, pois impugnava a mesma lei estadual, com um requerente diverso (Associação Nacional para Difusão de Adubos e Corretivos Agrícolas – ANDA; a ADI 252 foi proposta pelo Procurador-Geral da República). Os votos de uma ADI valem para a outra.

²³ Essa ADI não foi encontrada através da pesquisa descrita na metodologia, mas devido à sua relevância para esta discussão, como precedente, foi também pesquisada. Julgada em 25.06.97, D.J. 16.11.2001, Rel. Min. Maurício Corrêa.

²⁴ “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...)

XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares”. É caso de competência concorrente, mesmo fora do art. 24.

do princípio, por esta Corte assentado, de que, em ação direta de inconstitucionalidade, só se examina alegação de ofensa direta à Carta Magna Federal” (p. 33 na numeração de páginas do acórdão no STF).

Percebe-se já, no primeiro passo do caminho que o Ministro imagina ter que ser realizado nas decisões sobre competência concorrente, a importância desta questão em termos constitucionais. De fato, “examinar se a União se comportou dentro do âmbito da sua competência para estabelecer normas gerais” é uma verificação em plano constitucional²⁵ – que norma estaria infringindo a União, neste caso, senão as da Constituição, que determina esse âmbito de competência? Entretanto, o Ministro Moreira Alves, diferentemente, chega à conclusão de que seria uma afronta indireta à Constituição e, portanto, descaberia a ação direta.

De volta à ADI 252-0/PR, a respeito do cadastramento dos fertilizantes, o Ministro Moreira Alves assim fundamenta sua decisão de não conhecimento da ação:

“Há pouco, o Plenário desta Corte, ao julgar a ADIN 1540, da qual é relator o eminente Ministro Maurício Corrêa, decidiu que não cabe ação direta de inconstitucionalidade para se examinar a ocorrência, ou não, de invasão de competência quando é esta concorrente entre a União Federal e os Estados-membros, porquanto, nesse caso, para a análise de inconstitucionalidade argüida, há necessidade do confronto entre leis infraconstitucionais, não se verificando assim ofensa direta à Carta Magna. Ora, no caso, tendo em vista o maior âmbito de competência concorrente e comum que os artigos 23 e 24 da atual Constituição deram aos Estados-membros no que diz respeito ao cuidado da saúde, à proteção ao meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas, às leis sobre não só produção e consumo, mas também sobre proteção e defesa da saúde, para se verificar se a Lei estadual em causa, é, ou não, inconstitucional por invasão de competência da legislação federal, é mister que faça o confronto entre essas legislações infraconstitucionais, o que não dá margem ao cabimento da ação direta” (p. 12).

Nesse contexto se entende o problema levantado pelo Ministro Velloso, como supramencionado, a respeito dessa orientação do Tribunal:

“O confronto entre a norma estadual e a federal ocorrerá se existir a norma federal, se esta não existir, o § 3º do art. 24 oferece a solução. (...) Então, se inexistir a norma federal, ‘os Estados exercem competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades’. Agora, se existir a norma federal, o confronto será bom, porque muita vez a inconstitucionalidade é da norma federal, quando ela desce às especificidades da competência do Estado-membro. Se não admitirmos a ação direta nesses casos, fico com receio de

²⁵ Essa verificação, prevista com tanta preocupação pelo Ministro, será, posteriormente, deixada de lado pelo Tribunal, como se vê no próximo capítulo.

amanhã o Tribunal ter de, também, não admiti-la, quando se tratar de uma competência privativa da União para a elaboração de normas gerais” (p. 21).

A partir daí o Ministro mostra sua preocupação com as normas gerais de licitação (art. 22, XXVII), o que será objeto de análise no próximo capítulo (em que se constata que, em 2006, essa inquietação a respeito dos limites da competência da União não mais existe no pensamento do Ministro). Conclui seu voto vencido²⁶, conhecendo da ação:

“Penso que, não conhecendo desta ação, estaríamos, justamente, abdicando de uma competência num ponto dos mais importantes da Constituição, que diz respeito ao pacto federativo, quanto à repartição de competências entre as entidades políticas” (p. 22).

Outra orientação demonstra o Ministro Marco Aurélio, no julgamento da ADI 252-0/PR. Não se distanciando da jurisprudência²⁷ do Tribunal no sentido do não cabimento de ADI quando se tem de, para julgar, analisar normas infraconstitucionais além da norma impugnada e do texto da Constituição, como fez o Ministro Velloso, propõe uma terceira visão. Ele

²⁶ Vencidos também os Ministros Marco Aurélio, Sepúlveda Pertence e Néri da Silveira, que oferece um fundamento mais prático à sua decisão: “Penso que a ação direta de inconstitucionalidade foi criada, além de outras razões, com o grande objetivo de o Supremo Tribunal Federal estabelecer a uniformização. (...) Então, à medida que a corte puder, desde logo, definir se uma determinada lei do Estado é inconstitucional ou não, feita essa definição, estaremos inviabilizando ou evitando que se ajuízem, no foro estadual, dezenas e, às vezes, centenas e ações decorrentes, exatamente nesses casos de fiscalização, das autuações que os órgãos do Governo Estadual farão, relativamente às empresas, a particulares e a todo esse sistema de produção e de aplicação de fertilizantes. No momento em que definirmos se é cabível a fiscalização estadual nesse âmbito, ou não, em declarando constitucional ou inconstitucional a norma prevista nessa lei – norma estadual que disciplina o Estado -, estaremos, sem dúvida alguma, definindo a validade de normatização feita pelo Estado em face da Constituição Federal. Creio que a missão mais nobre da Corte é, exatamente, realizar esse trabalho” (p. 16).

²⁷ Essa jurisprudência é representada não só pela ADI 1540, mas também pela ADI 1035-2/SC, Rel. Min. Velloso, julgada em 26.05.97, D.J. 27.06.97, assim ementada: “Não admissibilidade da ação direta de inconstitucionalidade quando, para o deslinde da questão, é indispensável o exame do conteúdo de outras normas infraconstitucionais ou de matéria de fato”. E pela ADI 842/DF, Rel. Min. Celso de Mello, julgada em 26.02.93, D.J. 14.05.93: “Não se legitima a instauração do controle normativo abstrato quando o juízo de constitucionalidade depende, para efeito de sua prolação, do prévio cotejo entre o ato estatal impugnado e o conteúdo de outras normas jurídicas infraconstitucionais editadas pelo Poder Público. A ação direta não pode ser degradada em sua condição jurídica de instrumento básico de defesa objetiva da ordem normativa inscrita na Constituição. A válida e adequada utilização desse meio processual exige que o exame ‘in abstracto’ do ato estatal impugnado seja realizado exclusivamente à luz do texto constitucional. Desse modo, a inconstitucionalidade deve transparecer diretamente do texto do ato estatal impugnado. A prolação desse juízo de desvalor não pode e nem deve depender, para efeito de controle normativo abstrato, da prévia análise de outras espécies jurídicas infraconstitucionais, para, somente a partir desse exame e num desdobramento exegético ulterior, efetivar-se o reconhecimento da ilegitimidade constitucional do ato questionado”.

conhece da ação, e nega que seja necessário o cotejo entre mais de uma norma infraconstitucional. Vota no seguinte sentido:

“Senhor Presidente, penso estar votando pela primeira vez sobre a matéria. Entendo que as regras alusivas à divisão da competência – competência relativa, já que não é absoluta no tocante aos Estados, tendo em conta que somente a União atua com liberdade maior – estão compreendidos na própria Carta da República. E, no tocante a esta, exerce o Supremo Tribunal Federal a respectiva guarda.

O Ministro-Relator, com perspicácia, aponta que teríamos de proceder a cotejo dos diplomas para, então, definir quais as regras gerais e o que se tem no âmbito da atuação do Estado que legislou.

Peço licença para não concluir dessa forma, à vista da regra do § 1º do artigo 24 da Constituição Federal:

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

Peço vênua para assentar ser suficiente o exame do ato normativo atacado, mediante esta ação direta de inconstitucionalidade, para sabermos se o Estado acabou adentrando esse campo reservado à União, que é o relativo às normas gerais” (p. 14).

Assim, aparece uma interpretação segundo a qual, realmente, o cotejo entre normas infraconstitucionais não constitui matéria de ADI. A norma impugnada, entretanto, pode ser considerada inconstitucional sem tal comparação; basta que ela seja norma geral, um conceito absoluto que o Ministro não chega a desenvolver.

A despeito da argumentação desenvolvida nos votos das ADIs não conhecidas, é comum no Tribunal serem declaradas inconstitucionais normas estaduais, uma vez que a ação que as impugna seja conhecida, por serem incompatíveis com a norma federal, o que representaria violação dos limites impostos pelo art. 24. A sugestão do Min. Marco Aurélio foi fundamento da decisão da ADI 2656-9/SP²⁸, em que diz o Ministro Maurício Corrêa:

“No caso, é evidente que a lei paulista contraria a lei federal, pois esta última, longe de vedar o emprego do amianto ‘crisotila’, regula a forma adequada para sua legítima extração, industrialização, utilização e comercialização. A situação implica, desde logo, a ilegalidade dos dispositivos em análise. Para fins de controle concentrado, no entanto, a questão de relevo é que a legislação local cuida de normas gerais sobre produção e consumo de amianto, o que afronta as regras de repartição da competência concorrente previstas no artigo 24 da Constituição Federal.

²⁸ Julgada em 08.05.2003, D.J. 01.08.2003, Rel. Min. Maurício Corrêa. O mérito da questão é o mesmo da ADI 2396-9/MS, discutida no capítulo 4. Trata-se de ações diretas impetradas pelo Governador do Estado de Goiás contra leis de outros Estados que proíbem o comércio de amianto crisotila, produzido em Goiás, contrariando lei federal, que o permite.

Conforme asseverou o ilustre titular do *Parquet*, na hipótese '*não se faz necessário o confronto de leis federal e estadual para se constatar a invasão da competência legislativa da União*', uma vez que, a despeito da existência da mencionada lei federal sobre o tema, o Estado-membro, '*em descompasso com o texto constitucional, também estabelece normas gerais sobre comercialização de amianto*' (fl. 299)" (p. 7422).

O raciocínio do Ministro pode ser, portanto, assim traduzido: é necessário verificar a incidência de norma federal na matéria da lei impugnada, pois, sendo inexistente, o Estado-membro tem competência plena, para editar normas gerais inclusive. Todavia, existindo norma federal, a lei estadual que for geral é inconstitucional por violação dos §§ 1º e 2º do art. 24. Assim, a análise da norma federal só se dá para que se perceba se seu âmbito de abrangência é o mesmo da norma impugnada, e assim se verifique a limitação do poder do Estado-membro.

À parte as ações não conhecidas e as argumentações dos Ministros Marco Aurélio e Maurício Corrêa no sentido de considerar cabível a ação direta de inconstitucionalidade nos casos em questão por ser desnecessário o cotejo entre as normas infraconstitucionais, em muitos casos o STF realiza exame de constitucionalidade a partir deste cotejo, o que se confirmará nos próximos capítulos. Isso quer dizer que se encontra, diferente do que foi até aqui exemplificado, uma outra orientação do Tribunal, segundo a qual os conflitos de competência entre entes federativos referem-se diretamente às regras determinadas na Constituição e, portanto, podem ser discutidas via ação direta. Suscita-se então a seguinte pergunta: o que faz uma ação que questione lei estadual, com fundamento na competência para editá-la, ser ou não conhecida pelo Tribunal? A partir das características das ADIs não conhecidas, a ADI 252 e a ADI 1540, sugerem-se algumas respostas.

Primeiro, atentando-se ao fundamento da decisão na ADI 252, poder-se-ia cogitar de uma evolução no entendimento do Tribunal, devido, por exemplo, a mudanças na sua composição, no sentido de conhecer das ADIs que exigissem aquele cotejo. Entretanto, existem ADIs anteriores ou contemporâneas a 1997 que foram conhecidas e tiveram seu mérito analisado com base nas normas das duas esferas federativas envolvidas (citam-se, por exemplo, a ADI 903-6/MG, de 1993, a ADI 1285-1/SP, de 1995, e a ADI 3098-1/SP, de 2005).

Também não é resposta a influência da orientação do Relator; as ADIs 1285-1/SP e ADI 2656-9/SP, conhecidas, tiveram como relatores, respectivamente, o Min. Moreira Alves, da ADI 252, e o Min. Maurício Corrêa, da ADI 1540. Os Ministros Marco Aurélio, Néri da Silveira e Sepúlveda Pertence votaram pelo conhecimento da ADI 252 e pelo não conhecimento da ADI 1540. Entretanto, como não se tem acesso aos raciocínios dos Ministros nas duas ADIs²⁹, não é possível retirar daí alguma razão que explique o tratamento diferente dado a esse tipo de questão de competência concorrente. Em 2000, ao julgar a liminar na ADI 2344-6/SP³⁰, o Ministro Celso de Mello, que esteve ausente nos julgamentos das ADIs 1540 e 252, submeteu a admissibilidade da ação a questão de ordem, diante desses e outros precedentes³¹. Por maioria, a ação não foi conhecida. Diz o voto condutor:

“A violação de lei ordinária editada pela União Federal, por outra espécie legislativa emanada de Estado-membro, pode traduzir, quando muito, hipótese caracterizadora de ofensa meramente reflexa ao texto da Constituição, o que se revela matéria insuscetível de exame em sede de fiscalização normativa abstrata, consoante tem enfatizado o Supremo Tribunal Federal, em diversos pronunciamentos (ADI 1540-MS, Rel. Min. Maurício Corrêa)” (p. 427).

Foram vencidos os Ministros Nelson Jobim e Marco Aurélio por entenderem que o fundamento da inicial, ou seja, a incompatibilidade entre norma estadual e norma federal antecedente³², era irreal, já que as normas tratavam de matérias diferentes. Na medida cautelar na ADI 3035-3/PR³³, o Ministro Sepúlveda Pertence, já em 2003, ainda invoca esses precedentes

²⁹ Isso porque os Ministros Marco Aurélio e Néri da Silveira só tiveram seus votos publicados na ADI 252, e não na ADI 1540. O Min. Sepúlveda teve ambos os votos publicados, mas na ADI 252 ele se limitou a dizer: “Sr. Presidente, impressionaram-me as ponderações pragmáticas. Mas peço vênica para ficar vencido e acompanhar os Ministros Marco Aurélio e Néri da Silveira, até por solidariedade aos que me acompanharam na questão da inconstitucionalidade superveniente [questão essa não presente nos votos daqueles Ministros nessa ADI, já acima transcritos]” (p. 19).

³⁰ Julgada em 23.11.2000, D.J. 02.08.2000, Rel. Min. Celso de Mello.

³¹ São citadas, ainda, a ADI 1692/SP, julgada em 29.10.1997, D.J. 28.11.1997, Rel. Min. Ilmar Galvão, e a ADI 1035-2/SC, julgada em 26.05.1997, D.J. 27.06.1997, Rel. Min. Carlos Velloso.

³² Nas palavras do Relator, “Na realidade, e considerando a própria argumentação desenvolvida pelo autor, constata-se que este teve nítida percepção de que a eventual situação de inconstitucionalidade da lei paulista decorreria da não-observância, pelo Estado de São Paulo, de cláusula inscrita no texto da Lei nº 6.766/79, que foi editada pela União Federal” (p. 425).

³³ Julgada em 10.12.2003, D.J. 12.03.2004, Rel. Min. Gilmar Mendes. Com o mesmo relatório e votos, pois possuidora do mesmo mérito (com requerentes diversos: na ADI 3054, o Governador do Estado do Mato Grosso do Sul; na ADI 3035, o Partido da Frente Liberal – PFL), foi julgada a ADI 3054-0/PR, em 06.04.2005 (mesmo dia do julgamento de mérito da ADI 3035, que confirmou a inconstitucionalidade já declarada liminarmente).

em seu voto: “Sr. Presidente, creio que, pelo menos em juízo de deliberação, já se afirmou nesta Casa que era impossível, em matéria de competência concorrente, o cotejo em ação direta entre a lei federal e a lei estadual, (v.g., AgRADIn 1035, Velloso; ADIn 252, Moreira; ADIn 1540, Maurício Corrêa)”³⁴. Impossível determinar, com base nessas ADIs, a razão pela qual algumas não são conhecidas por exigirem cotejo entre duas normas infraconstitucionais, enquanto várias são julgadas com o fundamento baseado justamente na verificação de compatibilidade entre elas.

Outra tentativa de explicar o não conhecimento destas ações, diante de tantas outras conhecidas, seria dizer que as ações não são conhecidas se, como na ADI 1540, o Tribunal concluir que a norma estadual, em matéria de competência concorrente, afronta a norma federal já existente – seria o caso de ilegalidade, não inconstitucionalidade. As declarações de inconstitucionalidade decorrentes de contrariedade à norma federal (ou seja, ações conhecidas que têm o mesmo mérito que a ADI 1540, de 1997), em matéria concorrente, datam de 2002 (ADI 2667-4/DF e ADI 2311-0/MS), 2003 (ADI 2656-9/SP e ADI 2396-9/MS) e 2006 (ADI 3546-9/PR). Assim, pode-se perceber uma evolução temporal nesse sentido, passando o STF a declarar inconstitucionais normas estaduais que contrariassem federais, em matéria de competência concorrente, abandonando a orientação de não conhecer desse tipo de ação. Ressalte-se, entretanto, que não foram encontradas ADIs anteriores a 1997 que questionassem norma estadual, em matéria do art. 24, perante norma federal que lhe fosse incompatível, não sendo possível confirmar se o entendimento prevalecente nas ADI 1540 e 252 era realmente uma tendência do Tribunal.

O que se pode concluir, embora o material pesquisado não seja capaz de fornecer uma explicação satisfatória, é que o STF, em determinadas situações, afastou-se de seu dever de “guarda” da Constituição Federal ao

³⁴ De qualquer forma, o Ministro concede a liminar para suspender a eficácia da lei paranaense que proibia a manipulação e comercialização de organismos geneticamente modificados (OGMs), por entender que ela viola, em suas palavras, o art. 236, como mostrara o Min. Carlos Britto. Sendo o art. 236 totalmente desconexo com a matéria e tendo o voto do Ministro Britto referido-se ao art. 225, conclui-se que é nele que se baseia o Min. Sepúlveda para julgar a questão. O art. 225, segundo discorre o Ministro Britto, impõe que o Poder Público controle a produção do que possa representar risco à saúde ou ao meio ambiente; entretanto, “controlar a produção não é propriamente proibir a produção”. É com esse fundamento, portanto, que o Ministro Sepúlveda conhece da ação.

considerar que o exame de constitucionalidade, via ação direta, não comportaria cotejo entre normas infraconstitucionais. O melhor modo de se aplicar o artigo 24 da CF, que não é um mero ornamento na organização do federalismo brasileiro, é a partir de uma análise concreta que envolva todas as normas conflituosas, de modo a esclarecer o que seria, naquela matéria específica de competência concorrente, uma norma geral, reservada à União, ou que atenda a peculiaridades locais, o que cabe ao Estado-membro, ou de modo ainda a se reconhecer a possibilidade de o Estado-membro legislar em todos os níveis, no caso de ausência de normatização federal. Esse esclarecimento, essencial para que seja efetiva a divisão de competências prevista na Constituição, não pode ser realizado senão com um olhar sobre todo o ordenamento jurídico, em termos federais e estaduais.

Na ADI 3.645-9/PR³⁵, julgada em 2006, a Relatora Ministra Ellen Gracie invoca o problema, traduzindo o entendimento no sentido da pertinência da ação direta de constitucionalidade em discussões que envolvam o embate entre normas infraconstitucionais:

“Tratando-se de ação direta fundamentada na eventual ocorrência de invasão da competência da União para legislar de forma geral sobre determinada matéria, **é necessário que o Tribunal verifique a existência no ordenamento jurídico de atos normativos que tratem do assunto em questão**, para depois concluir ou (1) pela inconstitucional superposição legiferante ou (2) pela ocorrência, no âmbito federal, de situação de *vacuum legis* autorizadora, nos termos do art. 24, § 3º, da Constituição Federal, da atividade legislativa plena do Estado-membro enquanto perdurar tal circunstância.

Veja-se, por exemplo, que nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 2.396, de minha relatoria, e 2.656, rel. Min. Maurício Corrêa, que tinham como objeto leis estaduais que proibiam o transporte, a fabricação e a comercialização de produtos contendo amianto crisotila, verificou este Tribunal a existência de norma federal (Lei 9.055/95) que disciplinava amplamente as atividades envolvendo aquela substância. Esta Corte, nos precedentes citados, **nem por isso cogitou a necessidade de prévio exame da validade dos atos impugnados em face da legislação apontada**, já que o foco da análise sempre esteve adstrito à eventual e direta ofensa, pela norma atacada, das regras constitucionais de repartição da competência legislativa. Este plenário enfrentou, recentemente, a mesma situação no julgamento da ADI 3.098, rel. Min. Carlos Velloso, DJ 10.03.06, na qual se constatou tentativa local porém superposta de regulamentação do que já previsto na Lei Federal de diretrizes e bases da educação”³⁶.

³⁵ Julgada em 31.05.2006, D.J. 01.09.2006, Rel. Min. Ellen Gracie.

³⁶ Processo sem numeração de página.

A primeira parte destacada do voto da Ministra mostra a perfeita pertinência da análise de um ato normativo infraconstitucional, além daquele impugnado, para decidir uma questão constitucional de competência. Na própria ADI 3.645³⁷, a Ministra resolve o mérito com o fundamento na incompatibilidade entre a norma federal e estadual. Isso mostra que, na realidade, é extremamente relevante a análise da validade das normas estaduais frente às federais, não obstante a segunda parte destacada no trecho acima, em que a Ministra parece ver na análise dos limites da competência estadual coisa independente da análise das normas infraconstitucionais. O contexto da ADI 3.645, resumidamente, assim se explica: lei paranaense estabeleceu normas de defesa do consumidor exigindo certas especificações nos produtos contendo organismos transgênicos. A legislação federal, entretanto, seguindo tendência internacional, exige tais especificações somente naqueles produtos em que haja no mínimo 1% de organismos transgênicos. A seguinte passagem demonstra que a decisão não pode se afastar da comparação entre normas estaduais e federais, não sendo a competência concorrente um dado absoluto, e sim dependente do conjunto normativo acerca da matéria:

“Não resta dúvida de que, seja tratando sobre consumo (CF, art. 24, V), seja sobre proteção e defesa da saúde (CF, art. 24, XII), busca o Diploma estadual impugnado inaugurar uma regulamentação paralela e explicitamente contraposta à legislação federal vigente, suprimindo, no âmbito do indispensável dever de informação ao consumidor, a tolerância de até um por cento de transgenia acaso existente no produto ofertado. (...) Apesar de politicamente legítima tal oposição, não poderia ela se converter em atividade legislativa praticada muito além dos limites impostos pela regra constitucional de competência concorrente complementar de que dispõem os Estados”.

Daí se confirma que, segundo a Ministra, essa relação entre Constituição, normas estaduais e normas federais é decisiva, pois “regulamentação paralela e explicitamente contraposta à legislação federal vigente” significa “atividade legislativa praticada muito além dos limites impostos pela regra constitucional de competência concorrente complementar de que dispõem os Estados”. Esse raciocínio da Ministra, condizente com os julgamentos do Tribunal (excluídas as ADIs 1540, 252 e 384, que não

³⁷ Foi decidida no mesmo sentido a já citada ADI-MC 3035-3/PR, em que norma paranaense que proibia a manipulação e comercialização de organismos geneticamente modificados foi declarada inconstitucional por contrariar a Lei federal 8.974/95, que permite e regula a matéria.

foram conhecidas), no sentido de analisar a constitucionalidade da norma estadual através do confronto com norma federal, parte do pressuposto de que não há limites à competência da União, o que será estudado no próximo capítulo.

4. Limites à atuação legiferante da União em matéria de competência concorrente

Pôde-se perceber pelos trechos transcritos de votos da Ministra Ellen Gracie que, para ela, a delimitação da competência concorrente estadual depende do grau de suplementação permitido pela legislação federal, que não tem limites. Essa interpretação pode ser confirmada em trecho do voto da Ministra na medida liminar da ADI 2.396-9/MS³⁸, julgada em 2001:

“Segundo a conclusão exposta em exame do pedido liminar, respaldada pela melhor doutrina, o espaço de possibilidade de regramento pela legislação estadual, em casos de competência concorrente abre-se:

- a) toda vez que não haja legislação federal, quando então, mesmo sobre princípios gerais, poderá a legislação estadual dispor;
- b) **quando**, existente legislação federal que fixe os princípios gerais, **caiba complementação ou suplementação** para o preenchimento de lacunas, para aquilo que não corresponda à generalidade; ou ainda para a definição de peculiaridades regionais” (p. 618).

Corroborando essa interpretação expressa na alínea *b* as palavras de Tercio Sampaio Ferraz Junior, em artigo sobre o assunto:

“A competência suplementar [aquela prevista no § 2º do art. 24] não é para a edição de legislação concorrente, mas para a edição de legislação decorrente, que é uma legislação de regulamentação, portanto de normas gerais que regulam situações já configuradas na legislação federal e às quais não se aplica o disposto no § 4º (ineficácia por superveniência de legislação federal), posto que com elas não concorrem (se concorrem, podem ser declaradas inconstitucionais). É pois competência que se exerce *à luz* de normas gerais da União e não na falta delas [como seria o caso de aplicação do § 3º]”³⁹.

Assim, segundo essa visão, havendo normas federais, os Estados só terão competência legislativa se couber complementação ou suplementação, o que parece desconsiderar o § 1º do art. 24, segundo o qual “no âmbito da legislação concorrente, a competência da União **limitar-se-á** a estabelecer normas gerais”. Confirma isso a citação do voto do Ministro Moreira Alves na ADI 1153-4/MS, feita pela Ministra Ellen Gracie antes da conclusão acima transcrita:

“(…) A legislação do Estado, havendo lei federal a respeito, pode suprir vazios deixados por esta no tocante a princípios gerais, e tem competência exclusiva, respeitada a legislação federal de normas gerais, para disciplinar, dentro de

³⁸ Julgada em 26.09.2001, D.J. 14.12.2001, Rel. Min. Ellen Gracie. O mérito desta ADI foi julgado em 08.05.2003, D.J. 01.08.2003, mesma Relatora.

³⁹ *Normas Gerais e competência concorrente – Uma exegese do art. 24 da Constituição Federal*, p. 19.

seus territórios, tudo o que saia do âmbito da generalidade, já que isso recai na esfera da competência implícita dos Estados-membros. Quando, porém, a competência da União extravasa os limites dos princípios gerais (...) o Estado tem, a propósito, exclusivamente, competência supletiva, ou seja, a de legislar nos **vazios** da legislação federal” (p. 617).

Claro está que, para o Ministro Moreira Alves, a União tem absoluta liberdade para editar as normas, descendo às especificidades tanto quanto entender necessário, inclusive retirando o poder de regulamentação dos Estados-membros. Embora contradiga o § 1º. do art. 24, essa idéia levanta uma interpretação válida do significado da “competência suplementar” do § 2º. Os “vazios preenchíveis” seriam aqueles arbitrariamente deixados pela legislação federal. Para Tercio Sampaio Ferraz Junior, lacunas só aparecem em caso de aplicação do § 3º (inexistência de normas federais); o § 2º referir-se-ia à legislação estadual decorrente da federal (atribui-se, portanto, outro significado a “competência suplementar”), ou seja, aquela que só é possível se a legislação federal existir, e se presta a tornar viável e mais eficiente a aplicação desta. Essas idéias serão conciliáveis, entretanto, se se considerar que, por “vazios”, o Ministro se refere a vazios “verticais”, ou seja, à inexistência de regulamentação, e não vazios que poderiam se dizer “horizontais”, que seriam um aspecto da matéria regulada deixado de lado pela legislação federal, uma omissão, e no qual, portanto, o Estado-membro tenha competência para inovar. Essa discussão terminológica será retomada em seguida⁴⁰.

O Ministro Carlos Velloso apresenta, em seu voto na ADI 3.098-1/SP⁴¹, de 2006, esquematização semelhante àquela da Ministra Ellen Gracie, decorrente de sua interpretação de cada parágrafo do art 24, que vale a pena ler *in verbis*:

“Esclareça-se, primeiro que tudo, que a competência da União é para editar normas gerais (§ 1º). Essa competência, entretanto, **não exclui** a competência suplementar dos Estados (§ 2º). Tem-se, na hipótese do § 2º, competência para o preenchimento de vazios da lei federal, assim competência concorrente vertical, não-cumulativa. As normas gerais da União existem e a legislação estadual simplesmente as suplementará em termos de regulamentação. (...) Já a competência concorrente do § 3º do art. 24 da Constituição do Brasil, tem-se que o direito federal também afasta a o direito estadual (§ 4º). Inexistindo lei federal sobre normas gerais, exercerão os Estados competência legislativa plena, a fim de preencher a lacuna, ou seja, a falta de lei federal. Assim o farão,

⁴⁰ Nas páginas 26 e 27, especificamente.

⁴¹ Julgada em 24.11.2005, D.J. 10.03.2006, Rel. Min. Carlos Velloso.

entretanto, para atender a suas peculiaridades (§ 3º). Sobrevindo a lei federal de normas gerais, suspende esta a eficácia da lei estadual no que esta compreender princípios, normas gerais e no que contiver, também, particularidades incompatíveis com a norma geral federal. É o caso, portanto, do direito federal afastando o direito estadual. (...)

Posta assim a questão, indaga-se até que ponto seria legítimo ao estado-membro, utilizando-se da competência concorrente, editar normas legais.

Feita a distinção retropreconizada, no sentido de que a competência concorrente do art. 24 da Constituição compreende competência concorrente não-cumulativa ou suplementar (§ 2º) e competência concorrente cumulativa (§ 3º), temos o seguinte: poderão os Estados-membros: 1º) presente a lei de normas gerais, no uso da competência suplementar, preencher os vazios daquela lei de normas gerais, a fim de afeiçoá-la às peculiaridades locais (art. 24, § 2º); 2º) poderão os Estados, em princípio, inexistente a lei federal de normas gerais, exercer a competência legislativa plena "para atender a suas peculiaridades" (art. 24, § 3º)⁴².

Primeiro, coloca o Ministro que a competência da União não exclui a competência dos Estados. Entretanto, pela parte final de sua exposição, conclui-se que, na verdade, as normas federais podem excluir a possibilidade de regulação estadual se não houver vazios adaptáveis à realidade regional. Não transparece, nesse voto, de 2006, a preocupação que expressava na ADI 252-0/PR (1997), quando suscitou a possibilidade de a União extrapolar seus limites ao legislar em matéria de competência concorrente.

De volta à ADI 3.645-9, o caso da tolerância pela lei federal da presença de 1% de organismos transgênicos, o Ministro Lewandowski demonstra orientação divergente daquela da Ministra Ellen Gracie. Embora ele acompanhe o voto da relatora, sua razão de decidir coloca a predominância da norma federal sobre a estadual devido à relevância nacional e internacional da matéria, em termos de trocas comerciais. A relatora, por sua vez, baseou sua decisão no fato de a norma estadual contrariar a federal, não importando se esta deixa ou não espaço para complementação ou suplementação. Confirma-se o raciocínio do Ministro:

"Senhora Presidente, meu primeiro impulso foi no sentido de julgar improcedente esta ação, porque entendo que o artigo 1º da Constituição afirma, como postulado basilar, não só o princípio federativo, mas o democrático e o republicano. Dentro desse movimento pendular que caracteriza o federalismo brasileiro, com momentos de grande concentração de poder ao nível da União, e outros, de grande desconcentração em favor dos demais entes federativos, verifica-se que, paulatinamente, estamos caminhando, na verdade, para um Estado unitário descentralizado, haja vista as recentes reformas administrativa,

⁴² Processo sem numeração de página.

previdenciária, judiciária, tributária. Observa-se também, que, no âmbito da competência concorrente prevista no artigo 24 da Carta Magna, cada vez mais vemos esvaziada a competência dos Estados de legislar supletivamente, porque a União, quando legisla, esgota o assunto, não se limita a editar apenas normas gerais”.

Assim, pode-se encontrar no Ministro Lewandowski uma interpretação do artigo 24 um tanto diversa daquela da Ministra Ellen Gracie e do Ministro Velloso – para ele, existiria um terceiro caminho para a solução desse tipo de conflito, a ser acrescentado aos mencionados acima, a partir das esquematizações propostas nos outros votos. Assim, tem-se as seguintes possibilidades: 1) não havendo norma federal, os Estados têm competência plena para legislar (§ 3º); 2) havendo norma federal, os Estados têm competência para complementá-la ou suplementá-la, de acordo com suas peculiaridades (§ 2º); e, finalmente, aquela sugerida pelo Ministro Lewandowski: 3) havendo norma federal que extrapole sua competência para elaborar normas gerais, descendo a minúcias que impeçam o exercício da competência supletiva dos Estados, estes têm competência para sobrepor normas válidas que atendam às suas peculiaridades. Neste caso, pode-se licitamente concluir que inconstitucional seria considerada a norma federal (§ 1º e 2º).

Considerando-se o esforço da constituinte de 1988 de organizar um sistema federativo mais descentralizado, e o próprio objetivo de uma repartição de competências, que é a distribuição do poder para conter arbitrariedades, o § 1º do artigo 24 tem sua razão de ser e não deve ser desprezado: há, sim, limitação constitucional ao poder da União de legislar nas matérias elencadas nesse artigo. Repita-se: não existe hierarquia entre normas federais e estaduais – cada entidade tem seu espaço de normatização definido. Quando a Constituição fala de predominância de norma federal, no § 4º do art. 24, fala em termos de normas gerais, que são justamente seu espaço de normatização. A dificuldade em se determinar o que são normas gerais não deve impedir os Ministros de construir argumentações que analisem se a União extrapolou ou não sua competência ao estabelecer normas que poderiam ser mais amplas e deixar mais espaço para uma regulação regional mais específica.

É possível conjecturar uma explicação para essa ausência de preocupação, nas decisões tomadas pelo STF, a respeito de as normas federais se manterem em seu devido grau de generalidade, como mostram os votos dos Ministros, com base nos pedidos que o Tribunal recebe nas ações. Como se verá em seguida, quando solicitado para esse fim específico, ele analisa efetivamente os limites da União. Cabe indagar se poderia, ao decidir a impugnação de norma estadual, indeferir sua inconstitucionalidade sob o fundamento de que é legítima, pois atende às peculiaridades locais do modo necessário, e a lei federal que lhe fosse contrária seria, por conseguinte, incidentalmente declarada inconstitucional, perdendo sua eficácia, como parece sugerir o voto do Ministro Lewandowski. Seguindo-se a interpretação que Tercio Sampaio faz do art. 24, como já transcrito, seria impossível tal situação, pois uma norma estadual não poderia de maneira alguma inovar na matéria regulada pela União, apenas regulamentá-la. Parece ser este o entendimento do Tribunal.

Aparece, aí, um novo problema teórico, não discutido expressamente nas ADIs pesquisadas: tendo o Estado competência plena para legislar na ausência de norma federal, mas tendo seus poderes extremamente limitados se essa norma existir, indaga-se se é possível definir com precisão se a norma estadual, não contrariando nenhuma lei federal, está estabelecendo normas gerais no exercício de sua competência plena ou está, na verdade, expandindo a normatização desejada pela União (nas *supra* denominadas "lacunas horizontais"), que já produziu lei sobre o assunto, mas excluiu aquele determinado aspecto que interessa ao Estado, sendo omissa a respeito. Por exemplo, na ADI 1285-3/SP⁴³, discute-se a regulação do inquérito civil, procedimento pré-processual e, portanto, matéria de competência concorrente (art. 24, XI). Assim prevê um dos dispositivos da Lei Complementar do Estado de São Paulo nº. 734, de 26.11.1993, impugnada: "Art. 111. Depois de homologada, pelo Conselho Superior do Ministério Público, a promoção de arquivamento do inquérito civil ou das peças de informação, o órgão do Ministério Público somente poderá proceder a novas investigações se de outras provas tiver notícia". Assim o voto do Relator Min. Moreira Alves:

⁴³ Julgada em 25.10.1995, D.J. 23.03.2001, Rel. Min. Moreira Alves.

“Nada dispondo a respeito a legislação federal, como o reconhece o autor ao endossar a afirmação de que a Lei federal 7.347/85 [que, como a lei estadual impugnada, trata do processo do inquérito civil] não estabelece essa limitação, o que implica dizer que ela é omissa a respeito, a norma ora impugnada teria sido editada com base na competência concorrente do Estado-membro” (p. 166).

E indefere-se o pedido. Pode-se perceber, portanto, que, ao mencionar a restrita competência suplementar destacada *supra*, o Ministro referia-se a vazios “horizontais” da legislação federal, na contramão do pensamento de Tercio. Seguindo o raciocínio segundo o qual a norma estadual, em matéria de competência concorrente, deve se limitar a regulamentar os dispositivos federais, seria a lei complementar paulista inconstitucional, por acrescentar ao procedimento do inquérito civil uma exigência inexistente na norma federal. Seria possível dizer que essa exigência inova lei federal, pois de maneira nenhuma decorre dela a exigência de um requisito por ela dispensado. Então, naquele raciocínio, ou se estaria diante de inconstitucionalidade, por violação do § 2º do art. 24 (que regula a competência estadual na existência de norma federal sobre o assunto), o que não foi reconhecido pelo Tribunal, ou seria caso de aplicação da competência plena de que dispõem os Estados para atender a suas peculiaridades (§ 3º do art. 24). Assim, se o Tribunal realmente considera a competência suplementar do § 2º mero poder decorrente, então sua visão do que seja “legislação federal na mesma matéria que aquela da lei estadual” é extremamente restritiva, e qualquer diferença entre a norma estadual e federal, qualquer omissão desta, mesmo que não represente violação dessa norma federal ou prejuízo ao Estado nacional, representa utilização pelo Estado de sua competência plena na ausência de lei federal (§ 3º do art. 24). À interpretação do § 3º dedica-se o capítulo 5 deste trabalho.

Em todo esse contexto de limitação da competência legislativa da União, aparece uma exceção aos casos até aqui tratados. Na decisão de medida cautelar da ADI 2.396, deferida pela inconstitucionalidade da lei do Estado do Mato Grosso do Sul que proibia o comércio de amianto crisotila, o

Ministro Sepúlveda Pertence cita como precedente a ADI 927-3/RS⁴⁴ para discordar das premissas da Relatora Ministra Ellen Gracie, acima explicitadas, ou seja, para revelar sua preocupação com o limite da competência da União no sistema de legislação concorrente. Realmente, na ADI 927-3/RS discute-se a constitucionalidade de alguns artigos da Lei federal nº. 8.666/93, que dispõe sobre licitações e contratos. Dizia o art. 22, XXVII, em sua redação à época (antes da EC 19/98): “Compete privativamente à União: (...) XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle”. O que se tem aí, no sistema de repartição de competências determinado na Constituição, é um caso de competência concorrente, embora fora do art. 24⁴⁵, cabendo a edição de normas não gerais, ou particulares, aos Estados. Com base nisso, o Estado do Rio Grande do Sul pediu a “interpretação conforme a Constituição”⁴⁶ de alguns artigos que estendiam aos Estados e Municípios normas consideradas específicas, ultrapassando a competência constitucional da União. Tais normas específicas referiam-se basicamente, e esse era o interesse primordial do Estado-membro, à limitação da possibilidade de doação de bens da Administração Pública. Não cabe aqui discutir cada artigo considerado constitucional ou não, por ser específico ou geral, pois este caso, em que há uma contraposição concreta de normas gerais e abstratas, é isolado na jurisprudência pesquisada do STF, não oferecendo conceito mais abrangente de “norma geral” ou um padrão abstrato a respeito dos limites da União, restringindo a argumentação à matéria de licitações.

O que se pretende ressaltar com o exemplo desta ADI 927-3 é que o Tribunal suspendeu a eficácia de normas federais por serem elas específicas, minuciosas, contrariando o interesse particular dos Estados-membros. Desta forma, conclui-se que existe, sim, limitação ao poder

⁴⁴ Julgada em 03.11.1993, D.J. 11.11.1994, Rel. Min. Carlos Velloso. Esta ADI também não foi obtida através da pesquisa descrita na metodologia, mas foi estudada devido à sua importância no tratamento da matéria.

⁴⁵ Almeida, Fernanda Dias Menezes. P. 153.

⁴⁶ O modelo de decisão dessa ADI, baseado na interpretação conforme a Constituição, será discutido no capítulo 8 deste trabalho.

legislativo da União em matérias de competência concorrente, embora não seja comum este tipo de questionamento no STF. Faz sentido, portanto, a observação de que, em análise de constitucionalidade de lei estadual, o Supremo não se preocupa em checar se a legislação federal em vigor, naquela matéria, se manteve nos seus limites constitucionais ou violou o § 1º do art. 24, sendo que esta verificação seria, mais do que viável, desejável.

Esse aspecto da discussão sobre limitação da atividade da União envolve um embasamento teórico desenvolvido em outros acórdãos: o que significa o termo "normas gerais" utilizado na redação do art. 24?

5. O conceito de “norma geral”

Muito se tem escrito a respeito do conceito de normas gerais, e este espaço é para se discutir o que dizem os Ministros mais atuais do STF a respeito do tema. Extremamente importante, não é, entretanto, um conceito objetivo, mas extremamente aberto às mais diversas definições e critérios de reconhecimento. Nas palavras de Fernanda Dias Menezes de Almeida:

“O grande problema que se coloca a propósito é o da formulação de um conceito de normas gerais que permita reconhecê-las, na prática, com razoável segurança. E, no entanto, a separação entre normas gerais e normas que não tenham esse caráter é fundamental. De fato, no campo da competência concorrente limitada, em que há definição prévia do campo de atuação legislativa de cada centro de poder em relação a uma mesma matéria, cada um deles, dentro dos limites definidos, deverá exercer a sua competência com exclusividade, sem subordinação hierárquica. Com a consequência de que a invasão do espaço legislativo de um centro de poder por outro gera a inconstitucionalidade da lei editada pelo invasor”⁴⁷.

André Luiz Borges Netto ressalta a importância dessa conceituação, que se refere à limitação tanto das competências da União, que não pode se estender além delas, e dos Estados, que não podem chegar até elas, a não ser nos casos de inexistência de lei federal, em que se aplica o § 3º do art. 24. E introduz a idéia de “normas nacionais”:

“(…) as normas gerais a que buscamos um conceito constituem-se em típico exemplo de *leis nacionais*, pois não se tratam de comandos normativos simplesmente referentes à União ou disciplinadores de relações dessa pessoa política com jurisdicionados e administrados seus, mas sim de normas que têm aplicação à totalidade do Estado Federal, sem exclusão de nenhuma parcela do território pátrio. Não se esqueça, porém, que a União, no âmbito da competência legislativa concorrente, além de editar normas gerais como produto legislativo do Estado nacional, também edita normas específicas, descendo a pormenores de para tratar de assuntos relacionados à administração federal (serviços e agentes federais), vinculando somente a conduta daqueles que se submetem às regras do Governo Federal”⁴⁸.

Como já foi possível perceber, muitas vezes os Ministros do STF dedicam-se às elaborações teóricas mais genéricas a respeito do desenho federalista brasileiro. No julgamento da ADI 3.098-1/SP, já citada no capítulo anterior, o Ministro Relator Carlos Velloso, percebendo o problema da definição de normas gerais (o que afinal se revela de menor importância na sua decisão, que acaba baseada no fato de norma estadual interferir em

⁴⁷ *Competências na Constituição de 1988*, p. 156.

⁴⁸ *Competências legislativas dos Estados-membros*, p. 179.

domínio privativo de norma federal, domínio esse a regulação de cursos superiores particulares), transcreve parte de voto seu na ADI 927-MC/MS, já acima referida. Nele, tenta o Ministro delinear essa definição apoiado em outros autores:

“A formulação do conceito de ‘normas gerais’ é tarefa tormentosa, registra Marçal Justen Filho, a dizer que ‘o conceito de ‘normas gerais’ tem sido objeto das maiores disputas. No campo tributário (mais do que em qualquer outro), a questão foi longamente debatida e objeto de controvérsias judiciais, sem que resultasse uma posição pacífica na doutrina e na jurisprudência. Inexistindo um conceito normativo preciso para a expressão, ela se presta às mais diversas interpretações’. (‘Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos’, Ed. AIDE, Rio, 1993, pág. 13). A formulação do conceito de ‘normas gerais’ é tanto mais complexa quando se tem presente o conceito de lei em sentido material – norma geral, abstrata. Ora, se a lei, em sentido material, é norma geral, como seria a lei de ‘normas gerais’ referida na constituição? Penso que essas ‘normas gerais’ devem apresentar generalidade maior do que apresentam, de regra, as leis. Penso que ‘norma geral’, tal como posta na Constituição, tem o sentido de diretriz, de princípio geral. A norma geral federal, melhor será dizer nacional, seria a moldura do quadro a ser pintado pelos Estados e Municípios no âmbito de suas competências. Com propriedade, registra a professora Alice Gonzalez Borges que as ‘normas gerais’, leis nacionais, ‘são necessariamente de caráter mais genérico e abstrato do que as normas locais. Constituem normas de leis, direito sobre direito, determinam parâmetros, com maior nível de generalidade e abstração, estabelecidos para que sejam desenvolvidos pela ação normativa subsequente das ordens federais’, pelo que **‘não são normas gerais as que se ocupem de detalhamentos, pormenores, minúcias, de modo que nada deixam à criação própria do legislador a quem se destinam, exaurindo o assunto de que tratam’**. Depois de considerações outras, no sentido da caracterização de ‘norma geral’, conclui: ‘são normas gerais as que se contenham no mínimo indispensável ao cumprimento dos preceitos fundamentais, abrindo espaço para que o legislador possa abordar aspectos diferentes, diversificados, sem desrespeito a seus comandos genéricos, básicos’ (Alice Gonzalez Borges, ‘Normas Gerais nas Licitações e contratos administrativos’, RDP 96/81)”⁴⁹.

Apesar dessas lições, especialmente quando se diz que as normas gerais têm que deixar espaço à regulação do legislador estadual, o Ministro Carlos Velloso não analisa, quando decide o mérito da ação, se o legislador federal obedeceu a esse comando, como já foi exposto no capítulo anterior. Depreende-se dessa transcrição que, em tese, fazendo suas as palavras dos autores citados, o Ministro admite, sim, que sejam consideradas inconstitucionais normas federais que impeçam complementação pelo legislador estadual, em face do § 1º do art. 24, como admitiu na ADI 252. Entretanto, ele não cogita em seus votos dessa possibilidade, admitindo

⁴⁹ Acórdão sem numeração de página.

como pressuposto a idéia de que a norma elaborada pelo legislador federal é sempre geral.

De volta à ADI 3.645/PR, podem-se reconhecer tentativas de definição do termo “normas gerais” do artigo 24. A primeira é da própria Ellen Gracie, no fechamento de seu voto pela inconstitucionalidade da norma estadual por ignorar o mínimo de 1% de presença de organismos transgênicos para que se apliquem exigências de informação ao consumidor. Diz ela: “o legislador local extrapolou a autorização constitucional que, na sistemática da competência concorrente, **objetiva o preenchimento de lacunas acaso verificadas na legislação federal**”. Após o voto do Ministro Lewandowski, pronuncia-se Carlos Britto, demonstrando sua orientação no sentido de prever limites à atuação legiferante federal: “A Constituição diz que, nesta matéria de proteção à saúde, de direito à informação, de defesa do consumidor, a União se limitará a produzir normas gerais. Resta saber se a União se comportou no limite da sua legítima normatividade de caráter geral. Parece que sim, porque **norma geral, a princípio, é aquela que emite um comando passível de uma aplicabilidade federativamente uniforme**”. Ao final, vê-se que Britto não se dedica a estabelecer esse limite de legitimidade da União, pois é de tão difícil e aberta interpretação da expressão “federativamente uniforme” quanto daquela “normas gerais”.

Nesse acórdão, apresenta-se um aspecto decisivo que não se encontra expresso nos dispositivos do artigo 24, mas dele é depreendido pela interpretação dos Ministros do STF. Esse aspecto é a relevância nacional da matéria em questão, ou seja, a impossibilidade de que uma regulação diversificada em cada estado da Federação não traga prejuízos a atividades interestaduais ou internacionais, como o comércio – uma questão de razoabilidade. É o caso das exigências estabelecidas na lei paranaense: tratando os produtos transgênicos de maneira diferente da União, interfere no comércio inter-regional e, portanto, invade competência da União (art. 22, VIII). Esse aspecto liga-se ao capítulo 6 deste trabalho, sobre como se resolvem os conflitos entre os artigos 22 e 24 da CF.

Mesmo sendo importante o conceito de “norma geral” na aplicação do art. 24, como se vê, não são tentativas de definições abstratas que vão

determinar a decisão. É relevante, diante de toda a produção da doutrina constitucional brasileira acerca do assunto, atentar para o posicionamento dos Ministros do STF diante dessa movimentada discussão. Por mais precisas que se pretendam as definições, entretanto, impossível aplicá-las de modo totalmente uniforme. “Norma geral” é uma idéia tão aberta que não se pode construir um significado objetivo do § 1º do art. 24, pois a verificação do grau de generalidade de uma norma é algo que se concretiza através da projeção do que seria considerado, naquela matéria, norma específica, e vice-versa. Assim, o STF, que interpreta a Constituição sempre com o objetivo determinado de resolver uma polêmica, possui um instrumento que lhe dá os parâmetros necessários para enfrentar o problema: diante do conflito que lhe é apresentado, no caso entre União e Estado-membro, pode o Tribunal ter uma base mais objetiva a respeito das possibilidades de regulação da matéria e, a partir daí, estudar, se for o caso, se uma norma federal passou dos limites, violando a autonomia estadual, ou se uma norma estadual está arrogando a si competência da União, ao estabelecer regras que seriam extensíveis a todo o território nacional e, portanto, gerais, nos casos em que não tem competência constitucional pra tanto (no caso do § 3º do art. 24, ausência de regulação federal, existe essa competência).

6. O significado de “peculiaridades”

Diz o § 3º do art. 24 que os Estados, na ausência de legislação federal, exercerão competência legislativa plena, “para atender a suas peculiaridades”. Essa expressão é fundamental em todas as passagens em que se fala de competência concorrente nos acórdãos do STF, nunca sendo deixada de lado. Entretanto, não é fácil determinar o seu significado e sua relevância para as decisões.

Veja-se o raciocínio de Tercio Sampaio Ferraz, para quem essa competência legislativa plena se dá apenas na medida em que o Estado precisa editar normas para atender a suas peculiaridades:

“O § 3º regula o caso de inexistência de lei federal sobre normas gerais, ou seja, de lacuna. A Constituição Federal, ocorrendo a mencionada inexistência, autoriza o Estado federado a preenchê-la, isto é, a legislar sobre normas gerais, mas apenas para atender a suas peculiaridades. O Estado, assim, passa a exercer uma competência legislativa *plena*, mas com função *colmatadora* de lacuna, vale dizer, apenas na medida necessária para exercer sua competência própria de legislador sobre normas particulares. Ele pode, pois, legislar sobre normas gerais naquilo em que elas constituem condições de possibilidade para a legislação própria sobre normas particulares. Tais normas gerais estaduais com função colmatadora por isso mesmo só podem ser gerais quanto ao conteúdo, mas não quanto aos destinatários: só obrigam nos limites da autonomia estadual”⁵⁰.

Vai nesse sentido Celso de Mello, ao votar a medida cautelar na ADI 2.267-4/DF⁵¹, em que era questionada a norma do Distrito Federal que obrigava as escolas do ensino médio a darem diploma de conclusão do curso aos alunos que passassem em exames vestibulares, independentemente da carga horária que tivessem cumprido, para que pudessem ingressar na faculdade. A norma federal em conflito, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº. 9.394/96, estabelece carga horária mínima para que se considere completo o ensino médio, e só admite o ingresso na faculdade após o término desse curso. Relaciona o Ministro o § 3º do art. 24 com o princípio da isonomia:

“[A lei distrital] introduz, em claro desrespeito ao postulado da isonomia, um inaceitável tratamento discriminatório entre cidadãos brasileiros das diferentes unidades da Federação, pois, nestas, estão eles sujeitos às normas fundamentais sobre ensino e educação legitimamente editadas e concebidas,

⁵⁰ *Normas Gerais e competência concorrente – Uma exegese do art. 24 da Constituição Federal*, p. 19.

⁵¹ Julgada em 19.06.2002, D.J. 12.03.2004, Rel. Min. Celso de Mello.

pela União Federal, para vigor, no plano nacional, com o objetivo de assegurar, a todos – independentemente de sua localização espacial no território brasileiro – uma formação básica comum.

Na realidade, e caso mantidas a vigência e a eficácia da Lei distrital nº. 2.921/2002, esta culminaria por permitir, aos que estudam no Distrito Federal, o gozo de direitos a que não têm acesso aqueles que cursam escolas de ensino médio nos demais pontos do território nacional.

Nem se diga que o Distrito Federal, com apoio no já mencionado art. 24, § 3º da Constituição da República, poderia dispor, legislativamente, sobre a matéria em causa, mediante edição de diploma legal próprio.

Tal não se revelaria possível, como assinalado em passagem anterior deste voto, eis que, em tema de educação e ensino, o Distrito Federal e os Estados-membros somente poderão exercer competência privativa plena, em ocorrendo, cumulativamente, duas situações excepcionais: (1) se inexistir lei nacional, editada pela União Federal, que veicule normas gerais e (2) se o ato legislativo promulgado por tais unidades federadas se destinar a atender as respectivas peculiaridades locais. (...)

Não vejo como identificar, na edição do diploma legislativo ora questionado, a existência de razões que pudessem justificar a necessidade de atendimento a peculiaridades locais (que, curiosamente, apenas existiriam na Capital da República!), em ordem a autorizar o Distrito Federal a conceder, no plano normativo, aos alunos que aqui estudam, benefício extraordinário a que não teriam acesso, em outros pontos do território brasileiro, os demais alunos domiciliados em unidades federadas diversas” (p. 286 e ss.).

O que prevaleceu nessa decisão não foi, entretanto, a ausência de “peculiaridades” do Distrito Federal, pois se tratava de existência de lei federal, e de normatização distrital contrária a ela, o que ensejaria a aplicação do § 2º e não do § 3º do art. 24.

O contraste entre norma geral e norma que atenda a peculiaridades foi levantado pelo Ministro Maurício Corrêa na ADI 2656-9/SP, já mencionada em capítulos anteriores. Sobre lei paulista (nesta ação declarada inconstitucional) que proibia a comercialização de amianto, permitido por lei federal, diz o Ministro:

“Por outro lado, em temas de proteção e defesa da saúde pública e meio-ambiente, a questão do uso de amianto não revela qualquer particularidade que justifique a exceção pretendida pelo Estado de São Paulo. Como se evidencia, trata-se de questão de interesse nacional, sendo legítima e cogente a regulamentação geral ditada pela União Federal” (p. 7423).

Foi decisiva a necessidade desse tipo de justificativa para o exercício da competência concorrente no deferimento da medida liminar na ADI 903-6/MG⁵², pelo Ministro Sepúlveda Pertence, para suspender a eficácia da Lei estadual nº. 10.820/92, que dispunha sobre a adaptação dos ônibus interestaduais à utilização dos deficientes físicos, despacho esse cassado

⁵² Julgada em 14.10.93, D.J. 24.10.93, Rel. Min. Celso de Mello.

posteriormente pelo Tribunal Pleno. Vale, de qualquer forma, analisar de perto a decisão do Ministro:

“Impôs a Constituição que a lei disporá sobre normas (...) de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência (art. 227, § 2º).

Desse modo, é ponderável o argumento de que, na omissão da legislação federal a respeito, com base no art. 24, § 2º, da Lei Fundamental, não obstante se possa duvidar que, no caso, as exigências questionadas se sujeitem a variações regionais peculiares a determinado Estado” (p. 36).

A liminar foi cassada, por maioria, com base no dever do Poder Público de promover a integração do deficiente físico, inclusive através da adaptação dos meios de transporte públicos (arts. 227 e 244 da CF⁵³), e na competência concorrente dos Estados (art. 24, XIV). Entretanto, nenhum outro Ministro atentou à questão das peculiaridades estaduais aludidas no § 3º do art. 24. Este caso é realmente de aplicação deste dispositivo, pois a União, segundo reconhecem os Ministros, deixou lacuna preenchível pelos Estados⁵⁴. Assim vota o Ministro Celso de Mello, relator:

“Parece-me, pois, no que concerne à matéria específica posta em questão, e desde que se reconheça a incidência da disciplina fixada pelo art. 24 da Constituição federal, que há uma lacuna preenchível, vale dizer, existe, enquanto não sobrevier a supostamente faltante legislação de caráter nacional, um espaço que se abre à livre atuação normativa do Estado-membro, do que decorre a legitimidade do exercício, por essa unidade federada, da faculdade que lhe outorga o art. 24, § 3º, da Carta Política” (p. 47).

É veemente o Ministro Carlos Velloso:

“No caso, o Estado tem competência para legislar – competência concorrente –, que lhe confere expressamente a Constituição Federal, no art. 24, inciso XIV.

⁵³ Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

§ 2º - A lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência.

Art. 244. A lei disporá sobre a adaptação dos logradouros, dos edifícios de uso público e dos veículos de transporte coletivo atualmente existentes a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência, conforme o disposto no art. 227, § 2º.

⁵⁴ As leis federais vigentes à época sobre a matéria eram as seguintes:

Lei 5.108/66, que institui o Conselho Nacional de Trânsito: Art 37. Nenhum veículo poderá ser licenciado ou registrado, nem poderá transitar em via terrestre, sem que ofereça completa segurança e esteja devidamente equipado, nos termos dêste Código e do seu Regulamento.

Dec. 62.127/68, Regulamento do Conselho Nacional de Trânsito: Art 9º Compete ao Conselho Nacional de Trânsito: (...) XXV - Fixar os equipamentos que além dos previstos neste Regulamento, devam ser obrigatoriamente usados ou proibidos nos veículos.

Questões de conveniência ou de inconveniência, a questão do encarecimento dos preços a serem pagos pelas concessionárias, não me interessam, Sr. Presidente! Cumpro a Constituição” (p. 59).

Outro exemplo significativo da não-definição do que venham a ser as tais “peculiaridades” estaduais encontra-se na ADI 861-7/AP⁵⁵, em que a norma estadual impugnada regulava a pesca de camarão no litoral do Amapá. Os dispositivos constitucionais envolvidos são o art. 22, incisos X (“regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial”) e XI (“trânsito e transporte”), o art. 178, IV (à época, anterior à EC7/95, possuía a seguinte redação: “A lei disporá sobre: (...) IV – a utilização de embarcações de pesca e outros”), o art. 24, VI (“florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição”) e, finalmente, o art. 225, § 1º, incisos V e VII (“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: (...) V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; (...) VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade”).

Assim, tem-se que é dever do Estado-membro, como da União, proteger a fauna e a flora, preservar a natureza e regular a atividade pesqueira. Foi o que fez a Assembléia Legislativa do Amapá, na Lei 64/93. Entretanto, o Governador do Estado questionou a constitucionalidade da norma, alegando que a má redação do texto da lei feria o princípio da legalidade e que se havia violado a competência da União (arts. 22 e 178 da CF). Vale analisar as palavras do voto do Relator, que defere parcialmente a liminar:

“Para dispor sobre fiscalização da pesca pelo Estado, com vistas à diminuição da pesca predatória e ao maior aproveitamento da fauna acompanhante e ao controle de seu desperdício, não vejo, desde logo, o Estado sem competência legislativa. (...)”

⁵⁵ Julgada em 01.03.93, D.J. 18.03.94, Rel. Min. Néri da Silveira.

Penso, entretanto, que não podem prevalecer as disposições da legislação local sobre barcos estrangeiros, como está no art. 1º, III, e barcos nacionais, quanto à capacidade de carga e ao percentual mínimo de desembarque em pescado aproveitável ao consumo humano da fauna acompanhante, por viagem de quarenta dias. Essa matéria compreende-se no âmbito do art. 178, IV, da Lei Maior, a respeito da “utilização de embarcações de pesca e outras”, o que se reserva à disciplina privativa da lei federal. Os dispositivos sobre embarcações pesqueiras constantes da Lei impugnada escapam à competência legislativa estadual, aí enquadradas as regras sobre concessões especiais para o incremento da frota pesqueira de camarões na costa do Amapá, privilegiando as empresas instaladas no Estado. Quanto a este ponto, invocável se faz, também, a regra do art. 5º e I, da Constituição, ao vedar discriminação em decorrência do Estado de origem dos empresários” (p. 157).

Com essa argumentação, o Ministro suspende a eficácia de grande parte dos artigos da Lei amapaense⁵⁶. O que cumpre notar nessa decisão é que não há legislação federal no mesmo domínio que a estadual, pois em nenhum momento o Relator, ao enumerar os argumentos trazidos pelo requerente, menciona qualquer dispositivo nesse sentido. Seria, portanto, caso de aplicação do § 3º do art. 24, ou seja, competência plena dos Estados, “para atender a suas peculiaridades”.

Nas palavras de Fernanda Dias Menezes de Almeida:

“Nas hipóteses de competência concorrente, a legislação estadual pode ter também caráter supletivo, mas é basicamente complementar. A regra é que os Estados façam o detalhamento das normas gerais da União. Se estas faltarem, não terão eles o que detalhar. E por isso ficariam inertes se não lhes fosse dado estabelecer a base geral, os princípios que são o pressuposto de sua atuação normativa. Para obviar esse problema é que a Constituição, nesse caso, lhes dá competência plena: fixarão as normas gerais e, a partir delas, as normas específicas em atenção às suas peculiaridades.

As normas gerais assim fixadas prevalecerão, como é óbvio, apenas no âmbito do território do Estado que as editar. Não se dá ao legislador estadual poder de substituir o legislador federal, dispondo para todo o território nacional. O § 3º do artigo 24, insista-se, transfere aos Estados a competência legislativa plena para que cada um atenda às respectivas necessidades, não podendo nenhum deles legislar para os demais”⁵⁷.

Nessa passagem, assim como no texto de Tercio Sampaio Ferraz Junior anteriormente citado, verifica-se que a competência do Estado-membro, quando não existe norma federal, é plena, porque, para atender a suas peculiaridades, ele deve traçar diretrizes gerais, que valem no território estadual.

⁵⁶ Entre eles, um artigo que previa sanções penais, e que se encontra fora do foco da presente discussão, foi declarado inconstitucional com base no art. 22, I.

⁵⁷ Ob. Cit., p. 166.

Era impossível que o Estado do Amapá, cumprindo seu dever constitucional de proteção ao meio-ambiente e dentro de sua competência concorrente para regular a pesca, se esquivasse de regular o regime das embarcações pesqueiras, indissociáveis da atividade da pesca. Entretanto, a competência para dispor sobre embarcações pesqueiras foi entregue, no art. 198 da CF, à União, privativamente. Não tendo esta editado as normas necessárias, impediu que a pesca fosse completamente regulada no território dos Estados-membros. É o mesmo caso da ADI 1.624-5/MG, em que um dispositivo do art. 22 impedia a realização de um dever por parte do Estado-membro, conexo também com uma competência concorrente expressa no art. 24, como será analisado no próximo capítulo.

De fato, em casos de competência privativa da União, não há interesse local que justifique a edição de normas que não sejam nacionais, pois é intenção mesmo do constituinte que receba a matéria tratamento uniforme em todo o país. O problema é que certos artigos entram em conflito, mas isso é inevitável em qualquer ordenamento jurídico e deve ser resolvido caso a caso, como vem sendo feito pelo STF, da maneira mais coerente e razoável possível.

O Ministro Marco Aurélio, naquela ADI 1.624-5/MG, detalhada no capítulo seguinte, dá uma pista do que entende ser as peculiaridades que justificam a competência legislativa plena dos Estados. Sem entrar no mérito da ação, o que interessa frisar por ora é o seguinte fragmento:

“O art. 24, inciso IV, reserva à União, aos Estados e ao Distrito Federal a competência para legislar concorrentemente sobre custas dos serviços forenses, valendo notar a regra geral segundo a qual, inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena para atender às suas peculiaridades. Por outro lado, fato de a Carta não dispor expressamente sobre a isenção, consideradas as entidades beneficentes de assistência social em regular funcionamento, declaradas de utilidade pública, isso quanto a emolumentos, não consubstancia óbice a que o Estado, **no âmbito da conveniência e oportunidade política legislativa**, faça-o. Isso ocorreu, conforme depreende-se do teor da lei atacada” (p. 286).

O entendimento do Ministro é que, na ausência de leis gerais, pode o Estado, com base na “conveniência e oportunidade política legislativa”, editar normas sobre matéria, sem exatamente entrar no mérito de serem elas gerais ou não, já que não há normas federais para serem

regulamentadas. Aquele seria, assim, um critério para definir as “peculiaridades” do Estado quando este possui competência legislativa plena. Seria uma questão de conveniência política; no caso do Estado de Minas Gerais, se está falando de orientação ou interesse político-legislativo de favorecer as iniciativas de assistência social, criando isenções tributárias que não existem em âmbito federal.

Da mesma maneira, o Estado do Amapá pretendeu, ao regular embarcações pesqueiras brasileiras e estrangeiras na sua costa, proteger seus interesses econômicos, segundo as prioridades estabelecidas pelo seu governo. Não seria razoável basear a decisão de inconstitucionalidade na violação da isonomia entre empresários de diferentes unidades federativas, já que seria absurdo se pretender impedir que, numa Federação, cada Estado buscase, com seus recursos naturais, o seu próprio desenvolvimento em detrimento dos outros Estados. Entretanto, seria necessário um enorme esforço argumentativo para afastar da questão a competência privativa da União para legislar sobre transporte marítimo e embarcações pesqueiras; assim, fica o Estado impedido de legislar a esse respeito, aguardando a iniciativa federal.

Vale lembrar, finalmente, que na ADI 927, tratada no tópico dos limites da União, foi decisivo o interesse político-administrativo do Estado do Rio Grande do Sul para que fosse considerada específica a norma federal, e por essa razão declarada inconstitucional em algumas expressões. Assim, não se pode negar que os interesses econômicos, políticos e sociais e as prioridades estabelecidas na administração de cada Estado são, sim, particulares a cada um, e precisam de leis para se concretizarem.

7. Os conflitos entre competências concorrentes e privativas na Constituição

Em matéria de distribuição de competência, a Constituição arrola no artigo 22 as matérias de competência exclusiva da União⁵⁸, mas não é raro que um único assunto envolva matérias que aparecem no artigo 22 e outras que aparecem no art. 24.

Na ADI 3.645/PR, é explicitado conflito entre o inciso VII do art. 22 (“comércio exterior e interestadual”) e o inciso V do art. 24 (“produção e consumo”). Difícil imaginar um caso em que a produção e o consumo não

⁵⁸ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

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

II - desapropriação;

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

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

V - serviço postal;

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

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

VIII - comércio exterior e interestadual;

IX - diretrizes da política nacional de transportes;

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

XI - trânsito e transporte;

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

XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização;

XIV - populações indígenas;

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

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

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

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

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

XX - sistemas de consórcios e sorteios;

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

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

XXIII - seguridade social;

XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;

XXV - registros públicos;

XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza;

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

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

XXIX - propaganda comercial.

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

influenciem o comércio, mesmo interestadual. É o mesmo conflito das ADIs 2.396 e 2.656, sobre utilização de crisotila, já citados acima.

Na ADI 3.098, aparece um conflito inusitado: 22, XXIV (“diretrizes e bases da educação nacional”) e 24, XII (“defesa da saúde”). No caso, o Estado de São Paulo exigia autorização especial para as faculdades da área de saúde, públicas e privadas, funcionarem. Na ADI 2.267-4/DF, já mencionada no tópico anterior, esse mesmo inciso do art. 22 conflita com o inciso IX do art. 24 (“educação, cultura, ensino e desporto”).

Outro exemplo: na ADI 1.980, o conflito se dá entre os incisos I (direito comercial), IV (energia) e XII (recursos minerais) do 22 e V e VIII do 24 (responsabilidade por dano ao consumidor). Trata-se de impugnação de norma estadual que, basicamente, proíbe que postos de gasolina que exibam bandeira de certa distribuidora vendam combustível de outra marca.

Na ADI 1.624-5/MG⁵⁹, questiona-se a constitucionalidade de lei estadual que confere isenção de pagamento de emolumentos relativos ao registro dos atos constitutivos às entidades beneficentes de assistência social, com base no inciso XXV do art. 22 (“registros públicos”)⁶⁰. Entretanto, a decisão, desconsiderando o argumento da inicial, indefere o pedido com base no inciso IV do art. 24 (“custas dos serviços forenses”):

“É certo que à União, ao Estado-membro e ao Distrito Federal é conferida competência para legislar concorrentemente sobre custas dos serviços forenses (C.F., art. 24, IV).

No âmbito da legislação concorrente, entretanto, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais (C.F., art. 24, § 1º), certo que, inexistindo normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades (C.F., art. 24, §3º).

Certo, ademais, que a instituição de isenções do tributo não se inclui no âmbito de normas gerais. Tem-se, nesse caso, uma questão específica” (p. 184).

O argumento é reforçado pelo art. 236, § 2º, que dispõe: “Art. 236. Os serviços notariais e de registro serão exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. (...) § 2º - Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro”. Encontra-se aí um caso de competência

⁵⁹ Julgada em 25.06.97, D.J. 14.12.2001, Rel. Min. Marco Aurélio.

⁶⁰ No mesmo sentido, a ADI 1.926-4/PE, julgada em 19.04.99, D.J. 10.09.99, Rel. Min. Sepúlveda Pertence.

concorrente fora do art. 24, que reforça a autonomia dos Estados para estipular os valores dos serviços de registro, abrindo uma exceção à competência privativa da União para legislar sobre registros públicos. Para o constituinte, não se inclui aí os valores desses registros. Para o Ministro-Relator Carlos Velloso, cujo voto em parte acima transcrito, essa exceção é um pressuposto do seu raciocínio, pois não desenvolve a questão do aparente conflito com o art. 22.

Nesses casos em que aparece um conflito entre os artigos 22 e 24, algum dos artigos prevalece sobre o outro, determinando a constitucionalidade ou não da norma impugnada. Mas a fundamentação para o afastamento de algum dos dispositivos que parecem igualmente influir no caso é rasa, não respondendo devidamente ao argumento levantado nas petições. Por exemplo, na MC da ADI 1.980, o Relator nem menciona o artigo 22, que é levantado na inicial como argumento de inconstitucionalidade da norma estadual, apenas se limitando a copiar as informações do requerido Governador do Estado do Paraná, que pressupõe a predominância do artigo 24 sobre o artigo 22. Na ADI 3.098, o Relator, em seu voto, igualmente ignora a competência concorrente para a defesa da saúde, que aparece relevante na inicial. Na ADI 3.645, o comércio assume maior importância do que a produção e consumo, mas não há construções racionais que argumentem nesse sentido.

Percebe-se através desses exemplos que um caso pode ser tratado como competência privativa da União ou competência concorrente, a depender do que parecer subjetivamente mais relevante a cada Ministro, já que muitas vezes não se fornecem os argumentos para justificar o afastamento de um daqueles artigos constitucionais. Na verdade, o que deveria ser fundamentado, que é a prevalência de certo artigo, acaba sendo tratado como uma premissa óbvia.

Existem casos, entretanto, em que se suscita a discussão sobre a pertinência de ambos os artigos, demonstrando a razão pela opção por um deles.

O caso mais simples é o RE 291.188-7/RS⁶¹, em que foi declarada inconstitucional lei gaúcha que determinava os vencimentos dos servidores com um critério de conversão de Cruzeiro Real em URV, em 1994, diferente daquele estipulado na lei federal. O argumento que prevaleceu na decisão foi que, mesmo sendo competência concorrente dos Estados e da União legislar sobre direito econômico (art. 24, I), nessa matéria não se inclui o sistema monetário, pois esta parte do direito econômico está especialmente prevista no art. 22, VI, como área privativa da União. Antes de ressaltar a importância da uniformidade do sistema econômico em todas as unidades federativas, vota o Ministro-Relator Sepúlveda Pertence no sentido de estipular um padrão de compatibilização entre os dois dispositivos constitucionais:

“Não se contesta que, sendo a regulação da moeda, em suas diferentes funções, um dos instrumentos mais relevantes de intervenção do Estado na economia, o **Direito Monetário** pode substancialmente ser considerado como parte do **Direito Econômico**.

Não, porém, no que toca à discriminação constitucional de competências legislativas entre a União e os Estados: para esse efeito, a regra que confia **privativamente** à União legislar sobre “*sistema monetário*” (art. 22, VI) é norma especial e subtrai, portanto, o **Direito Monetário** da esfera material do **Direito Econômico**, que o art. 24, I, da Constituição da República inclui no campo da competência legislativa **concorrente** da União, dos Estados e do Distrito Federal” (p. 1026).

Na ADI 1.285-1/SP⁶², o conflito se coloca entre o inciso I do art. 22 (direito processual) e inciso XI do art. 24 (procedimentos em matéria processual). A lei paulista outorga ao Colégio de Procuradores de Justiça a competência para disciplinar o inquérito civil, considerado na decisão como procedimento, como aponta o voto do Relator Ministro Moreira Alves:

“É de considerar-se que o inquérito civil que precede à propositura da ação civil pública é – como acentua o Ministro CELSO DE MELLO (apud HELY LOPES MEIRELLES, ‘Mandado de Segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, hábeas data’, 14ª ed., p. 121, nota 3, Malheiros Editores, São Paulo, 1992), ‘procedimento meramente administrativo, de caráter pré-processual, que se realiza extrajudicialmente e que desempenha relevante função instrumental’, uma vez que se destina a colher os elementos necessários à propositura responsável da ação civil pública. Assim, à semelhança do inquérito policial, que se insere campo do direito processual penal como procedimento – TORNAGHI (‘Processo Penal’, p. 47, A. Coelho Branco Fº - Editor, Rio de Janeiro, 1953) observa que ‘o processo, como procedimento, inclui também o inquérito e que, ‘portanto, não há erro, como por vezes se

⁶¹ Julgado em 08.10.2002, D.J. 14.11.2002, Rel. Min. Sepúlveda Pertence.

⁶² Julgada em 25.10.1995, D.J. 23.03.2001, Rel. Min. Moreira Alves.

afirma, em chamar processo ao inquérito' -, o mesmo pode dizer-se com relação ao inquérito civil em face do direito processual civil" (p. 162).

Outra discussão em que se mostrava inevitável um desenvolvimento argumentativo a respeito dos artigos 22 e 24 é aquela referente à competência dos juizados especiais. Vários pedidos de *habeas corpus* chegaram ao STF na década de 1990 questionando decisão de Juizado Especial estadual. À parte a discussão que firmou o STF como o único órgão a que se submetem os juizados especiais na hierarquia judicial, e com base na premissa, já aceita nas ADIs em questão, de que juizados especiais *stricto sensu* não são a mesma coisa que juizados de pequenas causas, pois estes se limitariam às matérias cíveis, e os primeiros abrangeriam também as ações geradas por, na definição cunhada no art. 98, I, que trata dos juizados especiais, "infrações penais de menor potencial ofensivo" (entendimento firmado na ADI 1.127, Rel. Min. Brossard, 28.09.94), chama-se a atenção para a questão da competência do Estado-membro para estabelecer as atribuições dos juizados especiais, ou seja, aqueles que têm jurisdição em matéria penal. Nesse sentido, o *leading case* foi o HC 71.713-6/PB⁶³. Nesta ação decidiu-se que a competência concorrente expressa no art. 24, X ("criação, funcionamento e processo dos juizados de pequenas causas") não se estende aos juizados especiais. Assim a parte final do voto do Rel. Min. Sepúlveda Pertence:

"Ora, em matéria de **processo**, a Constituição só deferiu competência concorrente aos Estados com relação aos juizados de pequenas causas. Certo, também lhes deu competência legislativa concorrente para dispor sobre '**procedimentos em matéria processual**' (CF, art. 24, XI), poder, entretanto, em cujo âmbito não é possível incluir os critérios de delimitação da competência penal dos juizados especiais" (p. 523).

Isso porque essa delimitação seria feita com base na definição da expressão "menor potencial ofensivo", a qual, segundo o Ministro, decorreria das penas cominadas para cada infração - isso, em seu raciocínio, é matéria de processo penal. Dessa forma, o conflito assim se

⁶³ Julgado em 26.10.94, D.J. 23.03.2001, Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Foi essa ação precedente para a ADI 1807-5/MT, julgada em 23.04.1998, D.J. 05.06.1998, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, para declarar inconstitucional norma estadual que estabelecia competências dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, por usurpação de competência privativa da União (art. 22, I). Por esse mesmo motivo, O AI-AgR 210068/SC, julgado em 28.08.1998, D.J. 30.10.1998, Rel. Min. Marco Aurélio, por sua vez, confirma decisão que impede o Estado-membro de criar recurso no Juizado de Pequenas Causas.

dá: o artigo 22, I, confere à União a competência privativa para legislar sobre direito processual e penal. O artigo 24 XI atribui aos Estados competência concorrente para legislar sobre o funcionamento dos juizados especiais de pequenas causas. O que o STF fez, no julgamento desse HC, foi determinar que a expressão “juizados de pequenas causas” do artigo 24 não compreenderia aqueles juizados com competência penal. Estes dependem de lei federal que disponha sobre suas competências. Assim, é inconstitucional a lei paraibana⁶⁴ que define a competência penal dos juizados especiais criminais que institui, pois isso é matéria processual penal e, portanto, cabe exclusivamente à União.

Aparece neste momento uma nova questão: o art. 98 da CF assim dispõe: “A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão: I – juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau”. Como se vê, a decisão do HC 71.713-6/PB oferece a interpretação deste artigo. Os “juizados especiais” aqui não incluem o “juizado de pequenas causas” do art. 24, X. Assim, embora tenham o poder-dever de criar juizados especiais, os Estados não têm competência para lhe definir as atribuições ou regular seu funcionamento, já que isso implicaria em legislar sobre direito processual, civil e penal, matérias de competência privativa da União. Conclui-se que o art. 22 impõe uma limitação ao poder-dever do Estado-membro de criar o juizado, já que não pode fazê-lo sem lei federal prévia definindo-lhe as competências. No caso de juizados de pequenas causas, o Estado teria a possibilidade de complementar lei geral federal, com base no art. 24. Tendo o juizado competência penal, entretanto, segundo essa decisão do STF, embora o Estado deva criá-lo, não tem competência alguma para regulá-lo, tornando inconstitucionais todas as decisões desses juizados criados sem norma

⁶⁴ O dispositivo impugnado da Lei 5.466/91 do Estado da Paraíba, que criou os Juizados Especiais de Pequenas Causas, é o seguinte:

Art. 59. Os Juizados Especiais Criminais terão competência privativa, nas Comarcas onde instalados, para processar e julgar, sob procedimento oral e sumaríssimo:

I. os crimes dolosos punidos com reclusão até um ano, ou de detenção até dois anos.

federal ou sem seguir exclusivamente os dispositivos desta⁶⁵. O Ministro Marco Aurélio, num primeiro momento, incomoda-se com a decisão:

“Penso que, na competência fixada no artigo 24 da Carta Política da República, há o envolvimento, também, da situação dos juizados especiais, considerados os aspectos que assim os determinem.

Por isso, peço vênia ao nobre Ministro-Relator para concluir que a competência atribuída aos Estados **alcança** a temática em questão: **matéria processual penal, relativa a pequenas causas**, concernente a delitos” (p. 525).

Na sua visão, portanto, a Constituição teria atribuído competência concorrente aos Estados para legislar sobre o processo, civil e penal, nos juizados especiais. Essa conclusão resultou de uma estranha interpretação extensiva, que inclui, na sua definição, o gênero “juizados especiais” na espécie “juizados de pequenas causas”⁶⁶. Seria mais racional que o Ministro, ao colocar tal relação de pertinência entre as expressões, concluísse que o art. 24 se limita aos juizados de pequenas causas e, portanto, não abrange matéria penal.

É a conclusão a que chega quando retifica o voto, mas o faz de maneira ainda menos razoável. Pretendendo manter a premissa de que juizados especiais são abrangidos pelo art. 24, exclui da competência estadual a matéria penal: “Não consigo agasalhar a possibilidade de termos variação de tratamento nessa área, na área do processo penal, de Estado para Estado. Acompanho S. Exa., pela inconstitucionalidade do preceito e defiro o pedido”. Assim, neste caso, a Constituição, em seu art. 24, teria dado competência aos Estados para legislar sobre processo, civil e penal, nos

⁶⁵ A Lei Federal 9.099, que regula juizados especiais, cíveis e criminais, foi promulgada em 26.09.1995, antes do julgamento deste HC.

⁶⁶ Essa relação de gênero e espécie entre juizados especiais e juizados de pequenas causas, que o Ministro toma como premissa, resulta da seguinte exposição, em seu voto: “Compreendo a expressão ‘juizados especiais’ como a abranger também os juizados de pequenas causas, seja qual for o elemento que assim venha a defini-los. O artigo 98 da Constituição Federal cuida do gênero ‘juizados especiais’ e apenas cogita da composição desses juizados, sem especificar quais seriam eles. A legislação mencionada pelo ilustre Ministro-Relator – Lei das Pequenas Causas – no seu § 1º, contém a alusão, em si, ao gênero ‘juizados especiais’ e à espécie de ‘pequenas causas’ e, no artigo 1º, parte final, trata da definição do que se entende como pequenas causas, segundo o valor econômico” (p. 525). Para daí concluir, em seu primeiro voto, pela competência concorrente dos Estados em matéria processual civil e penal nos juizados especiais, o Ministro: i) concorda com a premissa dos outros Ministros de que o que diferencia os juizados especiais dos juizados de pequenas causas é a competência penal dos segundos, já que a Lei define as “pequenas causas” segundo seu valor econômico e, portanto, elas não incluem causas penais, que são então atendidas por outras espécies de juizados dentro do gênero “juizados especiais”, e ii) inclui na expressão “juizados de pequenas causas” do art. 24 os “juizados especiais”, ou não cogitaria da competência penal dos Estados.

juizados especiais (incluídos nos juizados de pequenas causas), mas, por ser desarrazoado, o Ministro exclui a matéria penal. Seria essa conclusão, que segue a da maioria, coerente se, ao dizer que “juizados de pequenas causas” são tipo de “juizado especial”, concluísse pela não inclusão dos juizados com competência penal no art. 24. Todavia, mesmo na retificação de voto, o Ministro mantém aquela premissa de inclusão: “Sem afastar a premissa de meu voto quanto ao alcance, em si, do vocábulo ‘juizado especial’, reajusto-o para acompanhar o Senhor Ministro-Relator”. E então segue, na retificação do voto, a parte supracitada.

Afora a discussão a respeito do conceito de juizados especiais e de juizados de pequenas causas, ou as eventuais incoerências dos Ministros, importa aqui perceber que i) o inciso X do art. 24 deve ser interpretado estritamente aos juizados de pequenas causas, não abrangendo os juizados especiais de que fala o inciso I do art. 98; ii) mesmo tratando-se de juizados de pequenas causas, o Estado-membro não tem competência para estipular normas processuais (art. 22, I), e sim procedimentais (art. 24, XI), concorrentemente com a União. Não constitui, assim, o inciso X do art. 24 uma exceção ao inciso I do art. 22, como pretendia o entendimento expressado pelo Ministro Marco Aurélio no julgamento do HC 71.713-6/PB. Essas conclusões são corroboradas pela decisão do HC 75.308-6/MT, em que a Lei estadual nº. 6.176/93, alterada pela Lei 9.490/94, que criava o Juizado Especial do Mato Grosso, foi declarada inconstitucional nos termos do voto do Rel. Min. Sydney Sanches que, após citar o HC 71.713-6/PB e outros, assim conclui:

“O que há de comum nesses três precedentes é que o Tribunal considerou não terem as Unidades federadas competência, nem mesmo concorrente, para legislar sobre processo nos Juizados Especiais, tanto cíveis como criminais, pois o inc. X do art. 24 somente se refere ao juizado de pequenas causas e o inc. XI sobre normas de ‘procedimentos em matéria processual’.

É que para normas estritamente processuais (não propriamente procedimentais), tanto civis, quanto penais, a competência é privativa da União, nos termos do art. 22, inc. I, da Constituição Federal”⁶⁷ (p. 406).

⁶⁷ No tempo do julgamento deste HC, já vigorava a Lei federal dos Juizados; entretanto, no momento da decisão do Juizado mato-grossense recorrida, não havia lei federal que permitisse a determinação das competências penais de juizados especiais, e as competências civis eram reguladas pela Lei nº. 7.244/84, competências essas que não incluíam as ações de alimentos, justamente o objeto da decisão recorrida. Assim, o deferimento do HC baseia-se na incompetência do Juizado mato-grossense de julgar ações de alimentos, pois tal

Provoca-se uma comparação entre esta decisão e a ADI 903-6/MG, citada no capítulo 6, em que se discutia a competência estadual para editar normas sobre a adaptação de veículos públicos às necessidades dos deficientes físicos. Nesta, como no HC 71.713-6/PB, havia uma possível limitação do poder normativo do Estado em face de outra competência privativa da União. A situação foi baseada no fato de que, embora a Constituição outorgue ao Poder Público, e aí se incluem todas as esferas da Federação, o dever de promover a integração social dos deficientes físicos, inclusive em termos de transporte (arts. 227 e 244), o art. 22 reserva à União, no inciso XI, a competência para legislar sobre trânsito e transporte. Neste caso, entretanto, a liminar pela inconstitucionalidade foi indeferida, por prevalecerem, na visão da maioria dos Ministros, os deveres constitucionais para com os deficientes e a competência concorrente do inciso XIV do art. 24 ("proteção e integração das pessoas portadoras de deficiência"). Já no HC 71.713/PB, a competência dos Estados-membros para regularem o processo nos juizados de pequenas causas foi submetida à existência de leis federais que estabelecessem os princípios gerais desse processo. Nesse aspecto, foi decidida no mesmo sentido do HC 71.713/PB a ADI 861-7/AP, sobre as embarcações pesqueiras, descrita no capítulo anterior.

De qualquer forma, a decisão dos Ministros em casos de aparente aplicação de mais de um artigo constitucional, em situação conflitante, há que se basear na prevalência de um deles. Inevitável que essa escolha se fundamente no que o juiz considere mais razoável ou apropriado, o que torna mais fácil o questionamento da decisão, mesmo sendo uma das funções próprias do STF determinar o sentido das palavras da Constituição. Explicitar a motivação dos acórdãos da forma mais razoável possível, se não torna essa decisão mais legítima ou aceitável, já que o STF é o órgão hierarquicamente máximo do Judiciário e tem a competência para dar a última palavra, no mínimo a torna mais condizente com os princípios democráticos e de transparência sob o qual trabalha o Tribunal.

competência não era atribuída na lei federal de juizados, e os Estados-membros não têm competência para editar normas diferentes da federal (art. 22, I).

8. A possibilidade de interpretação conforme à Constituição

O § 4º do artigo 24 (“A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário”) confirma que a Constituição prima pela predominância de lei federal em caso de conflito entre esta e norma estadual, como seria de se esperar de uma Carta que tenta um processo de descentralização do poder em um país em que não há forte tradição nesse sentido.

Considerando-se a matéria de competência concorrente como aquela sobre a qual tanto a União como os Estados e os Municípios devem legislar, uma maneira de conciliar essas esferas no momento de declarar a constitucionalidade das normas editadas em determinada matéria seria interpretar as normas de abrangência geográfica menor de modo a concordarem com as normas de âmbito maior já existentes, nos moldes do que o STF chama de “interpretação conforme à Constituição”.

Essa expressão designa uma figura interpretativa segundo a qual, havendo mais de uma interpretação possível de lei infraconstitucional, deve ser considerada legítima aquela que faz com que a lei seja constitucional. Assim, o que o STF faz sob essa rubrica é determinar o sentido da lei, sem alterar seu texto, de modo que ela seja aplicada conforme a lei maior, à Constituição⁶⁸.

⁶⁸ Esse procedimento é corrente no STF. Cabe transcrever passagem de acórdão que é apontado por Virgílio Afonso da Silva (*La interpretación conforme a la constitución: entre la trivialidad y la centralización judicial*, p. 4) como o marco inicial da utilização da interpretação conforme à Constituição no STF: “O princípio da interpretação conforme à Constituição é, na verdade, um princípio que se situa no âmbito do controle da constitucionalidade, e não apenas uma simples regra de interpretação. Merecem transcritas as palavras de Jorge de Miranda (*Manual de Direito Constitucional*, tomo II, 2ª ed., nº 57, págs. 232/233), inspiradas na melhor doutrina alemã, a que se deve o aprofundamento desse tema, cuja importância foi posta à calva pela adoção do controle concentrado de constitucionalidade das leis. Diz ele, depois de observar que, no elemento sistemático da interpretação das leis, têm elas de ser consideradas em face da Constituição: ‘A chamada interpretação conforme à Constituição repousa nesta base. Mas vem a ser mais do que a aplicação de uma regra própria da fiscalidade da constitucionalidade, que se justifica em nome de um princípio de economia do ordenamento ou de máximo aproveitamento dos atos jurídicos – e não de uma presunção de constitucionalidade da norma. A interpretação conforme à Constituição não consiste tanto em escolher, entre vários sentidos possíveis e normais de qualquer preceito, o que seja mais conforme com a Constituição quanto em discernir no limite – na fronteira da inconstitucionalidade – um sentido que, conquanto não aparente ou não decorrente de outros elementos de interpretação, é o sentido necessário e o que torna possível por virtude da força

A possibilidade levantada é a aplicação desse tipo de decisão, fundada na “interpretação conforme”, aos casos de incompatibilidade entre normas estaduais e normas federais em matéria de legislação concorrente. Sendo ambas as esferas competentes, o STF poderia, quando impugnada norma estadual, declará-la constitucional segundo certa interpretação que a compatibilize com norma federal, que deve prevalecer, de acordo com o esquema constitucional. Dessa maneira, o STF determinaria o sentido da norma estadual sem retirar sua eficácia, como faz com relação a normas que parecem contrárias à Constituição. Seria essa não uma inovação, uma “interpretação conforme lei federal”, mas propriamente mais um modo de aplicar a tão comum “interpretação conforme à Constituição”. Isso porque, segundo a Constituição, mais especificamente os parágrafos 2º e 4º do art. 24, União e Estados devem legislar em determinadas matérias, mas de maneira compatível. Assim, uma interpretação conforme à Constituição seria aquela que compatibilizasse norma federal e norma estadual.

Essa possibilidade não se verificou explorada pelo STF que, em caso de incompatibilidade de norma estadual com norma federal, declara aquela inconstitucional e retira sua eficácia. Como exemplo, cita-se a ADI 3.645-9/PR, em que a decisão foi a declaração de inconstitucionalidade da lei estadual porque, ao determinar regras de comercialização de produtos contendo organismos transgênicos, foi omissa quanto à especificidade da norma federal, que regulava a matéria (comercialização de produtos geneticamente modificados), de que apenas os produtos com presença de no mínimo 1% de organismos transgênicos estaria sujeita a exigências de informação ao consumidor, aquelas determinadas na lei estadual impugnada⁶⁹. Outra saída seria não suspender a eficácia da norma

conformadora da Lei Fundamental” (voto do Ministro Moreira Alves na Representação 1417-7/DF, julgada em 09.12.1997, D.J. 15.04.1988, p. 106 e 107).

⁶⁹ Lei 14.861, de 26.10.05, do Estado do Paraná: “Art. 1º. Esta Lei regulamenta direito à informação, assegurado pela Lei no. 8.078, de 11 de setembro de 1990, quanto aos alimentos e ingredientes alimentares destinados ao consumo humano ou animal que contenham ou sejam produzidos a partir de organismos geneticamente modificados, sem prejuízo do cumprimento das demais normas aplicáveis.

Art. 2º. Na comercialização de alimentos e ingredientes alimentares destinados ao consumo humano ou animal que contenham ou sejam produzidos a partir de organismos geneticamente modificados, o consumidor deverá ser informado da natureza transgênica desse produto. (...)”

Decreto federal 4.680/03, que regulamenta o direito à informação, assegurado pela Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, quanto aos alimentos e ingredientes alimentares

paranaense, mais específica que a norma federal, mas interpretá-la de acordo com a norma federal, ou seja, declará-la válida para os produtos em que o teor de organismos transgênicos atingisse o mínimo de 1%. É certo que isso seria mudar o sentido da lei estadual, que presume-se não ter sido omissa a respeito desse percentual por acaso, mas por pretender impor as exigências a produtos com qualquer nível de transgenia, mas essa atuação não seria novidade para o STF, que se utiliza usualmente da interpretação conforme à Constituição para evitar a suspensão da eficácia de atos normativos impugnados.

Em matéria de competência concorrente, ocorre na decisão da ADI-MS 927-3/RS, sobre a Lei federal de licitações (baseada no art. 22, XXVII da CF, caso de competência concorrente implícita), interpretação conforme à Constituição, com suspensão da eficácia de certas expressões, que tornavam as normas específicas, segundo o julgamento dos Ministros, de modo a não mais vincularem Estados e Municípios conforme determinavam os primeiros artigos do diploma legal, passando a valer apenas para o governo central, respeitando a repartição de competências constitucional e a autonomia estadual.

Assim, percebe-se que a interpretação conforme, mesmo com suspensão da eficácia de certas expressões do texto legal, é viável e não contraria a orientação do Tribunal em seus modelos de decisão. Se utilizada para manter em vigor lei federal, poderia ser também para compatibilizar as normas estaduais com as federais.

Indagar-se-ia, na verdade, se não estaria esse tipo de decisão vinculada ao pedido do requerente. Nessa ADI 927, por exemplo, foi na inicial que apareceu a pretensão de se declarar interpretação conforme a certos artigos, de modo a fazer prevalecer a autonomia estadual desenhada pela Constituição Federal. Entretanto, nada impediria que o STF, ao indeferir uma ação direta de inconstitucionalidade, colocasse como fundamento uma

destinados ao consumo humano ou animal que contenham ou sejam produzidos a partir de organismos geneticamente modificados: "Art. 2º. Na comercialização de alimentos e ingredientes alimentares destinados ao consumo humano ou animal que contenham ou sejam produzidos a partir de organismos geneticamente modificados, com presença acima do limite de um por cento do produto, o consumidor deverá ser informado da natureza transgênica desse produto".

interpretação da lei impugnada que, sem mudar seu texto, determinasse seu significado de modo a conformá-lo com o esquema de distribuição de competências, julgando-a, naquele sentido determinado, constitucional. Assim, seria perfeitamente possível que o STF poupasse a lei estadual do expurgo do ordenamento jurídico ao lhe determinar uma interpretação, uma forma de aplicação específica, que lhe conformasse com a lei federal e, assim, com a Constituição.

8. Conclusão

A pesquisa da jurisprudência do STF é uma maneira importante de se verificar a aplicabilidade dos dispositivos constitucionais. Tratando-se da repartição de competências no Estado federativo que é o Brasil, a Corte desempenha papel relevante na decisão do limite da autonomia legislativa estadual.

O objetivo deste trabalho não é sugerir caminhos para a concretização de certo grau de autonomia dos Estados, ou desenhar um federalismo ideal para o Brasil, nem criticar as opções do constituinte. Dedicou-se ele a compreender como se dá, na realidade, a aplicação do artigo 24 da Constituição Federal no âmbito do STF, que é aquele que, tendo a última palavra do Judiciário e tendo recebido o papel de "guarda" da Constituição, determina o sentido dos dispositivos constitucionais nos casos concretos.

A Constituição Federal não utiliza palavras extremamente precisas ou univocamente interpretáveis. Ao contrário, muitas vezes faz uso de expressões abertas e genéricas, que permitem ou exigem um esforço argumentativo grande quando de sua aplicação em cada caso concreto. Aplicação essa que pode ser incoerente, ou mutável ao longo do tempo. Exemplo disso são as expressões "normas gerais" e "para atender a suas peculiaridades", que aparecem no artigo 24 da Constituição Federal. Não existe, a respeito delas, uma construção conceitual ou qualquer padrão que permita a sua definição.

É diante dos conflitos de interesses reais entre Estados e União, ou entre Governadores e Assembléias Legislativas, ou entre particulares e Estados, que o STF se vê na função de determinar o significado do texto constitucional. É mediante a situação verdadeira apresentada que pode ter a Corte a oportunidade de aplicar o desenho imaginado pelo constituinte, de maneira razoável e adaptada às necessidades do país e de cada Estado, através dos parâmetros oferecidos pelos interesses envolvidos, parâmetros que baseiem a definição do que seja, por exemplo, "geral", "peculiar", "suplementar e complementar", que abstratamente pouco significam. Essa necessidade de confronto entre normas infraconstitucionais, que suscitem

um conflito real, para a devida aplicação do artigo 24 faz com que, em algumas ocasiões, o STF não evoque para si essa função, delegando-a a plano infraconstitucional⁷⁰. Essas ocasiões não são previsíveis, pois não têm se encontrado concentradas em determinado período de tempo ou mesmo sob o voto condutor de um mesmo Ministro. Os Ministros Sepúlveda Pertence e Néri da Silveira, por exemplo, no mesmo ano de 1997 votaram em sentidos opostos a mesma questão: a admissibilidade de ação direta em casos de análise de duas ou mais normas infraconstitucionais, não conhecendo da ADI 1540, mas aceitando o prosseguimento da ADI 252. A orientação dominante, entretanto, tem sido a de admissibilidade de ações diretas que envolvam conflitos entre normas federais e estaduais, ambas infraconstitucionais, nas quais se procede à análise de compatibilidade entre essas normas e, nem por isso, a questão se torna de legalidade. Realmente, é questão constitucional a separação de competências entre entes federativos, e quando o STF se esquivava de confrontar normas conflitantes que se ocupem da mesma matéria, ele está deixando de aplicar a Constituição Federal e esvaziando de conteúdo os artigos 22 a 25 da Carta.

A análise de acórdãos em torno da aplicação do art. 24 da Constituição permitiu serem encontradas linhas de entendimento sobre certos aspectos da competência concorrente, prevista naquele artigo, que orientam as decisões do STF, sempre se deparando com problemas e divergências causadas pela pluralidade de significados possíveis dos dispositivos. O modelo de pedido de tais ações era basicamente o pedido de inconstitucionalidade, inclusive liminarmente, de lei estadual que feria competência privativa da União, ao legislar sobre o que lhe é matéria privativa, ou ao contrariar norma federal já existente em matéria de competência concorrente.

O primeiro problema enfrentado pelo STF diante de uma ação desse tipo é a definição da matéria de que trata a norma impugnada. Diante da textura abrangente dos incisos dos artigos 22 e 24, e outros dispositivos constitucionais que prevejam competências legislativas, é comum que uma norma atinja mais de uma matéria, e cada uma delas de competência de

⁷⁰ Dentre as decisões pesquisadas, não foram conhecidas, sob esse argumento, as ADIs 252/PR, 384/PR e ADI-QO 2344/SP.

uma entidade. Tratando-se de norma estadual que usurpe competência privativa da União, mesmo que o faça para viabilizar o exercício de competência concorrente sua, declara o STF a sua inconstitucionalidade⁷¹. Existem matérias em que o constituinte valorizou a homogeneidade nacional, e o Supremo não despreza esse importante aspecto da repartição de competências. Essa opção pela prevalência de uma das matérias sobre as demais, e portanto da competência de uma entidade sobre as outras, não é simples de se fazer, e exige um esforço argumentativo quase sempre questionável.

Uma vez reconhecida a competência concorrente, abrem-se duas possibilidades: a existência de norma federal que regule a matéria, que é caso de aplicação do § 2º do art. 24, e a sua ausência, que enseja a aplicação do § 3º. Independentemente do fundamento teórico que dariam os Ministros a suas decisões, que não são expressos nos votos de modo a permitir a construção de uma determinada orientação do Tribunal, e nem sempre de um único Ministro, pode-se enxergar a tendência para decidir de determinada maneira. Seja considerando a competência do § 2º um poder legislativo meramente regulamentar, decorrente da norma federal, ou mais abrangente, preenchendo lacunas com regulação considerada desnecessária pelo legislador federal, e sem um conceito abstrato do que sejam peculiaridades estaduais que justifiquem o exercício da competência plena, se é que essa justificação é necessária, fato é que, inexistindo lei federal sobre a matéria, a norma estadual impugnada tende a ser considerada constitucional⁷², se não violar reconhecidamente uma competência privativa. Destaca-se aqui o papel relevante da petição inicial ao suscitar o exame de compatibilidade com alguma lei federal, muitas vezes “definindo” a existência ou não de norma federal para os fins da decisão. Quanto à superveniência de norma federal, o que suscitaria a aplicação do § 4º do art. 24, não foi em nenhuma ação pesquisada questionada.

Existindo norma federal, e tendo sido suscitado o conflito com a norma estadual impugnada, novamente aparecem duas possibilidades: sendo a

⁷¹ Assim, as ADIs 861/AP (parcialmente), 3098/SP e 1807/MT; os HCs 71713/PB e 75308/MT; o AI-AgR 210068/SC e o RE 291.188/RN.

⁷² Decididas nesse sentido as ADIs; 861/AP (parcialmente), 903/MG, 1624/MG, 1926/PE, e o AI-AgR 147111/RJ.

norma estadual contrária à norma federal, ela é declarada inconstitucional⁷³. Poderia ser uma opção a declaração de constitucionalidade da norma estadual e a decorrente inconstitucionalidade da norma federal, como já sutilmente admitiu o Min. Lewandowski, ou mesmo a interpretação conforme à Constituição da norma federal, restringindo-a por exemplo aos agentes da administração federal, quando possível. Entretanto, isso não foi verificado em nenhum acórdão pesquisado, à exceção da ADI 927, em que o pedido da inicial era justamente a interpretação conforme à Constituição de norma federal. Pressupõe-se, via de regra, e com especial clareza nas decisões da Ministra Ellen Gracie e do Ministro Moreira Alves (e do Ministro Carlos Velloso, em 2006, quando abandonou a visão que demonstrava em 1997), que a legislação editada pela União seja legítima, geral, mesmo porque um argumento contrário não seria utilizado por uma petição inicial que pedisse a inconstitucionalidade de norma estadual. Poderia ser levantado pelas Assembléias Legislativas quando solicitadas a prestar informações no processo, mas isso não aconteceu em nenhuma das decisões pesquisadas. A orientação do STF é mesmo no sentido de retirar a eficácia de norma estadual que contrarie norma federal, embora em vários votos os Ministros apontem para a existência de limites à atuação legiferante da União (como o Ministro Carlos Britto, na ADI 3645, e o Ministro Sepúlveda Pertence, na ADI 2396, além do já citado Ministro Lewandowski, na mesma ADI 3645).

Finalmente, no caso de a norma estadual impugnada ser conexa a norma federal, levantada pelo requerente da ação, mas não ser incompatível com ela, o STF tende a não declarar a inconstitucionalidade, valorizando a competência complementar dos Estados-membros⁷⁴.

Apesar de seu potencial poder para desenhar os limites de cada competência, as ações diretas de inconstitucionalidade e o STF não têm sido utilizados para, através da interpretação de expressões abertas e de dispositivos em conjunto, favorecer a autonomia dos Estados frente ao

⁷³ Assim, as ADIs 2311/MS, 2396/MS (medida liminar e mérito), 2656/SP, 2667/DF, 3035/PR, 3054/PR e 3645/PR.

⁷⁴ Assim, as ADIs 1285/SP, 1980/PR e 2334/DF.

poder central. Normalmente, interesses econômicos de particulares⁷⁵ são o fator determinante nos questionamentos de leis estaduais, e o vício de competência é suscitado como mais um argumento para se tentar revogá-las.

Considerando, além disso, também o pequeno número de ações diretas de inconstitucionalidade questionando normas federais que sejam muito específicas, o que se depreende do fato de que, nessa pesquisa, focada justamente no artigo constitucional que embasaria tal tipo de impugnação, foi encontrada apenas uma (ADI 927-3/RS), e o pequeno número de ações propostas pelo Procurador-Geral da República⁷⁶, é lícito concluir que os Estados e a União estão razoavelmente conformados em suas devidas competências. O STF, por sua vez, tem uma orientação bem definida quando se trata de competência legislativa: valoriza a prevalência das normas federais. De forma absoluta, quando se trata de competências privativas da União, não permitindo que sejam violadas (ressalte-se que é imprevisível a escolha do Tribunal em considerar a norma estadual como pertencente a um dos incisos do art. 22 ou do art. 24, o que é essencial na decisão, mas pouco objetivo na aferição). E de forma predominante, quando se trata de competências concorrentes, o que significa somente que, incompatíveis as normas estaduais e federais, aquela é sacrificada. Sendo possível a convivência, abre-se espaço à autonomia estadual.

⁷⁵ ADIs 2334/DF, 2667/DF, 384/PR, 1624/MG; ADI-MCs 903/MG, 1980/PR; AI-AgRs 210068/SC e 147111/RJ; HCs 75308/MT e 71713/PB.

⁷⁶ No universo dos 26 acórdãos analisados, apenas as ADIs 252/PR e 1285/SP.

Referências bibliográficas

Almeida, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Editora Atlas, 1991.

Borges Netto, André Luiz. *Competências Legislativas dos Estados-membros*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda., 1999.

Dallari, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 19ª. Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 1995.

Ferraz Junior, Tercio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente – Uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. *Revista Trimestral de Direito Público*, 7. São Paulo: Malheiros Editores, 1994. P. 16-20.

Silva, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 26ª. Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

Silva, Virgílio Afonso da. La interpretación conforme a la constitución: entre la trivialidad y la centralización judicial. *Cuestiones Constitucionales*, 12. México: UNAM, 2005. P. 3-28.

Anexo

Tabela das ementas das ADIs citadas no trabalho

ADI 3645/PR		
Rel: Min. Ellen Gracie	Julgada: 31.05.2006	D.J.: 01.09.2006

Partes:

REQTE: Partido da Frente Liberal – PFL

REQDO: Governador do Estado do Estado do Paraná e Assembléia Legislativa do Estado do Paraná

Ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 14.861/05, DO ESTADO DO PARANÁ. INFORMAÇÃO QUANTO À PRESENÇA DE ORGANISMOS GENETICAMENTE MODIFICADOS EM ALIMENTOS E INGREDIENTES ALIMENTARES DESTINADOS AO CONSUMO HUMANO E ANIMAL. LEI FEDERAL 11.105/05 E DECRETOS 4.680/03 E 5.591/05. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE PARA DISPOR SOBRE PRODUÇÃO, CONSUMO E PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE. ART. 24, V E XII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ESTABELECIMENTO DE NORMAS GERAIS PELA UNIÃO E COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DOS ESTADOS. 1. Preliminar de ofensa reflexa afastada, uma vez que a despeito da constatação, pelo Tribunal, da existência de normas federais tratando da mesma temática, está o exame na ação adstrito à eventual e direta ofensa, pela lei atacada, das regras constitucionais de repartição da competência legislativa. Precedente: ADI 2.535-MC, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 21.11.03. 2. Seja dispondo sobre consumo (CF, art. 24, V), seja sobre proteção e defesa da saúde (CF, art. 24, XII), busca o Diploma estadual impugnado inaugurar regulamentação paralela e explicitamente contraposta à legislação federal vigente. 3. Ocorrência de substituição - e não suplementação - das regras que cuidam das exigências, procedimentos e penalidades relativos à rotulagem informativa de produtos transgênicos por norma estadual que dispôs sobre o tema de maneira igualmente abrangente. Extrapolação, pelo legislador estadual, da autorização constitucional voltada para o preenchimento de lacunas acaso verificadas na legislação federal. Precedente: ADI 3.035, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 14.10.05. 4. Declaração de inconstitucionalidade consequencial ou por arrastamento de decreto regulamentar superveniente em razão da relação de dependência entre sua validade e a legitimidade constitucional da lei objeto da ação. Precedentes: ADI 437-QO, rel. Min. Celso de Mello, DJ 19.02.93 e ADI 173-MC, rel. Min. Moreira Alves, DJ 27.04.90. 5. Ação direta cujo pedido formulado se julga procedente.

ADI 3098/SP		
Rel: Min. Carlos Velloso	Julgada: 24.11.2005	D.J.: 10.03.2006

Partes:

REQTE: Governador do Estado de São Paulo

REQDO: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo

Ementa:

CONSTITUCIONAL. EDUCAÇÃO. LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO. LEI 9.394, DE 1996. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE: CF, ART. 24. COMPETÊNCIA ESTADUAL CONCORRENTE NÃO-CUMULATIVA OU SUPLEMENTAR E COMPETÊNCIA CONCORRENTE ESTADUAL CUMULATIVA. I. - O art. 24 da CF compreende competência estadual concorrente não-cumulativa ou suplementar (art. 24, § 2º) e competência estadual concorrente cumulativa (art. 24, § 3º). Na primeira hipótese, existente a lei federal de normas gerais (art. 24, § 1º), poderão os Estados e o DF, no uso da competência suplementar, preencher os vazios da lei federal de normas gerais, a fim de afeiçoá-la às peculiaridades locais (art. 24, § 2º); na segunda hipótese, poderão os Estados e o DF, inexistente a lei federal de normas gerais, exercer a competência legislativa plena "para atender a suas peculiaridades" (art. 24, § 3º). Sobrevindo a lei federal de normas gerais, suspende esta a eficácia da lei

estadual, no que lhe for contrário (art. 24, § 4º). II. - A Lei 10.860, de 31.8.2001, do Estado de São Paulo foi além da competência estadual concorrente não-cumulativa e cumulativa, pelo que afrontou a Constituição Federal, art. 22, XXIV, e art. 24, IX, § 2º e § 3º. III. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, declarada a inconstitucionalidade da Lei 10.860/2001 do Estado de São Paulo.

ADI 3035/PR		
Rel: Min. Gilmar Mendes	Julgada: 06.04.2005	D.J.: 14.10.2005

Partes:

REQTE: Partido da Frente Liberal – PFL

REQDO: Governador do Estado do Paraná e Assembléia Legislativa do Estado do Paraná

Ementa:

Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada contra a lei estadual paranaense de no 14.162, de 27 de outubro de 2003, que estabelece vedação ao cultivo, a manipulação, a importação, a industrialização e a comercialização de organismos geneticamente modificados. 2. Alegada violação aos seguintes dispositivos constitucionais: art. 1º; art. 22, incisos I, VII, X e XI; art. 24, I e VI; art. 25 e art. 170, caput, inciso IV e parágrafo único. 3. Ofensa à competência privativa da União e das normas constitucionais relativas às matérias de competência legislativa concorrente. 4. Ação Julgada Procedente.

ADI 3054/PR		
Rel: Min. Gilmar Mendes	Julgada: 06.04.2005	D.J.: 14.10.2005

Partes:

REQTE: Governador do Estado do Mato Grosso do Sul

REQDO: Governador do Estado do Paraná e Assembléia Legislativa do Estado do Paraná

Ementa:

Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada contra a lei estadual paranaense de no 14.162, de 27 de outubro de 2003, que estabelece vedação ao cultivo, a manipulação, a importação, a industrialização e a comercialização de organismos geneticamente modificados. 2. Alegada violação aos seguintes dispositivos constitucionais: art. 1º; art. 22, incisos I, VII, X e XI; art. 24, I e VI; art. 25 e art. 170, caput, inciso IV e parágrafo único. 3. Ofensa à competência privativa da União e das normas constitucionais relativas às matérias de competência legislativa concorrente. 4. Ação Julgada Procedente.

ADI-MC 3035/PR		
Rel: Min. Gilmar Mendes	Julgada: 10.12.2003	D.J.: 12.03.2004

Partes:

REQTE: Partido da Frente Liberal – PFL

REQDO: Governador do Estado do Paraná e Assembléia Legislativa do Estado do Paraná

Ementa:

Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada contra a lei estadual paranaense de nº 14.162, de 27 de outubro de 2003, que estabelece vedação ao cultivo, a manipulação, a importação, a industrialização e a comercialização de organismos geneticamente modificados. 2. Alegada violação aos seguintes dispositivos constitucionais: art. 1º; art. 22, incisos I, VII, X e XI; ao art. 24, I e VI; ao art. 25; e ao artigo 170, caput, inciso IV e parágrafo único. 3. Plausibilidade das alegações de inconstitucionalidade no que toca à potencial ofensa à competência privativa da União e das normas constitucionais relativas às matérias de competência legislativa concorrente. 4. Deferida a cautelar.

ADI-MC 2396/MS		
Rel: Min. Ellen Gracie	Julgada: 08.05.2003	D.J.: 01.08.2003

Partes:

RQTE: Governador do Estado de Goiás

REQDO: Governador do Mato Grosso do Sul e Assembléia Legislativa do Estado do Mato Grosso do SUL

Ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.210/01, DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. OFENSA AOS ARTIGOS 22, I E XII; 25, § 1º; 170, CAPUT, II E IV; 1º; 18 E 5º CAPUT, II E LIV. INEXISTÊNCIA. AFRONTA À COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS REFERENTES À PRODUÇÃO E CONSUMO, À PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE E CONTROLE DA POLUIÇÃO E À PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE. ARTIGO 24, V, VI E XII E §§ 1º E 2º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Não cabe a esta Corte dar a última palavra a respeito das propriedades técnico-científicas do elemento em questão e dos riscos de sua utilização para a saúde da população. Os estudos nesta seara prosseguem e suas conclusões deverão nortear as ações das autoridades sanitárias. Competência do Supremo Tribunal Federal circunscrita à verificação da ocorrência de contraste inadmissível entre a lei em exame e o parâmetro constitucional. Sendo possível a este Supremo Tribunal, pelos fatos narrados na inicial, verificar a ocorrência de agressão a outros dispositivos constitucionais que não os indicados na inicial, verifica-se que ao determinar a proibição de fabricação, ingresso, comercialização e estocagem de amianto ou de produtos à base de amianto, destinados à construção civil, o Estado do Mato Grosso do Sul excedeu a margem de competência concorrente que lhe é assegurada para legislar sobre produção e consumo (art. 24, V); proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI); e proteção e defesa da saúde (art. 24, XII). A Lei nº 9.055/95 dispôs extensamente sobre todos os aspectos que dizem respeito à produção e aproveitamento industrial, transporte e comercialização do amianto crisotila. A legislação impugnada foge, e muito, do que corresponde à legislação suplementar, da qual se espera que preencha vazios ou lacunas deixados pela legislação federal, não que venha a dispor em diâmetro objeção a esta. Compreensão que o Supremo Tribunal tem manifestado quando se defronta com hipóteses de competência legislativa concorrente. Precedentes: ADI 903/MG-MC e ADI 1.980/PR-MC, ambas de relatoria do eminente Ministro Celso de Mello. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do artigo 1º e de seus §§ 1º, 2º e 3º, do art. 2º, do art. 3º e §§ 1º e 2º e do parágrafo único do art. 5º, todos da Lei nº 2.210/01, do Estado do Mato Grosso do Sul.

ADI 2656/SP		
Rel: Min. Maurício Corrêa	Julgada: 08.05.2003	D.J.: 01.08.2003

Partes:

REQTE: Governador do Estado de Goiás

REQDO: Governador do Estado de São Paulo e Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo

Ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI PAULISTA. PROIBIÇÃO DE IMPORTAÇÃO, EXTRAÇÃO, BENEFICIAMENTO, COMERCIALIZAÇÃO, FABRICAÇÃO E INSTALAÇÃO DE PRODUTOS CONTENDO QUALQUER TIPO DE AMIANTO. GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS. LEGITIMIDADE ATIVA. INVASÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO. 1. Lei editada pelo Governo do Estado de São Paulo. Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Governador do Estado de Goiás. Amianto crisotila. Restrições à sua comercialização imposta pela legislação paulista, com evidentes reflexos na economia de Goiás, Estado onde está localizada a maior reserva natural do minério. Legitimidade ativa do Governador de Goiás para iniciar o processo de controle concentrado de constitucionalidade e pertinência temática. 2. Comercialização e extração de amianto. Vedação prevista na legislação do Estado de São Paulo. Comércio exterior, minas e recursos minerais. Legislação. Matéria de competência da União (CF, artigo 22, VIII e XIII). Invasão de competência legislativa pelo Estado-membro. Inconstitucionalidade. 3. Produção e consumo de produtos que utilizam amianto crisotila. Competência concorrente dos entes federados. Existência de norma federal em vigor a regulamentar o tema (Lei 9055/95). Conseqüência. Vício formal da lei paulista,

por ser apenas de natureza supletiva (CF, artigo 24, §§ 1º e 4º) a competência estadual para editar normas gerais sobre a matéria. 4. Proteção e defesa da saúde pública e meio ambiente. Questão de interesse nacional. Legitimidade da regulamentação geral fixada no âmbito federal. Ausência de justificativa para tratamento particular e diferenciado pelo Estado de São Paulo. 5. Rotulagem com informações preventivas a respeito dos produtos que contenham amianto. Competência da União para legislar sobre comércio interestadual (CF, artigo 22, VIII). Extrapolação da competência concorrente prevista no inciso V do artigo 24 da Carta da República, por haver norma federal regulando a questão.

ADI 2334/DF		
Rel: Min. Gilmar Mendes	Julgada: 24.04.2003	D.J.: 30.05.2003

Partes:

REQTE: Confederação Nacional do Comércio - CNC

REQDO: Governador do Estado do Rio de Janeiro e Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

Ementa:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Decretos de caráter regulamentar. Inadmissibilidade. 3. Não configurada a alegada usurpação de competência privativa da União por Lei estadual. 4. Competência concorrente que permite ao Estado regular de forma específica aquilo que a União houver regulado de forma geral (art. 24, inciso V, da Constituição). 5. Não conhecimento da ação quanto aos Decretos nos 27.254, de 9.10.2000 e 29.043, de 27.8.2001, e improcedência quanto à Lei do Estado do Rio de Janeiro no 3.438, de 7.7.2000.

RE 291188/RN		
Rel: Min. Sepúlveda Pertence	Julgada: 08.10.2002	D.J.: 14.11.2002

Partes:

RECTE: Estado do Rio Grande do Norte

RECDO: Arméli Marques Brennand ou Armeli Marques Brennand

Ementa:

Direito Monetário: competência legislativa privativa da União: critérios de conversão em URV dos valores fixados em Cruzeiro Real: aplicação compulsória a Estados e Municípios, inclusive aos vencimentos dos respectivos servidores, que impede a incidência de diferente legislação local a respeito. 1. Em todas as Federações, o estabelecimento do sistema monetário foi sempre típica e exclusiva função legislativa do ordenamento central; e estabelecer o sistema monetário - escusado o óbvio - consiste primacialmente na criação e eventual alteração do padrão monetário. 2. A alteração do padrão monetário envolve necessariamente a fixação do critério de conversão para a moeda nova do valor das obrigações legais ou negociais orçadas na moeda velha; insere-se, pois, esse critério de conversão no âmbito material da regulação do "sistema monetário", ou do Direito Monetário, o qual, de competência legislativa privativa da União (CF, art. 22, VI), se subtrai do âmbito da autonomia dos Estados e Municípios. 3. A regra que confia privativamente à União legislar sobre "sistema monetário" (art. 22, VI) é norma especial e subtrai, portanto, o Direito Monetário, para esse efeito, da esfera material do Direito Econômico, que o art. 24, I, da Constituição da República inclui no campo da competência legislativa concorrente da União, do Estados e do Distrito Federal. 4. Dado o papel reservado à URV na transição entre dois padrões monetários, o Cruzeiro Real e o Real (L. 8880/94), os critérios legais para a conversão dos valores expressos em cruzeiros reais para a URV constituiu uma fase intermediária de convivência com a moeda antiga na implantação do novo sistema monetário. 5. Compreendem-se, portanto, ditos critérios da conversão em URV no âmbito material de regulação do sistema monetário, objeto de competência legislativa privativa da União. 6. A conversão em URV dos valores fixados para a remuneração dos servidores públicos locais - segundo a lei federal institutiva do novo sistema monetário -, não representou aumento de vencimentos, não sendo oponíveis, portanto, à sua observância compulsória por Estados e Municípios, as regras dos arts. 167 e 169 da Constituição da República. 7. Correta a decisão do Tribunal local que, em consequência, deu aplicação aos critérios da conversão de vencimentos e proventos em URV,

ditados por lei federal (L. 8880/94, art. 22) e afastou a incidência da lei estadual que os contrariou (L. est. 6612/94-RN): RE não conhecido.

ADI 2667/DF		
Rel: Min. Sepúlveda Pertence	Julgada: 19.06.2002	D.J.: 12.03.2004

Partes:

REQTE: Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino - COFENEN

REQDO: Câmara Legislativa do Distrito Federal

Ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI DISTRITAL QUE DISPÕE SOBRE A EMISSÃO DE CERTIFICADO DE CONCLUSÃO DO CURSO E QUE AUTORIZA O FORNECIMENTO DE HISTÓRICO ESCOLAR PARA ALUNOS DA TERCEIRA SÉRIE DO ENSINO MÉDIO QUE COMPROVAREM APROVAÇÃO EM VESTIBULAR PARA INGRESSO EM CURSO DE NÍVEL SUPERIOR - LEI DISTRITAL QUE USURPA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA OUTORGADA À UNIÃO FEDERAL PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA - CONSIDERAÇÕES EM TORNO DAS LACUNAS PREENCHÍVEIS - NORMA DESTITUÍDA DO NECESSÁRIO COEFICIENTE DE RAZOABILIDADE - OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE - ATIVIDADE LEGISLATIVA EXERCIDA COM DESVIO DE PODER - PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO - DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR COM EFICÁCIA "EX TUNC". A USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA, QUANDO PRATICADA POR QUALQUER DAS PESSOAS ESTATAIS, QUALIFICA-SE COMO ATO DE TRANSGRESSÃO CONSTITUCIONAL. - A Constituição da República, nas hipóteses de competência concorrente (CF, art. 24), estabeleceu verdadeira situação de condomínio legislativo entre a União Federal, os Estados-membros e o Distrito Federal (RAUL MACHADO HORTA, "Estudos de Direito Constitucional", p. 366, item n. 2, 1995, Del Rey), daí resultando clara repartição vertical de competências normativas entre essas pessoas estatais, cabendo, à União, estabelecer normas gerais (CF, art. 24, § 1º), e, aos Estados-membros e ao Distrito Federal, exercer competência suplementar (CF, art. 24, § 2º). - A Carta Política, por sua vez, ao instituir um sistema de condomínio legislativo nas matérias taxativamente indicadas no seu art. 24 - dentre as quais avulta, por sua importância, aquela concernente ao ensino (art. 24, IX) -, deferiu ao Estado-membro e ao Distrito Federal, em "inexistindo lei federal sobre normas gerais", a possibilidade de exercer a competência legislativa plena, desde que "para atender a suas peculiaridades" (art. 24, § 3º). - Os Estados-membros e o Distrito Federal não podem, mediante legislação autônoma, agindo "ultra vires", transgredir a legislação fundamental ou de princípios que a União Federal fez editar no desempenho legítimo de sua competência constitucional e de cujo exercício deriva o poder de fixar, validamente, diretrizes e bases gerais pertinentes a determinada matéria (educação e ensino, na espécie). - Considerações doutrinárias em torno da questão pertinente às lacunas preenchíveis. TODOS OS ATOS EMANADOS DO PODER PÚBLICO ESTÃO NECESSARIAMENTE SUJEITOS, PARA EFEITO DE SUA VALIDADE MATERIAL, À INDECLINÁVEL OBSERVÂNCIA DE PADRÕES MÍNIMOS DE RAZOABILIDADE. - As normas legais devem observar, no processo de sua formulação, critérios de razoabilidade que guardem estrita consonância com os padrões fundados no princípio da proporcionalidade, pois todos os atos emanados do Poder Público devem ajustar-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do "substantive due process of law". Lei Distrital que, no caso, não observa padrões mínimos de razoabilidade. A EXIGÊNCIA DE RAZOABILIDADE QUALIFICA-SE COMO PARÂMETRO DE AFERIÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DOS ATOS ESTATAIS. - A exigência de razoabilidade - que visa a inibir e a neutralizar eventuais abusos do Poder Público, notadamente no desempenho de suas funções normativas - atua, enquanto categoria fundamental de limitação dos excessos emanados do Estado, como verdadeiro parâmetro de aferição da constitucionalidade material dos atos estatais. APLICABILIDADE DA TEORIA DO DESVIO DE PODER AO PLANO DAS ATIVIDADES NORMATIVAS DO ESTADO. - A teoria do desvio de poder, quando aplicada ao plano das atividades legislativas, permite que se contenham eventuais excessos decorrentes do exercício imoderado e arbitrário da competência institucional outorgada ao Poder Público, pois o Estado não pode, no desempenho de suas atribuições, dar causa à instauração de situações normativas que comprometam e afetem os fins que regem a prática da função de legislar. A EFICÁCIA EX TUNC DA MEDIDA CAUTELAR NÃO SE PRESUME, POIS DEPENDE DE EXPRESSA DETERMINAÇÃO CONSTANTE DA DECISÃO QUE A DEFERE, EM SEDE DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO. - A medida cautelar, em sede de fiscalização normativa abstrata, reveste-se, ordinariamente, de eficácia "ex nunc", "operando, portanto, a partir do

momento em que o Supremo Tribunal Federal a defere" (RTJ 124/80). Excepcionalmente, no entanto, e para que não se frustrem os seus objetivos, a medida cautelar poderá projetar-se com eficácia "ex tunc", com conseqüente repercussão sobre situações pretéritas (RTJ 138/86), retroagindo os seus efeitos ao próprio momento em que editado o ato normativo por ela alcançado. Para que se outorgue eficácia "ex tunc" ao provimento cautelar, em sede de fiscalização concentrada de constitucionalidade, impõe-se que o Supremo Tribunal Federal expressamente assim o determine, na decisão que conceder essa medida extraordinária (RTJ 164/506-509, 508, Rel. Min. CELSO DE MELLO). Situação excepcional que se verifica no caso ora em exame, apta a justificar a outorga de provimento cautelar com eficácia "ex tunc".

ADI-MC 2311/MS		
Rel: Min. Néri da Silveira	Julgada: 07.03.2002	D.J.: 07.06.2002

Partes:

REQTE: Governador do Estado do Mato Grosso do Sul

REQDO: Assembléia Legislativa do Estado do Mato Grosso do Sul

Ementa:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Estadual n.º 2.120/99. Alegação de que a Lei Estadual violou os arts. 25, §§ 1º e 4º, 40 e 195, "caput", § 5º, da CF, ao indicar "os filhos solteiros, com idade até 24 anos e freqüência a cursos superiores ou técnico de 2º grau como dependentes, para fins previdenciários, no Estado do Mato Grosso do Sul. 2. O art. 195, da CF, na redação da EC n.º 20/98, estipula que nenhum benefício ou serviço de seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total. A Lei n.º 9.717/98 dispôs sobre regras gerais para a organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal, dando outras providências. 3. No art. 5º, da Lei n.º 9.717/98 dispõe que "os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados, e do Distrito Federal, não poderão conceder benefícios distintos dos previstos no Regime Geral de Previdência Social, de que trata a Lei n.º 8.213/91. 4. Extensão do benefício impugnada se fez sem qualquer previsão de correspondente fonte de custeio. A competência concorrente dos Estados em matéria previdenciária, não autoriza se desatendam os fundamentos básicos do sistema previdenciário, de origem constitucional. 5. Relevantes os fundamentos da inicial. Medida liminar deferida.

ADI-MC 2396/MS		
Rel: Min. Ellen Gracie	Julgada: 26.09.2001	D.J.: 14.12.2001

Partes:

REQTE: Governador do Estado de Goiás

REQDO: Governador do Estado do Mato Grosso do Sul e Assembléia Legislativa do Estado do Mato Grosso do Sul

Ementa:

1. ADIN. Legitimidade ativa de Governador de Estado e pertinência temática. Presente a necessidade de defesa de interesses do Estado, ante a perspectiva de que a lei impugnada venha a importar em fechamento de um mercado consumidor de produtos fabricados em seu território, com prejuízo à geração de empregos, ao desenvolvimento da economia local e à arrecadação tributária estadual, reconhece-se a legitimidade ativa do Governador do Estado para propositura de ADIN. Posição mais abrangente manifestada pelo Min. Sepúlveda Pertence. 2. Caráter interventivo da ação não reconhecido. 3. Justificação de urgência na consideração de prejuízo iminente à atividade produtiva que ocupa todo um município goiano e representa ponderável fonte de arrecadação tributária estadual. 4. ADIN. Cognição aberta. O Tribunal não está adstrito aos fundamentos invocados pelo autor, podendo declarar a inconstitucionalidade por fundamentos diversos dos expendidos na inicial. 5. Repartição das competências legislativas. CF arts. 22 e 24. Competência concorrente dos Estados-membros. Produção e consumo (CF, art. 24, V); proteção de meio ambiente (CF, art. 24, VI); e proteção e defesa da saúde (CF, art. 24, XII). No sistema da CF/88, como no das anteriores, a competência legislativa geral pertence à União Federal. A residual ou implícita cabe aos

Estados que "podem legislar sobre as matérias que não estão reservadas à União e que não digam respeito à administração própria dos Municípios, no que concerne ao seu peculiar interesse" (Representação nº 1.153-4/RS, voto do Min. Moreira Alves). O espaço de possibilidade de regramento pela legislação estadual, em casos de competência concorrente abre-se: (1) toda vez que não haja legislação federal, quando então, mesmo sobre princípios gerais, poderá a legislação estadual dispor; e (2) quando, existente legislação federal que fixe os princípios gerais, caiba complementação ou suplementação para o preenchimento de lacunas, para aquilo que não corresponda à generalidade; ou ainda, para a definição de peculiaridades regionais. Precedentes. 6. Da legislação estadual, por seu caráter suplementar, se espera que preencha vazios ou lacunas deixados pela legislação federal, não que venha dispor em diametral objeção a esta. Norma estadual que proíbe a fabricação, ingresso, comercialização e estocagem de amianto ou produtos à base de amianto está em flagrante contraste com as disposições da Lei federal nº 9.055/95 que expressamente autoriza, nos seus termos, a extração, industrialização, utilização e comercialização da crisotila. 7. Inconstitucionalidade aparente que autoriza o deferimento da medida cautelar. 8. Medida liminar parcialmente deferida para suspender a eficácia do artigo 1º, §§ 1º, 2º e 3º, do art. 2º, do art. 3º, §§ 1º e 2º e do parágrafo único do art. 5º, todos da Lei nº 2.210/01, do Estado do Mato Grosso do Sul, até julgamento final da presente ação declaratória de inconstitucionalidade.

ADI-QO 2344/SP		
Rel: Min. Celso de Mello	Julgada: 23.11.2000	D.J.: 02.08.2002

Partes:

REQTE: Governador do Estado de São Paulo

REQDO: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo

Ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - COMPETÊNCIA CONCORRENTE (CF, ART. 24) - ALEGADA INVASÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO FEDERAL, POR DIPLOMA LEGISLATIVO EDITADO POR ESTADO-MEMBRO - NECESSIDADE DE PRÉVIO CONFRONTO ENTRE LEIS DE CARÁTER INFRACONSTITUCIONAL - INADMISSIBILIDADE EM SEDE DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO - AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA. - Nas hipóteses de competência concorrente (CF, art. 24), nas quais se estabelece verdadeira situação de condomínio legislativo entre a União Federal e os Estados-membros (RAUL MACHADO HORTA, "Estudos de Direito Constitucional", p. 366, item n. 2, 1995, Del Rey), daí resultando clara repartição vertical de competências normativas, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de entender incabível a ação direta de inconstitucionalidade, se, para o específico efeito de examinar-se a ocorrência, ou não, de invasão de competência da União Federal, por parte de qualquer Estado-membro, tornar-se necessário o confronto prévio entre diplomas normativos de caráter infraconstitucional: a legislação nacional de princípios ou de normas gerais, de um lado (CF, art. 24, § 1º), e as leis estaduais de aplicação e execução das diretrizes fixadas pela União Federal, de outro (CF, art. 24, § 2º). Precedentes. É que, tratando-se de controle normativo abstrato, a inconstitucionalidade há de transparecer de modo imediato, derivando, o seu reconhecimento, do confronto direto que se faça entre o ato estatal impugnado e o texto da própria Constituição da República. Precedentes.

ADI-MC 1980/PR		
Rel: Min. Sydney Sanches	Julgada: 04.08.1999	D.J.: 25.02.2000

Partes:

REQTE: Confederação Nacional do Comércio - CNC

REQDO: Governador do Estado do Paraná e Assembléia Legislativa do Estado do Paraná

Ementa:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 12.420, DE 13.01.1999, DO ESTADO DO PARANÁ, QUE ASSEGURA AO CONSUMIDOR O DIREITO DE OBTER INFORMAÇÕES SOBRE NATUREZA, PROCEDÊNCIA E QUALIDADE DOS PRODUTOS COMBUSTÍVEIS, COMERCIALIZADOS NOS POSTOS REVENDEDORES SITUADOS NAQUELA UNIDADE DA FEDERAÇÃO. ALEGAÇÃO DE

OFENSA AOS ARTS. 22, I, IV e XII, 177, §§ 1º e 2º, I e III, 238 e 170, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MEDIDA CAUTELAR. 1. A plausibilidade jurídica da Ação Direta de Inconstitucionalidade ficou consideravelmente abalada, sobretudo diante das informações do Exmo. Sr. Governador do Estado do Paraná. 2. Com efeito, a Constituição Federal, no art. 24, incisos V e VIII, atribui competência concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal para legislar sobre produção e consumo e responsabilidade por dano ao consumidor. O § 1º desse artigo esclarece que, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. E o § 2º que a competência da União para as normas gerais não exclui a suplementar dos Estados. 3. No caso, a um primeiro exame, o Estado do Paraná, na Lei impugnada, parece haver exercido essa competência suplementar, sem invadir a esfera de competência da União, para normas gerais. Aliás, o próprio Código do Consumidor, instituído pela Lei Federal nº 8.078, de 1990, no art. 55, a estabeleceu. 4. E, como ficou dito, o diploma acimado de inconstitucional não aparenta haver exorbitado dos limites da competência legislativa estadual (suplementar), nem ter invadido a esfera de competência concorrente da União, seja a que ficou expressa no Código do Consumidor, seja na legislação correlata, inclusive aquela concernente à proteção do consumidor no específico comércio de combustíveis. 5. É claro que um exame mais aprofundado, por ocasião do julgamento de mérito da Ação, poderá detectar alguns excessos da Lei em questão, em face dos limites constitucionais que se lhe impõem, mas, por ora, não são eles vislumbrados, neste âmbito de cognição sumária, superficial, para efeito de concessão de medida cautelar. 6. Ausente o requisito da plausibilidade jurídica, nem é preciso verificar se o do "periculum in mora" está preenchido. Ademais, se tivesse de ser examinado, é bem provável que houvesse de militar no sentido da preservação temporária da eficácia das normas em foco. 7. Medida Cautelar indeferida. Plenário: votação unânime.

ADI-MC 1926/PE		
Rel: Min. Sepúlveda Pertence	Julgada: 19.04.1999	D.J.: 10.09.1999

Partes:

REQTE: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil

REQDO: Governador do Estado de Pernambuco e Assembléia Legislativa do Estado de Pernambuco

Ementa:

I. Taxa Judiciária: sua legitimidade constitucional, admitindo-se que tome por base de cálculo o valor da causa ou da condenação, o que não basta para subtrair-lhe a natureza de taxa e convertê-la em imposto: precedentes (ADIn 948-GO, 9.11.95, Rezek; ADIn MC 1.772-MG, 15.4.98, Velloso). II. Legítimas em princípio a taxa judiciária e as custas ad valorem afrontam, contudo, a garantia constitucional de acesso à jurisdição (CF, art. 5º, XXXV) se a alíquota excessiva ou a omissão de um limite absoluto as tornam desproporcionadas ao custo do serviço que remuneraram: precedentes (Rp 1.077-RJ, 28.3.84, Moreira, RTJ 112/34; Rp 1.074- , 15.8.84, Falcão, RTJ 112/499; ADIn 948-GO, 9.11.95, Rezek; ADIn MC 1.378-5, 30.11.95, Celso, DJ 30.5.97; ADIn MC 1.651-PB, Sanches, DJ 11.9.98; ADIn MC 1.772-MG, 15.4.98, Velloso). III. ADIn: medida cautelar: não se defere, embora plausível a arguição, quando - dado o conseqüentes restabelecimento da eficácia da legislação anterior - agravaria a inconstitucionalidade denunciada: é o caso em que, se se suspende, por aparentemente desarrazoada, a limitação das custas judiciais a 5% do valor da causa, seria restabelecida a lei anterior que as tolerava até 20%. IV. Custas dos serviços forenses: matéria de competência concorrente da União e dos Estados (CF 24, IV), donde restringir-se o âmbito da legislação federal ao estabelecimento de normas gerais, cuja omissão não inibe os Estados, enquanto perdure, de exercer competência plena a respeito (CF, art. 24, §§ 3º e 4º). V. Custas judiciais são taxas, do que resulta - ao contrário do que sucede aos impostos (CF, art. 167, IV) - a alocação do produto de sua arrecadação ao Poder Judiciário, cuja atividade remunera; e nada impede a afetação dos recursos correspondentes a determinado tipo de despesas - no caso, as de capital, investimento e treinamento de pessoal da Justiça - cuja finalidade tem inequívoco liame instrumental com o serviço judiciário.

AI-AgR 210068/SC		
Rel: Min. Marco Aurélio	Julgada: 28.08.1998	D.J.: 30.10.1998

Partes:

AGTE: Banco do Brasil S/A
AGDO: Nicanor Borges

Ementa:

COMPETÊNCIA - DIREITO PROCESSUAL - CRIAÇÃO DE RECURSO - JUIZADOS ESPECIAIS. Mostra-se insubsistente, sob o ângulo constitucional, norma local que implique criação de recurso. Esta ocorre no âmbito da competência para legislar sobre direito processual, não estando abrangida pela competência concorrente do inciso XI do artigo 24 da Constituição Federal.

ADI-MC 1807/MT		
Rel: Min. Sepúlveda Pertence	Julgada: 23.04.1998	D.J.: 05.06.1998

Partes:

RQTE: Governador do Estado do Mato Grosso
RQDO: Governador do Estado do Mato Grosso e Assembléia Legislativa do Estado do Mato Grosso

Ementa:

Juizados Especiais Cíveis e Criminais: definição de sua competência: exigência de lei federal. 1. Os critérios de identificação das "causas cíveis de menor complexidade" e dos "crimes de menor potencial ofensivo", a serem confiados aos Juizados Especiais, constitui matéria de Direito Processual, da competência legislativa privativa da União. 2. Dada a distinção conceitual entre os juizados especiais e os juizados de pequenas causas (cf. STF, ADIn 1.127, cautelar, 28.9.94, Brossard), aos primeiros não se aplica o art. 24, X, da Constituição, que outorga competência concorrente ao Estado-membro para legislar sobre o processo perante os últimos. 3. Conseqüente plausibilidade da alegação de inconstitucionalidade de lei estadual que, antes da L. federal 9.099, outorga competência a juizados especiais, já afirmada em casos concretos (HC 71.713, 26.10.94, Pleno, Pertence; HC 72.930, Galvão; HC 75.308, Sanches): suspensão cautelar deferida.

HC 75308/MT		
Rel: Min. Sydney Sanches	Julgada: 18.12.1997	D.J.: 01.06.2001

Partes:

PATE: Marcello Signorelli
COATOR: Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso

Ementa:

DIREITO CONSTITUCIONAL, CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. "HABEAS CORPUS" CONTRA DECISÃO DE TURMA DE RECURSOS DE JUIZADOS ESPECIAIS (ÓRGÃO COLEGIADO DE 1º GRAU). COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE DO INC. V DO ART. 9º DA LEI Nº 6.176, DE 18.01.93, DO ESTADO DE MATO GROSSO, ALTERADA PELA LEI Nº 6.490, DE 10.08.94. 1. Compete, originariamente, ao Supremo Tribunal Federal, o processo e julgamento de "Habeas Corpus" contra decisão denegatória do "writ", emanada de Turma de Recursos de Juizados Especiais (órgão colegiado de 1º grau). Precedentes: HH.CC. nºs 71.713, 72.930 e 74.298. 2. No primeiro desses precedentes (H.C. nº 71.713-PB), decidiu o Plenário da Corte: "3. Dada a distinção conceitual entre os juizados especiais e os juizados de pequenas causas (cf. STF, ADI nº 1.127, cautelar, 28.9.94, BROSSARD) aos primeiros não se aplica o art. 24, X, da Constituição, que outorga competência concorrente ao Estado-membro para legislar sobre o processo perante os últimos. 4. Conseqüente inconstitucionalidade da lei estadual que, na ausência de lei federal a respeito, outorga competência penal a juizados especiais e lhe demarca a âmbito material." 3. Precedentes no mesmo sentido: HH.CC. nºs 72.930 - MS e 74.298-MS. 4. Pelas mesmas razões, o Plenário do S.T.F., no caso presente, declara a inconstitucionalidade do inciso V do art. 9º da Lei nº 6.176, de 18.01.1993, do Estado do Mato Grosso (alterada pela Lei nº 6.490, de 10.08.1994), que atribuiu competência a Juizado

Especial para conciliação, processo e julgamento das causas cíveis de menor complexidades e por opção do autor, dentre outras, as ações alimentares. 5. Como, no caso, a sentença condenatória à prestação de alimentos e o decreto de prisão do alimentante emanaram de Juizado Especial, cuja competência lhe foi atribuída pelo referido dispositivo de lei estadual, agora declarado inconstitucional, é de se conceder o "Habeas Corpus" impetrado, para anulação do processo da Ação de Alimentos, "ab initio", e para que os autos respectivos sejam remetidos ao Juízo Estadual competente, excetuado o Juizado Cível Especial. 6. "H.C." conhecido, por maioria de votos, e deferido por decisão unânime.

ADI 384/PR		
Rel: Min. Moreira Alves	Julgada: 20.11.1997	D.J.: 21.02.2003

Partes:

RQTE: Associação Nacional para Difusão de Adubos e Corretivos Agrícolas – ANDA

RQDO: Governador do Estado do Paraná e Assembléia Legislativa do Estado do Paraná

Ementa:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 9.056, de 02.08.89, do Estado do Paraná, e Decreto nº 6.710/90 que a regulamentou. - O Plenário desta Corte, ao julgar a ADIN 1540, decidiu que não cabe ação direta de inconstitucionalidade para se examinar a ocorrência, ou não, de invasão de competência entre a União Federal e os Estados-membros, porquanto, nesse caso, para a análise da inconstitucionalidade argüida, há necessidade do confronto entre leis infraconstitucionais. No caso, tendo em vista o maior âmbito de competência concorrente e comum que os artigos 23 e 24 da atual Constituição deram aos Estados-membros no que diz respeito ao cuidado da saúde, à proteção ao meio ambiente, ao combate à poluição, às normas sobre produção e consumo, bem como à proteção e defesa da saúde, para se verificar se a Lei estadual em causa é, ou não, inconstitucional por invasão de competência da legislação federal, é mister que se faça o confronto entre as legislações infraconstitucionais. Não tendo sido conhecida a ação direta de inconstitucionalidade nº 252, julgou-se, em consequência, prejudicada a ação direta de inconstitucionalidade nº 384, na parte concernente à mesma Lei estadual, e não conhecida na parte referente ao Decreto que a regulamentou.

ADI 252/PR		
Rel: Min. Moreira Alves	Julgada: 20.11.1997	D.J.: 21.02.2003

Partes:

RQTE: Procurador-Geral da República

RQDO: Governador do Estado do Paraná e Assembléia Legislativa do Estado do Paraná

Ementa:

Ação direta de inconstitucionalidade. lei nº 9.056, de 02.08.89, do Estado do Paraná, e decreto nº 6.710/90 que a regulamentou. - O plenário desta corte, ao julgar a ADIN 1540, decidiu que não cabe ação direta de inconstitucionalidade para se examinar a ocorrência, ou não, de invasão de competência entre a união federal e os estados-membros, porquanto, nesse caso, para a análise da inconstitucionalidade argüida, há necessidade do confronto entre leis infraconstitucionais. no caso, tendo em vista o maior âmbito de competência concorrente e comum que os artigos 23 e 24 da atual constituição deram aos estados-membros no que diz respeito ao cuidado da saúde, à proteção ao meio ambiente, ao combate à poluição, às normas sobre produção e consumo, bem como à proteção e defesa da saúde, para se verificar se a lei estadual em causa é, ou não, inconstitucional por invasão de competência da legislação federal, é mister que se faça o confronto entre as legislações infraconstitucionais. Ação direta de inconstitucionalidade nº 252 não conhecida, julgando-se, em consequência prejudicada a ação direta de inconstitucionalidade nº 384, na parte concernente à mesma lei estadual, e não conhecida na parte referente ao decreto que a regulamentou.

ADI 1624/MG		
Rel: Min. Marco Aurélio	Julgada: 25.06.1997	D.J.: 14.12.2001

Partes:

RQTE: Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG/BR

RQDO: Governador do Estado de Minas Gerais e Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Ementa:

CUSTAS - EMOLUMENTOS - ISENÇÃO. Ao primeiro exame, não se apresenta com relevância jurídica maior articulação sobre a impertinência de Estado-membro dispor sobre isenção do pagamento de emolumentos, fazendo-o relativamente ao registro de atos constitutivos de entidades beneficentes de assistência social declaradas de utilidade pública. Competência concorrente prevista no artigo 24, inciso II, da Constituição Federal, exurgindo, em face da norma geral prevista no artigo 236, § 2º, a possibilidade de os Estados exercerem a competência legislativa plena.

ADI-MC 1285/SP		
Rel: Min. Moreira Alves	Julgada: 25.10.1995	D.J.: 23.03.2001

Partes:

RQTE: Procurador-Geral da República

RQDO: Governador do Estado de São Paulo e Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo

Ementa:

Ação direta de inconstitucionalidade. Pedido de liminar. Artigos 105, 108, "caput" e § 1º, 111, 166, V e X (este só no tocante à remissão ao inciso V do mesmo artigo), 299, § 2º, todos da Lei Complementar nº 734, de 26 de novembro de 1993, do Estado de São Paulo. - O inquérito civil é procedimento pré-processual que se insere na esfera do direito processual civil como procedimento, à semelhança do que sucede com relação ao inquérito policial em face do direito processual penal. Daí, a competência concorrente prevista no artigo 24, XI, da Constituição Federal. - A independência funcional a que alude o artigo 127, § 1º, da Constituição Federal é do Ministério Público como instituição, e não dos Conselhos que a integram, em cada um dos quais, evidentemente, a legislação competente pode atribuir funções e competência, delimitando, assim, sua esfera de atuação. Pedido de liminar deferido em parte, para suspender a eficácia, "ex nunc" e até o julgamento final desta ação, das expressões "e a ação civil pública" contidas no inciso V do artigo 116 e das expressões "de promoção ou" contidas no § 2º do artigo 299, ambos da Lei Complementar estadual nº 734, de 26 de novembro de 1993, do Estado de São Paulo.

HC 71713/PB		
Rel: Min. Sepúlveda Pertence	Julgada: 26.10.1994	D.J.: 23.03.2001

Partes:

PATE: Jorge Monteiro de Farias e Martinho Miciado de Souza

COATOR: Juizado Especial de Pequenas Causas da Comarca de Campina Grande (Turma Recursal Criminal)

Ementa:

I. STF: competência originária: "habeas-corpus" contra coação imputada a turma de recursos dos juizados especiais (CF, art. 98, I). 1. Na determinação da competência dos Tribunais para conhecer de "habeas-corpus" contra coação imputada a órgãos do Poder Judiciário, quando silente a Constituição, o critério decisivo não é o da superposição administrativa ou o da competência penal originária para julgar o magistrado coator ou integrante do colegiado respectivo, mas sim o da hierarquia jurisdicional (cf. HC 71.524, questão de ordem, Plen., 10.10.94, M. Alves). 2. Os tribunais estaduais não exercem jurisdição sobre as decisões das turmas de recurso dos juizados especiais, as quais se sujeitam imediata e exclusivamente à do Supremo Tribunal, dada a competência deste, e só dele, para revê-las, mediante recurso extraordinário (cf. Recl. 470, Plen., 10.2.94, Pertence): donde só poder tocar ao S.T.F. a competência originária para conhecer de "habeas-corpus" contra coação a elas atribuída. 3. Votos vencidos no sentido da competência

do Tribunal de Justiça do Estado. II. Juizado especial: competência penal: "infrações penais de menor potencial ofensivo": critério e competência legislativa para defini-las: exigência de lei federal. 1. As penas cominadas pela lei penal traduzem presumidamente a dimensão do potencial ofensivo das infrações penais, sendo legítimo, portanto, que as tome a lei como parâmetro da competência do Juizado Especial. 2. A matéria, contudo, é de processo penal, da competência legislativa exclusiva da União. 3. Dada a distinção conceitual entre os juizados especiais e os juizados de pequenas causas (cf. STF, ADIn 1.127, cautelar, 28.9.94, Brossard), aos primeiros não se aplica o art. 24, X, da Constituição, que outorga competência concorrente ao Estado-membro para legislar sobre o processo perante os últimos. 4. Conseqüente inconstitucionalidade da lei estadual que, na ausência de lei federal a respeito, outorga competência penal a juizados especiais e lhe demarca o âmbito material.

ADI-MC 903/MG		
Rel: Min. Celso de Mello	Julgada: 14.10.1993	D.J.: 24.10.1997

Partes:

RQTE: Confederação Nacional do Transporte - CNT
 RQDO: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Ementa:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI 10.820/92 DO ESTADO DE MINAS GERAIS - PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA - TRANSPORTE COLETIVO INTERMUNICIPAL - EXIGÊNCIA DE ADAPTAÇÃO DOS VEÍCULOS - MATÉRIA SUJEITA AO DOMÍNIO DA LEGISLAÇÃO CONCORRENTE - POSSIBILIDADE DE O ESTADO-MEMBRO EXERCER COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PLENA - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA POR DESPACHO - REFERENDO RECUSADO PELO PLENÁRIO. - O legislador constituinte, atento à necessidade de resguardar os direitos e os interesses das pessoas portadoras de deficiência, assegurando-lhes a melhoria de sua condição individual, social e econômica - na linha inaugurada, no regime anterior, pela E.C. n. 12/78 -, criou mecanismos compensatórios destinados a ensejar a superação das desvantagens decorrentes dessas limitações de ordem pessoal. - A Constituição Federal, ao instituir um sistema de condomínio legislativo nas matérias taxativamente indicadas no seu art. 24 - dentre as quais avulta, por sua importância, aquela concernente à proteção e à integração social das pessoas portadoras de deficiência (art. 24, XIV) -, deferiu ao Estado-membro, em "inexistindo lei federal sobre normas gerais", a possibilidade de exercer a competência legislativa plena, desde que "para atender a suas peculiaridades" (art. 24, § 3º). A questão da lacuna normativa preenchível. Uma vez reconhecida a competência legislativa concorrente entre a União, os Estados-membros e o Distrito Federal em temas afetos às pessoas portadoras de deficiência, e enquanto não sobrevier a legislação de caráter nacional, é de admitir a existência de um espaço aberto à livre atuação normativa do Estado-membro, do que decorre a legitimidade do exercício, por essa unidade federada, da faculdade jurídica que lhe outorga o art. 24, § 3º, da Carta Política. - QUESTÃO DE ORDEM - Julgamento - Proclamação do resultado - Possibilidade de retificação dos votos já proferidos, desde que na mesma Sessão de Julgamento - Votos vencidos. Os Ministros do Supremo Tribunal Federal podem, excepcionalmente, modificar os votos que proferiram na resolução da causa, mesmo que já proclamado o resultado da decisão colegiada, desde que o façam, no curso da mesma Sessão em que efetuado o julgamento do processo. Voto vencido do RELATOR (Min. CELSO DE MELLO), para quem a retificação dos votos proferidos só se admite dentro de um específico contexto temporalmente delimitado: aquele sob cujo domínio se desenvolveu o julgamento, de tal modo que, concluído este - e anunciado formalmente o respectivo resultado -, tornam-se imodificáveis os pronunciamentos decisórios já manifestados pelos membros integrantes do Tribunal. Entendimento que, embora vencido, encontra suporte no magistério doutrinário de LOPES DA COSTA, MONIZ DE ARAGÃO, JOÃO CLAUDINO DE OLIVEIRA E CRUZ, COSTA MANSO E JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA.

ADI-MC 861/AP		
Rel: Min. Néri da Silveira	Julgada: 01.07.1993	D.J.: 18.03.1994

Partes:

RQTE: Governador do Estado do Amapá
 RQDO: Assembléia Legislativa do Estado do Amapá

Ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. LEI N. 64, DE 01.04.1993, DO ESTADO DO AMAPÁ, QUE DISPÕE SOBRE A PESCA INDUSTRIAL DE ARRASTO DE CAMARÕES E APROVEITAMENTO COMPULSORIO DA FAUNA ACOMPANHANTE DESSA PESCA NA COSTA DO ESTADO DO AMAPÁ. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. CONSTITUIÇÃO, ART. 24, VI, E PARS. 1. E 2.; ART. 225, PAR. 1., INCISOS V E VII, E PAR. 4., E ART. 178, IV. RELEVÂNCIA DOS FUNDAMENTOS DA INICIAL, NO QUE CONCERNE AO INCISO III DO ART. 1. E PAR. 2. DO MESMO ARTIGO; QUANTO AOS PARS. 1. E 2. DO ART. 2., BEM ASSIM DE REFERENCIA AO ART. 3. E SEUS PARAGRAFOS E AO ART. 4., TODOS DA LEI N. 64, DE 01.04.1993, DO ESTADO DO AMAPÁ, SENDO, ALÉM DISSO, CONVENIENTE A SUSPENSÃO DE SUA VIGENCIA, ATÉ O JULGAMENTO FINAL DA AÇÃO. NÃO CABE TER, DESDE LOGO, O ESTADO-MEMBRO COMO SEM COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PARA DISPOR SOBRE FISCALIZAÇÃO DA PESCA, COM VISTAS A DIMINUIÇÃO DA PESCA PREDATORIA E AO MAIOR APROVEITAMENTO DA "FAUNA ACOMPANHANTE" E AO CONTROLE DE SEU DESPERDÍCIO. PREVISÃO DE AÇÃO CONJUNTA COM O ÓRGÃO FEDERAL COMPETENTE. SÃO RELEVANTES OS FUNDAMENTOS DA INICIAL, QUANDO SUSTENTA QUE HÁ INCOMPETENCIA LEGISLATIVA DO ESTADO PARA DISPOR SOBRE BARCOS ESTRANGEIROS E NACIONAIS, QUANTO A CAPACIDADE DE CARGA E AO PERCENTUAL MÍNIMO DE DESEMBARQUE EM PESCADO APROVEITAVEL AO CONSUMO HUMANO DA "FAUNA ACOMPANHANTE", POR VIAGEM. NÃO PODE, ALÉM DISSO, O ESTADO FAZER DISCRIMINAÇÕES ENTRE EMPRESAS, TENDO EM CONTA O ESTADO DE ORIGEM. DEFERIMENTO, EM PARTE, DA MEDIDA CAUTELAR, PARA SUSPENDER A VIGENCIA DOS DISPOSITIVOS ACIMA REFERIDOS, ATÉ O JULGAMENTO DA AÇÃO.

AI-AgR 147111/RJ

Rel: Min. Carlos Velloso

Julgada: 22.06.1993

D.J.: 13.08.1993

Partes:

AGTE: Viação Verdun S/A

AGDO: Estado do Rio de Janeiro

Ementa:

CONSTITUCIONAL. PROTEÇÃO AMBIENTAL E CONTROLE DE POLUIÇÃO. LEGISLAÇÃO CONCORRENTE: UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL. C.F., ART. 24, VI E XII. CF/67, ART. 8., XVII, "C". I. - O ART. 8., XVII, "C", CF/67, CONFERIA A UNIÃO COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE NORMAS GERAIS DE DEFESA E PROTEÇÃO DA SAÚDE, ESTABELECEndo O PARAGRAFO ÚNICO DO MESMO ARTIGO QUE A COMPETÊNCIA DA UNIÃO NÃO EXCLUÍA A DOS ESTADOS PARA LEGISLAR SUPLETIVAMENTE SOBRE A MATÉRIA. A CF/88 CONFERIU AOS ESTADOS E AO DISTRITO FEDERAL COMPETÊNCIA CONCORRENTE NA MATÉRIA (CF/88, ART. 24, VI E XII). II. - INOCORRENCIA DE OFENSA A CONSTITUIÇÃO PELO FATO DE O ESTADO TER EXERCIDO A SUA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLETIVA. A ALEGAÇÃO NO SENTIDO DE QUE A LEGISLAÇÃO ESTADUAL TERIA ENTRADO EM TESTILHAS COM A LEI FEDERAL, LEI 6.938/81, NÃO É PROPRIA DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO, ESGOTANDO-SE NO ÂMBITO DO CONTENCIOSO INFRACONSTITUCIONAL, PRÓPRIO DO RECURSO ESPECIAL (CF, ART. 105, III, "B"). III. - R.E. INADMITIDO. AGRAVO IMPROVIDO.

ADI 1540/MS

Rel: Min. Maurício Corrêa

Julgada: 25.06.1997

D.J.: 16.11.2001

Partes:

REQTE: Governador do Estado do Mato Grosso do Sul

REQDO: Governador do Estado do Mato Grosso do Sul e Assembléia Legislativa do Estado do Mato Grosso do Sul

Ementa:

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROMOÇÃO DE POLICIAL-MILITAR AO GRAU HIERÁRQUICO IMEDIATAMENTE SUPERIOR PELO MESMO ATO QUE O TRANSFERE PARA A RESERVA REMUNERADA: ART. 57, CAPUT E §§ 1º, 2º, 3º E 4º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 53, DE 30.08.90, COM A REDAÇÃO DADA PELO ART. 1º, III, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 68, DE 08.07.93. PRELIMINAR DE CONHECIMENTO. 1. A regulamentação das promoções dos policiais-militares é tratada em leis que dispõem sobre

normas gerais de organização das polícias-militares, as quais, por sua vez, estão sob reserva de lei federal (CF, art. 22, XXI). O Estado-membro pode legislar sobre a matéria desde que de forma similar ao que dispuser a lei federal; no caso, esta proíbe a concessão do especial privilégio impugnado (art. 24 do Decreto-lei nº 667/69 e art. 62 do Estatuto dos Militares - Lei nº 6.880/80). 2. O impugnado art. 57 afronta diretamente à lei federal, e não à Constituição, e, em consequência, sendo o caso de ilegalidade, não pode ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade. 3. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida, ficando prejudicado o pedido de medida cautelar.

ADI 927/RS		
Rel: Min. Carlos Velloso	Julgada: 03.11.1993	D.J.: 11.11.1994

Partes:

REQTE: Governador do Estado do Rio Grande do Sul

REQDO: Presidente da República e Congresso Nacional

Ementa:

CONSTITUCIONAL. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO ADMINISTRATIVA. Lei n. 8.666, de 21.06.93. I. - Interpretação conforme dada ao art. 17, I, "b" (doação de bem imóvel) e art. 17, II, "b" (permuta de bem móvel), para esclarecer que a vedação tem aplicação no âmbito da União Federal, apenas. Idêntico entendimento em relação ao art. 17, I, "c" e par. 1. do art. 17. Vencido o Relator, nesta parte. II. - Cautelar deferida, em parte.