



SENADO FEDERAL

Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Gabriel Augusto Martins Alves

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE:
EQUACIONAMENTO DOS CONFLITOS DE COMPETÊNCIA EM TERMOS DE
INTERESSES

Brasília

2025



Gabriel Augusto Martins Alves

**COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE:
EQUACIONAMENTO DOS CONFLITOS DE COMPETÊNCIA EM TERMOS DE
INTERESSES**

Monografia apresentada ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar.

Orientadora: Prof^a Dr^a. Roberta Simões Nascimento.

Brasília

2025



Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

Gabriel Augusto Martins Alves / Titular dos direitos autorais

Alves, Gabriel Augusto Martins.

Competência Legislativa Concorrente: Equacionamento dos Conflitos de Competência em Termos de Interesses / Gabriel Augusto Martins Alves.
– Brasília, 2025.

151p. : il.

Orientadora: Prof^a Dr^a Roberta Simões Nascimento

Trabalho de conclusão de curso – curso de pós-graduação *lato sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar – Instituto Legislativo Brasileiro, 2025.

1. Direito Constitucional. 2. Federalismo.

CDU 37.018.1(81)



Gabriel Augusto Martins Alves

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE:
EQUACIONAMENTO DOS CONFLITOS DE COMPETÊNCIA EM TERMOS DE
INTERESSES

Monografia apresentada ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar.

Aprovada em Brasília, em 07 de abril de 2025 por:

Banca examinadora:

Prof^a Dr^a Roberta Simões Nascimento
Senado Federal

Prof. Dr. Paulo Fernando Mohn e Souza
Senado Federal

Brasília

2025



RESUMO

Este trabalho tem por objetivo principal o de formular uma interpretação dogmática das normas da Constituição Federal de 1988 que regulamentam a repartição de competências concorrentes entre os entes federados, interpretação que permita dar conta dos precedentes do Supremo Tribunal Federal mais importantes sobre o tema. O trabalho parte de uma análise sucinta do movimento constitucionalista, prossegue com o estudo do movimento federalista até concentrar a atenção nas regras de organização da Federação constantes da Carta Magna, quando então se promove a interpretação das normas que regulamentam a repartição de competências concorrentes entre os entes federados, extraindo-se dessas normas algumas conclusões implícitas. Ao final, verifica-se a aptidão da tese, que equaciona os conceitos de norma geral e de peculiaridade local em termos de interesse dos entes federados, para explicar alguns precedentes significativos do Supremo Tribunal Federal sobre a competência concorrente. As conclusões obtidas são no sentido de que é adequado substituir os conceitos constitucionais de norma geral e de peculiaridade local por uma nova organização baseada no critério do interesse incorporado à regulamentação de cada ente federado. Essa ideia, se bem que não seja inovadora, não foi até o momento exposta de forma sistemática.

Palavras-chave: Federação. Competência concorrente. Normas gerais. Interesse dos entes federados.



ABSTRACT

This project's main objective is to formulate a dogmatic interpretation of the provisions of the 1988 Federal Constitution that regulate the distribution of concurrent powers among federative entities – an interpretation that should account for the most significant precedents of the Supreme Federal Court on the subject. The work begins with a brief analysis of the constitutionalist movement, continues with a study of the federalist movement, and then focuses on the organizational rules of the Federation contained in the Constitution. At this point, an interpretation of the provisions that govern the distribution of concurrent powers among federative entities is set forth, drawing some implicit conclusions from those provisions. In the final analysis, the study assesses the adequacy of the thesis – which equates the concepts of general rule and local peculiarity in terms of the interests of the federative entities – in explaining certain significant precedents of the Supreme Federal Court on concurrent powers. The conclusions reached indicate that it is appropriate to replace the constitutional concepts of general rule and local peculiarity with a new framework based on the criterion of the interest incorporated into the regulation of each federative entity. Although this idea is not entirely new, it has not yet been presented as a system.

Keywords: Federation. Concurrent competency. General rules. Interest of the federative entities.



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 CONSTITUCIONALISMO	13
2 DIREITO CONSTITUCIONAL ORGANIZATÓRIO	15
2.1 As normas organizatórias têm uma finalidade	16
2.2 As normas organizatórias têm um valor positivo como norma de ação	16
2.3 As normas organizatórias e a incidência de normas de responsabilidade dos órgãos competentes	18
2.4 As normas organizatórias e a incidência de normas de responsabilidade dos agentes públicos	20
3 FEDERALISMO	21
3.1 A ideia de Estado unitário	21
3.3 Origem histórica do federalismo	23
3.4 Características do Estado federal	26
4 REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NO ESTADO FEDERADO	30
4.1 Delimitação e importância da repartição de competências	30
4.2 Evolução do modelo dual de repartição de competências nos Estados Unidos da América	30
5.3 Surgimento do federalismo cooperativo nos Estados Unidos da América	35
5.4 Finalidade das formas de organização dual e cooperativa a partir da experiência americana	36
5 TÉCNICA DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS ENTRE OS ENTES FEDERADOS	38
6 FEDERAÇÃO NO BRASIL	40
6.1 História da Federação no Brasil	40
6.2 A Federação na Constituição de 1988	42



7	COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERATIVOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	44
7.1	Federalismo dual na Constituição de 1988	44
8.2	Federalismo cooperativo na Constituição de 1988	45
8.3	Harmonização das competências comuns e concorrentes	46
8	HARMONIZAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS CONCORRENTES	48
8.1	Suplementação das normas federais pelos Estados	48
8.2	Reprodução pelos Estados da norma federal	49
8.3	Competência dos Estados na ausência de lei federal	51
8.4	Competência do Estado para legislar sobre peculiaridades locais	52
8.5	Justificação do critério da predominância do interesse	54
9	NORMA GERAL E INTERESSE DOS ENTES FEDERADOS	56
9.1	Equivalência entre as noções de norma geral e interesse nacional	56
9.2	Problemática da conceituação abstrata de norma geral	56
9.3	Presunção de que as leis federais tratam de normas gerais	63
9.4	Comprovação da peculiaridade local pelos Estados	66
9.5	Contraprova da União: comprovação de que o interesse local já foi considerado no âmbito da legislação federal	67
9.6	Crítica da presunção de que as leis federais trazem normas gerais – casos em que há notório interesse dos entes locais	67
9.7	Desnecessidade de estrita delimitação geográfica do interesse dos entes locais	70
9.8	Necessidade ou não de que a norma local dê maior proteção aos valores constitucionais	71
9.9	Controle material da competência dos entes locais em relação à observância do princípio da igualdade	72
9.10	A situação dos Municípios	75
9.11	Subsídio doutrinário	76



10	ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL...	83
10.1	Direito ambiental	84
10.1.1	– Inconstitucionalidade de lei municipal que vedou o uso da queima como método de despalhamento da cana-de-açúcar em divergência com lei estadual que previa a extinção gradual da queima	84
10.1.2	– Constitucionalidade da proibição do uso de amianto ou asbesto na indústria da construção por entes locais em confronto com lei federal autorizando o uso – Crítica do instituto do processo de inconstitucionalização	94
10.1.3	– Constitucionalidade de lei municipal que vedava a utilização de fogos de estampidos e de artifícios ou de quaisquer artefatos pirotécnicos de efeito sonoro ruidoso em confronto com autorizações tanto por parte da legislação federal quanto da estadual	102
10.1.4	Constitucionalidade de lei estadual que não previa a existência de fumódromos em ambientes de uso coletivo em confronto com lei federal que previa a reserva desses espaços	106
10.1.5	– Inconstitucionalidade de lei municipal que proibiu o uso de agrotóxico com uso autorizado por legislação federal e estadual	110
10.1.6	– Inconstitucionalidade de lei estadual que estabelecia critérios menos rígidos do que a legislação federal para a exigência de realização de estudo de impacto ambiental e de relatório de impacto ambiental no licenciamento de obras hidrelétricas	112
10.2	Jurisprudência relativa à pandemia de covid-19 – Inconstitucionalidade da supressão, por lei federal, da autonomia dos Estados para estabelecerem medidas de combate à pandemia	115
10.3	Prevalência do interesse de cada ente federado na regulamentação do seu regime próprio de previdência	126
10.4	Autonomia financeira dos entes locais e fixação dos consectários dos seus créditos tributários.....	129
10.5	Competência dos Estados para estabelecer exigências adicionais para a manutenção do porte de arma de fogo por servidores estaduais aposentados das forças de segurança pública – contradição com outros precedentes em que se reconheceu a incompetência dos Estados para estender o conceito de efetiva necessidade a fim de ampliar a classe de profissionais autorizados a portar armas?.....	132
10.6	Reconhecimento explícito da possibilidade de criação de regimes jurídicos inovadores pelos entes locais quando houver fundamento em peculiaridade local....	136



10.7 Balanço da análise jurisprudencial	141
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	143
REFERÊNCIAS	146



INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 prevê matérias que são de competência concorrente entre os entes federados, como, por exemplo, a matéria relativa à proteção do meio ambiente.

Nas matérias de competência concorrente, a Constituição outorga à União competência para legislar sobre normas gerais. Essa competência da União, no entanto, não exclui a competência suplementar dos Estados e do Distrito Federal (art. 24, §§ 1º e 2º). Ainda, prevê a Constituição que, na ausência de normas gerais emitidas pela União, terão os Estados e o Distrito Federal competência legislativa plena a fim de atender às suas peculiaridades (art. 24, § 3º); nesse caso, em caso de superveniência de regulamentação das normas gerais pela União, será suspensa a eficácia das leis estaduais no que divergirem da lei federal (art. 24, § 4º).

Por sua vez, em relação aos Municípios, a Constituição prevê que esses entes podem legislar sobre assuntos de interesse local e que eles podem suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II). No entanto, deve-se observar que os Municípios não são mencionados, expressamente, no *caput* do art. 24, o qual, textualmente, defere competência legislativa concorrente apenas à União, aos Estados e ao Distrito Federal.

A simplicidade desse esquema de organização das normas é apenas aparente. A experiência judicial nos anos que se seguiram a 1988, particularmente no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), revelou que muitas vezes é difícil assentar a constitucionalidade ou não de normas decorrentes do exercício da competência concorrente.

A constatação dessa dificuldade justifica que se tome como problema de pesquisa o de delimitar o conceito de norma geral, a partir de uma exegese constitucional, a fim de que seja possível elaborar esquemas argumentativos que permitam a solução de conflitos de competência concretos ou, mesmo, que se proponha uma substituição dos conceitos constitucionais por outros mais claros.

Algumas questões relativas ao esquema de delimitação das competências concorrentes são as seguintes: poderia, em alguma situação, um Estado emitir normas contrárias às normas da União? Pode a União estabelecer normas que limitam a atuação legislativas dos entes federados locais a certos parâmetros? Os Municípios podem legislar sobre as matérias de competência concorrente?

O STF tem sido convocado a responder a essas e a outras questões a respeito do regime de competência legislativa concorrente. Os precedentes, contudo, nem sempre são coerentes, podendo-se observar divergências de entendimento de caso para caso.



É possível ressaltar alguns precedentes em que foram incorporadas teses paradigmáticas para a questão da competência legislativa concorrente.

Por exemplo, no precedente da ACO 3.350¹, concluiu o STF pela inconstitucionalidade de lei federal que estabelecia alíquota única nacional para a contribuição incidente sobre os proventos de inatividade e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares por meio da Lei n. 13.954/2019 sob o fundamento de que essa norma se afastou do conceito de norma geral. Ou seja, nem toda lei federal constitui norma geral.

Na ADPF 567² se reconheceu a constitucionalidade de lei municipal que vedava o estouro de fogos com ruído estrondoso, apesar de que a regulamentação federal e a estadual autorizassem a utilização desses artefatos. Não só o STF reconheceu a competência do Município de São Paulo para legislar sobre proteção à saúde e ao meio ambiente como também declarou a constitucionalidade da lei municipal, apesar de contrária às regulamentações federal e estadual.

Além disso, é possível observar que a razão de decidir das decisões do STF não se restringe a uma análise estritamente formal das normas, mas adentra no próprio exame das políticas públicas correspondentes, realizando exames de proporcionalidade já na fase de análise da constitucionalidade formal. Esse foi o caso no julgamento da ADI 3.356³, em que, para reconhecer a constitucionalidade de lei estadual que vedava a extração, a industrialização, a utilização e a comercialização de amianto crisotila, o STF se viu na contingência de reconhecer que houve processo de inconstitucionalização de dispositivo de lei federal que autorizava a utilização da mesma substância, inconstitucionalização essa que decorreu da percepção de que o debate público e científico se firmaram no sentido de que o amianto

1 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Cível Originária 3.350. Relator: ministro Roberto Barroso. Autor: Estado do Rio Grande do Sul e réu: União, julgada em 11/10/2021 e acórdão publicado em 27/10/2021. Disponível em < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=757924904> >. Acesso em 21/03/2023.

2 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 567. Relator: ministro Alexandre de Moraes. Requerente: Associação Brasileira de Pirotecnia, julgada em 01/03/2021 e acórdão publicado em 29/03/2021. Disponível em < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755453524> >. Acesso em 21/03/2023.

3 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.356. Relator: ministro Eros Grau, Redator do acórdão: ministro Dias Toffoli. Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI), julgada em 30/11/2017 e acórdão publicado em 01/02/2019. Disponível em < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749053935> >. Acesso em 21/03/2023.



constituía risco excessivo à saúde e de que seria possível a sua substituição no processo produtivo por outros produtos menos danosos.

Há, ainda, decisões aparentemente contraditórias coexistindo na jurisprudência do STF em matéria de competência concorrente para legislar sobre segurança pública. Na ADI 7.024⁴, entendeu o Tribunal que era constitucional lei estadual que impunha condições para o porte de arma por parte dos policiais civis aposentados sob o entendimento de que se trata de exercício de competência concorrente para legislar sobre segurança pública; já na ADI 7.252⁵ o STF assentou a inconstitucionalidade de lei estadual que declarava como de risco a atividade de vigilante de empresa de segurança privada com o fundamento de que a matéria regulamentada era de competência privativa da União, nomeadamente competência para emitir normas gerais sobre material bélico. Há contradição entre os precedentes? Afinal, em ambos os casos estavam em foco leis estaduais que disciplinam o porte de armas de fogo por certos cidadãos.

Observe-se também que no RE 1.346.152⁶, submetido ao rito de repercussão geral, está em discussão no STF a possibilidade de os Municípios fixarem os índices de correção monetária e a taxa de juros incidentes sobre os créditos tributários municipais, considerando-se que a tese fixada no ARE 1.216.078⁷ autoriza apenas os Estados e o Distrito Federal a legislar sobre os consectários dos seus créditos tributários, desde que limitados aos percentuais estabelecidos pela União para os mesmos fins. Trata-se de discussão a respeito da

4 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.024. Relator: ministro Roberto Barroso. Requerente: Associação dos Delegados de Polícia do Brasil, julgada em 17/12/2022 e acórdão publicado em 09/02/2023. Disponível em < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=765422574>>. Acesso em 04/04/2023.

5 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.252. Relator: ministro Roberto Barroso. Requerente: Procurador-Geral da República, julgada em 25/04/2023 e acórdão publicado em 05/05/2023. Disponível em < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=767421511>>. Acesso em 13/05/2023.

6 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 1.346.152. Relator: ministro Presidente. Recorrente: Município de São Paulo e recorrido: Pro Manager Tecnologia e Segurança Ltda - EPP, julgada em 19/05/2022 e acórdão publicado em 05/05/2022. Disponível em < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=760929510>>. Acesso em 04/04/2023.

7 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário com Agravo 1.298.923. Relator: ministro Presidente. Recorrente: Estado de São Paulo e recorrido: G. R. Comercial e Industrial Ltda, julgada em 29/08/2019 e acórdão publicado em 26/09/2019. Disponível em < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750934994>>. Acesso em 04/04/2023.



competência legislativa dos Municípios em matéria de condomínio legislativo, que é o direito financeiro.

Esse elenco de discussões jurisprudenciais indica a relevância e a pertinência do debate alusivo à fixação dos limites da competência concorrente dos Entes federados.

As hipóteses que se pretende investigar a partir do presente trabalho são as seguintes: primeiro, a assertiva de que se presume que as normas da União nas matérias de competência concorrente são normas gerais, presunção que pode ser afastada quando restar demonstrado interesse específico dos entes locais; segundo, que, além da competência para suplementar as normas gerais, os entes federados têm competência própria para estabelecer regimes jurídicos inovadores, desde que amparados em provas concretas de que há interesse que justifique essa atuação legislativa em sentido diverso das normas gerais; e, terceiro, que os Municípios também exercem competência concorrente por força do art. 30, inciso I, da Constituição Federal, apesar de que não haja expressa referência a esses entes no *caput* do art. 24.

O objetivo geral do presente trabalho é o de definir os conceitos de norma geral e de interesse local a fim de desvendar um critério comum que possa ser utilizado para a solução de conflitos de competência concretos, ainda que o critério seja procedimental.

Como objetivos específicos, tem-se o objetivo de promover uma análise dogmática das normas que definem a competência concorrente; o de acolher e criticar os ensinamentos doutrinários existentes sobre o assunto; e há também o objetivo de entender as principais decisões do STF a respeito da competência concorrente dos entes federados como etapa da busca de uma tese geral que permita compreender os casos particulares.

O método de estudo consiste na interpretação dos textos constitucionais legais, na busca de aportes provenientes da doutrina existente sobre o tema do federalismo, particularmente do federalismo brasileiro, e na coleta e análise de precedentes do STF sobre os temas investigados.

Como o objeto investigado se insere no campo do federalismo e, de forma mais ampla, no direito constitucional, a pesquisa deve partir de uma análise, ainda que sucinta, do movimento constitucionalista, o que é feito no Capítulo 1.

A partir da definição das principais normas componentes da Constituição, analisará a pesquisa mais especificamente aquelas concernentes à organização estatal, as normas organizatórias, análise correspondente ao Capítulo 2.



Então, no Capítulo 3, propõe-se um estudo prévio da ideia de Estado unitário para, em contraposição a esse modelo, desenvolver o conceito de federalismo, incluindo uma análise histórica e a delimitação das principais correntes federalistas que surgiram: a corrente do federalismo dual e a do federalismo cooperativo.

A partir do Capítulo 4 o enfoque então será dirigido ao estudo dos modelos de repartição de competências entre os entes federados e às respectivas técnicas de repartição (Capítulo 5)

Somente então se adentra no estudo específico da Federação brasileira, com realização de breve análise histórica até o surgimento da Constituição Federal de 1988, o que é feito no Capítulo 6.

A partir do Capítulo 7 a atenção recai sobre a distribuição de competências na Carta Magna de 1988 e, mais especificamente, sobre a organização das competências legislativas concorrentes.

Pretende-se, em seguida, formular uma interpretação dogmática do texto constitucional que, na medida do possível, permita a compreensão dos principais precedentes do STF sobre a competência concorrente dos entes federados. A formulação dessa interpretação é feita nos Capítulos 8 e 9.

Ao final, Capítulo 10, propõe-se a realização de análise específica dos precedentes, com comentários às razões de decidir, crítica dos raciocínios e verificação da convergência ou não com a tese a ser elaborada.



1 CONSTITUCIONALISMO

Para se compreender a noção de constitucionalismo, convém mencionar a pergunta lançada por Hamilton, Madisson e Jay na introdução a *O Federalista*:

Estava reservado á America resolver esta importante questão: Se os homens são capazes de se dar a si mesmos hum bom governo por propria reflexão e escolha, ou se a Providencia os condemnou a receberem eternamente a sua constituição politica, da força ou do acaso;⁸

A ideia básica do constitucionalismo é a seguinte resposta à pergunta: sim, os homens, a partir de sua experiência própria, são capazes de conceber novas formas de governo, formas que podem contrariar as que decorreriam da interpretação estrita de revelações religiosas, do medo frente ao mais poderoso ou do costume formado sem uma reflexão aprofundada.

Esse é o pressuposto fundamental do constitucionalismo: o homem pode criar um governo a partir da reflexão e da decisão.

O produto final do constitucionalismo é a Constituição: norma criada a partir do processo de reflexão e de decisão que tem a finalidade de organizar a vida em sociedade de um certo grupo de pessoas. Trata-se de norma, logo, regra que visa reger a conduta dos indivíduos de maneira geral e uniforme.

De acordo com Canotilho, a crença constitucionalista pode ser caracterizada a partir do:

[...] dogma da força conformadora absoluta das normas abstractas e gerais. Daí a teoria da lei geral e abstracta, produto da razão, manifestação da vontade geral, inquebrantavelmente vinculativa de todos os cidadãos e aplicável a todas as situações por ela contempladas.⁹

Apesar da pretensão abstrata e geral da forma de governo desenvolvida pelos intelectuais constitucionalistas, é evidente que, surgindo num determinado momento histórico, o constitucionalismo visa solucionar problemas que apareciam à mente dos teóricos iniciais. Referindo-se ao constitucionalismo no sentido moderno, Bernardo Gonçalves Fernandes explica que são os seguintes os objetivos do constitucionalismo:

O constitucionalismo (moderno) pode ser entendido como um movimento que traz consigo objetivos que, sem dúvida, irão fundar (constituir) uma nova ordem, sem precedentes na história da constituição das sociedades, formando aquilo que Rogério Soares chamou de “conceito ocidental de Constituição”. Nesse diapasão, se

8 HAMILTON, Alexander; MADISSON, James; JAY, John. *O Federalista*. Tomo primeiro. Rio de Janeiro: Typ. Imp. e Const. de J. Villeneuve e Companhia, 1840. p. 1.

9 CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª Edição. Coimbra: Almedina, 2003. p. 107.



perguntássemos sobre os dois grandes objetivos do constitucionalismo, qual seria a resposta? Ora, não tenhamos dúvidas que seriam:

- 1) A limitação do poder com a necessária organização e estruturação do Estado (Estados nacionais que já eram, mas a partir daí se afirmam como, não mais absolutos). Em consequência disso, se desenvolveram teorias consubstanciadas na praxis, como a “teoria da separação dos poderes”, além de uma redefinição do funcionamento organizacional do Estado;
- 2) A consecução (com o devido reconhecimento) de direitos e garantias fundamentais (num primeiro momento, com a afirmação em termos pelo menos formais da: igualdade, liberdade e propriedade de todos).¹⁰

Observe-se bem, esses são os objetivos do constitucionalismo moderno na sua conformação inicial. Tratando-se de movimento intelectual em continuação, com existência atual, não é possível negar que surjam objetivos e preocupações diferentes como forma de solucionar problemas atuais.

De todo modo, considerando-se apenas os dois objetivos iniciais, tem-se fundamento para justificar a concepção de normas materialmente constitucionais, que são justamente as normas que tratam da limitação do poder, da organização e estruturação do Estado e da delimitação de direitos e garantias fundamentais.

Centrando-se o foco do presente trabalho no estudo da federação, dirige-se a atenção atualmente para as normas de organização e estruturação do Estado. Afinal, a federação é forma de organização do Estado que concebe a existência de uma organização estatal constituída de entidades autônomas e coeridas de forma harmônica.

10 FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 9ª Edição. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 32-33.



2 DIREITO CONSTITUCIONAL ORGANIZATÓRIO

O direito constitucional é o ramo dedicado ao estudo das normas constitucionais. Essas normas são as que compõe a organização fundamental de um Estado. Tradicionalmente são constitucionais as normas que impõem limites ao poder do Estado e as normas que o estruturam, criando órgãos e procedimentos. O direito constitucional organizatório é o ramo do direito constitucional que se ocupa do estudo específico das normas de organização do Estado.

De acordo com J. J. Gomes Canotilho:

Entende-se por direito constitucional organizatório o conjunto de regras e princípios constitucionais que regulam a formação dos órgãos constitucionais, sobretudo dos órgãos constitucionais de soberania, e respectivas competências e funções, bem como a forma e procedimento da sua actividade. A estas regras e princípios organizatórios expressamente consagrados na constituição chama-se direito organizatório formal e materialmente constitucionais. No entanto, como noutros domínios, existe fora da constituição um complexo normativo organizatoriamente relevante (exs.: leis eleitorais, regimento da Assembleia da República) a que se dá o nome de direito organizatório materialmente constitucional.¹¹

A ideia de direito organizatório formal está vinculada à presença ou não da respectiva norma de organização na Constituição de forma expressa: se a norma consta expressamente do texto constitucional, diz-se que se trata de direito organizatório formal; se não está presente de forma expressa no texto, não se trata de direito organizatório formal, ainda que uma norma que não constitua direito organizatório formal possa ser materialmente constitucional.

A noção de norma materialmente constitucional, por outro lado, não está relacionada diretamente à presença ou não da norma no próprio texto da Constituição. São materialmente constitucionais as normas que tratam de matérias típicas do âmbito constitucional: normas sobre a estrutura organizacional do Estado, sobre a separação dos Poderes e sobre os direitos e garantias fundamentais.

Além de distinguir entre normas organizatórias formal e materialmente constitucionais, Canotilho explica que todas as normas organizatórias têm uma compreensão material. Essa compreensão se liga a uma interpretação das normas que não se atém a uma análise literal, mas que relaciona a estrutura organizatório-funcional do Estado a alguns princípios gerais. O autor apresenta quatro princípios que estruturam a interpretação material das normas organizatórias, princípios que são apresentados separadamente a seguir:

11 CANOTILHO, *op. cit.* p. 541.



2.1 As normas organizatórias têm uma finalidade

Como primeiro princípio das normas organizatórias, tem-se a percepção de que essas normas existem para que se possa atingir uma certa finalidade. Canotilho expõe esse primeiro princípio como uma “articulação necessária das competências e funções dos órgãos constitucionais com o cumprimento das tarefas atribuídas aos mesmos”¹².

Isso quer dizer que deve existir uma correlação entre as competências e funções que são atribuídas a um órgão constitucional e as tarefas que lhe são constitucionalmente atribuídas. Por exemplo, sendo tarefa do Superior Tribunal de Justiça (STJ) a de uniformizar a interpretação da legislação federal, atribui-se ao Tribunal competência para o julgamento de recursos especiais, recurso que tem como uma das hipóteses típicas de cabimento aquela em que um Tribunal Regional Federal ou Tribunal de Justiça dá a lei federal interpretação divergente da que lhe houver atribuído outro Tribunal. Ou seja, confere-se ao STJ competência para resolver o dissídio concernente à interpretação de lei federal e, com isso, tornar uniforme, em âmbito nacional, a interpretação. Há clara correlação entre a competência recursal atribuída ao STJ e a finalidade de uniformização interpretativa.

Com esse princípio se estabelece uma relação de meio e fim: o meio, que é a competência, é instrumental para que possa ser realizada a finalidade do órgão.

2.2 As normas organizatórias têm um valor positivo como norma de ação

Prosseguindo, Canotilho afirma que as normas organizatórias não devem ser reputadas apenas como tendo um aspecto negativo, no sentido de que o órgão a que a norma se refere só tem aquelas competências e não outras; pelo contrário, as normas organizatórias devem ser interpretadas como tendo um aspecto positivo, consistente no dever atribuído ao órgão a que se refere a norma de dar cumprimento às finalidades que a outorga da norma envolve:

(2) consideração das normas organizatórias não com meros *preceitos de limites* materialmente vazios (típicos de um Estado liberal tendencialmente abstencionista), mas como verdadeiras *normas de ação* (típicas de um Estado intencionalmente constitutivo), definidoras das tarefas de conformação económica, social e cultural confiadas às várias constelações orgânico-constitucionais;¹³

12 CANOTILHO, *op. cit.* p. 542.

13 *Ibidem*.



As normas de organização são meios que não tem valor jurídico enquanto tal, mas enquanto instrumentos para a realização da finalidade constitucional do órgão.

A organização constitucional não tem a finalidade estrita de limitar o âmbito da atuação do órgão, antes se confere ao órgão uma tarefa específica para a concretização da qual é atribuída a competência. Assume substancialidade a noção de finalidade do órgão, tratando-se a norma de organização de acessório para essa finalidade.

Essa noção corresponde à de dever-poder defendida por Celso Antônio Bandeira de Mello, segundo o qual há “função apenas quando alguém está assujeitado ao dever de buscar, no interesse de outrem, o atendimento de certa finalidade”. A sujeição é que implica a existência de poderes, sem os quais não seria possível atender à finalidade perseguida de satisfazer o interesse alheio. Dessa forma, os “poderes são instrumentais”: quem “desempenha função tem, na realidade, deveres-poderes”¹⁴.

Com efeito, o poder, que pode ser equiparado à competência, é atribuído para que se cumpra um dever, dever que concretiza a finalidade.

Atenção ao fato de que a função é exercida em interesse de outrem: toda a noção do constitucionalismo está direcionada à concepção de instrumentos por meio dos quais se exerça o poder político de forma legítima, ou seja, com a finalidade de aprimorar a vida dos indivíduos através da organização da sociedade, não como uma arbitrariedade.

Calha mencionar, no sentido de que as normas constitucionais devem cumprir uma finalidade própria, não se reduzindo a meras fórmulas de restrição absoluta do poder de ação estatal, a máxima segundo a qual a Constituição não é um pacto de suicídio.

O *Justice* Robert H. Jackson, em opinião divergente no julgamento do caso *Terminiello v. Chicago*, julgado pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América em 1949, expressou essa máxima nos seguintes termos:

Esta Corte excedeu o limite ao aceitar a doutrina de que a liberdade civil significa a remoção de todas as restrições sobre essas multidões e de que todas as tentativas locais de manter a ordem são infrações da liberdade do cidadão. A escolha não é entre ordem e liberdade. É entre liberdade com ordem e anarquia sem qualquer das duas. Há perigo de que, se a Corte não temperar sua lógica doutrinária com um pouco de sabedoria

14 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Direito Administrativo*. 26ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 97-98.



prática, se converta a Declaração de Direitos constitucional em um pacto de suicídio.¹⁵

Quer dizer, a interpretação estrita das normas constitucionais não deve levar a um estado de coisas de desordem anárquica: deve-se interpretar as normas tendo sempre em vista a finalidade maior de manter a organização política e o bem-estar público.

E essa noção de que as normas têm uma finalidade marca também as normas organizatórias, que devem ser vistas como instrumentos para a concretização de valores constitucionais.

2.3 As normas organizatórias e a incidência de normas de responsabilidade dos órgãos competentes

Canotilho ressalta também a necessidade de se atribuir um caráter sancionatório às normas organizatórias: como o órgão a que é atribuída competência tem o dever de dar cumprimento à finalidade implícita, deve incidir norma de responsabilização no caso de não cumprimento dessa finalidade:

(3) atribuição de um carácter de acção aos preceitos organizatórios o que implica, concomitantemente, a articulação das normas de competência com a ideia de responsabilidade constitucional dos órgãos constitucionais (sobretudo dos órgãos de soberania) aos quais é confiada a prossecução autónoma de tarefas;¹⁶

O autor retoma a noção de que as normas de competência têm caráter acessório em relação à finalidade constitucional atribuída ao órgão, extraíndo dessa noção uma consequência: a de que deve existir uma norma que responsabilize o órgão pelo cumprimento da função que lhe foi constitucionalmente outorgada.

Por exemplo, no caso de omissão no cumprimento das normas constitucionais deferidas ao órgão, é necessário que um outro órgão aja no sentido de suprir a omissão, permitindo que seja retomado o diálogo institucional constitucional.

15 ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Supreme Court. Terminiello v. Chicago*. Opinião divergente do Justice Robert H. Jackson. Tradução livre. Texto original: *This Court has gone far toward accepting the doctrine that civil liberty means the removal of all restraints from these crowds and that all local attempts to maintain order are impairments of the liberty of the citizen. The choice is not between order and liberty. It is between liberty with order and anarchy without either. There is danger that, if the Court does not temper its doctrinaire logic with a little practical wisdom, it will convert the constitutional Bill of Rights into a suicide pact.*

16 CANOTILHO, op. cit. p. 542.



Pode-se mencionar, nesse sentido, precedente monocrático proferido pelo ministro Nunes Marques do STF na ADPF 983 TPI-segunda¹⁷, em que foi reconhecido estado de bloqueio institucional entre os Poderes Executivo e Legislativo do Estado de Minas Gerais no que diz respeito à adesão do Estado ao Regime de Recuperação Fiscal. Conforme observou o ministro:

Nada obstante, verifica-se a necessidade de haver decisões judiciais a fim de ter-se resguardados os princípios e preceitos constitucionais de relevo maior, como a harmonia entre os poderes, o federalismo cooperativo, a sustentabilidade fiscal e a observância dos direitos e garantias fundamentais. Há que buscar a concretude e a maximização da eficácia dos ditames constitucionais. A conjuntura da realidade, por mais grave que seja, não se pode impor à força normativa e à rigidez da Lei Maior. Conforme fiz ver por ocasião do implemento da medida cautelar neste processo, compreende-se sustentabilidade fiscal como direito difuso e fundamental, mais que apenas um postulado relevante. A sensata e planejada condução da dívida pública é instrumento de modelagem dos limites do possível e da aplicação de recursos públicos para a concretização de direitos.

Nesse sentido, entendo que, mantida a situação de bloqueio institucional entre os Poderes Executivo e Legislativo do Estado de Minas Gerais, não se pode postergar indefinidamente a adoção de medidas direcionadas ao ajuste fiscal de ente da Federação, sob pena de impossibilitar-se o alcance de um ambiente propício para as providências de equacionamento, circunstância que oneraria excessivamente o ente político, a ponto de comprometer sua autonomia e independência.

Os Poderes do Estado de Minas Gerais vêm se conservando incapazes de avançar no Regime de Recuperação Fiscal com o fim de superar o quadro objetivo de colapso fiscal. Parece haver verdadeira falta de vontade e motivação política, bem como de harmonia em prol do bem comum e da concretização dos direitos básicos da coletividade, enquanto os bloqueios políticos e institucionais se traduzem em barreiras à efetividade dos direitos e garantias fundamentais.

Quer dizer, as normas que estabelecem a possibilidade de adesão do Estado ao Regime de Recuperação Fiscal têm a finalidade de oferecer aos Estados possibilidade concreta de retomar situação de sustentabilidade fiscal, sustentabilidade esta que é pressuposto da atuação estatal no implemento das políticas públicas sociais. O procedimento de adesão, o qual conta com a participação tanto do Poder Executivo quanto do Legislativo, não é uma norma que deva ser aplicada de forma irrestrita, excluindo de todo a implementação de medida judicial que autorize a adesão de um Estado ao Regime, ainda que sem o cumprimento das etapas procedimentais previstas. Essa possibilidade de intervenção judicial decorre justamente da interpretação segundo a qual a norma de organização que prevê o procedimento de adesão ao Regime tem a finalidade de promover a sustentabilidade fiscal: a sustentabilidade fiscal não pode permanecer refém da atuação dos poderes que participam do procedimento de adesão; se

17 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). Segunda Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 983. Relator: ministro Nunes Marques. Autor: Governador do Estado de Minas Gerais, julgada em 12/12/2022 e publicada em 14/12/2022. Disponível em < <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355289939&ext=.pdf> >. Acesso em 25/03/2023.



houver situação de bloqueio institucional, tal que não seja possível obter um consenso entre os representantes dos Poderes Executivo e Legislativo quanto à adesão, com prejuízo à atuação fiscal do Estado, é possível que ocorra uma intervenção judicial que promova o diálogo entre os Poderes. Observe-se que essa medida judicial terá eficácia provisória, vigorando até que os órgãos que originalmente participam do procedimento de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal ajam efetivamente.

2.4 As normas organizatórias e a incidência de normas de responsabilidade dos agentes públicos

Finalmente, Canotilho ressalta a importância da incidência de normas de sancionamento político quando deixarem de ser cumpridas as normas organizatórias:

(4) apuramento de uma noção de controlo constitucional que não se limite a enfatizar unilateralmente o controlo jurídico das inconstitucionalidades e se preocupe também com as sanções políticas pelo não-cumprimento das tarefas constitucionais distribuídas pelos órgãos de soberania.¹⁸

Essa interpretação justifica a aplicação de sanções políticas aos agentes públicos responsáveis pelo descumprimento das normas organizatórias.

Sob esse aspecto assume importância o procedimento de *impeachment*, por meio do qual se aplicam sanções de natureza política.

A aplicação de sanções diretamente em face dos agentes públicos responsáveis pela violação das normas organizatórias faz sobrelevar a relevância de que os cargos públicos sejam exercidos por pessoas devidamente qualificadas e empenhadas em dar cumprimento aos valores constitucionais.

Trata-se de tema que merece maior atenção, no entanto, a sua abordagem foge ao escopo do presente trabalho, cuja atenção se prende às normas de organização sem cuidar da responsabilização dos agentes públicos.

Dado esse panorama geral concernente às normas organizatórias, o foco agora se dirige a uma análise da forma federativa de Estado, tomando como base da análise a noção de Estado unitário, a partir da qual se desenvolve a ideia de federação.

18 CANOTILHO, op. cit. p. 542.



3 FEDERALISMO

3.1 A ideia de Estado unitário

Estado Unitário é a forma de Estado em que existe uma única autoridade central com competência para estabelecer o ordenamento jurídico. De acordo com Raul Machado Horta:

[...] No Estado Unitário, como assinalou Jellinek, todas as autoridades do Estado são autoridades centrais. A descentralização administrativa, praticada nos séculos XVII e XVIII, superando a centralização unitária, organizou o Estado com o concurso de autoridades intermediárias e locais dispondo de poder de administração e decisão. A descentralização administrativa é solução do Estado monárquico, para descongestionar o centro do poder, ingressando no Estado Unitário dos séculos XVII e XVIII. O Estado Unitário centralizado é tipo ideal de Estado, enquanto o Estado descentralizado é o caso normal do Estado real, na distinção conceitual de Jellinek. [...]¹⁹

No Estado Unitário, todas as matérias públicas estão sujeitas à alçada de uma única autoridade, seja a do monarca, no caso do Estado absoluto, seja a de uma pessoa pública única, no caso de Repúblicas conformadas como Estados Unitários.

É incompatível a noção de descentralização com a de Estado Unitário?

Não. A descentralização do poder, mesmo nos Estados Unitários, é uma necessidade de ordem técnica. Manter todas as decisões políticas sob a autoridade de uma única pessoa é organização impraticável, principalmente na medida em que as demandas sociais se tornam mais numerosas e mais complexas. Conforme explica Bernardo Gonçalves Fernandes:

[...] Mas, será que podemos afirmar que não existe qualquer tipo de descentralização no mesmo [no Estado Unitário]? Essa conclusão, embora possa parecer lógica, é, sem dúvida, equivocada. Isso porque, apesar do Estado Unitário não possuir uma distribuição geográfica do poder político, haverá descentralização, pois seria inviável, em sociedades altamente complexas, termos um Estado no qual não existisse qualquer descentralização. A necessidade de desburocratização e democratização (aproximação polo central e população) são os responsáveis pela descentralização, que será intitulada de descentralização administrativa, ou seja, o polo central vai criar regiões, departamentos, distritos, municípios ou outra forma de descentralização. Estas vão se colocar e se afirmar como braços da administração dotados personalidade jurídica própria e irão desenvolver a aproximação entre o polo central e a sociedade com os objetivos já citados de desburocratização e democratização.²⁰

A descentralização do Estado Unitário acontece quando, no âmbito da autoridade central, institui-se um sistema hierárquico, com atribuição de competências próprias a cada agente público, mas sempre com fundamento de poder proveniente da autoridade central primeira.

19 HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 2ª Edição. Belo Horizonte: DelRey, 1999. p. 477.

20 FERNANDES. op. cit. p. 869-870.



No caso da monarquia, o monarca atribuía a delegatários o poder de gerir a coisa pública, mas sempre com a reserva da prerrogativa de avocar o poder delegado e proferir decisão própria com superioridade hierárquica em relação à decisão do delegatário.

Nas Repúblicas formadas como Estados Unitários, por outro lado, há um procedimento legal próprio por meio do qual é possível que se submeta a decisão de agentes públicos à apreciação de uma autoridade superior.

De todo modo, em última instância, esgotados todos os instrumentos possíveis, a decisão recai sobre uma autoridade única nos Estados Unitários. Ou seja, a descentralização que o Estado Unitário cria é parcial e pode vir a ser afastada em cada caso concreto, submetendo-se a decisão à autoridade central única.

A solução proposta pela forma do Estado Unitário se adapta bem a Estados com extensão territorial menor, em que não existam tantas discrepâncias sociais de uma região para a outro a ponto de se tornar necessária a existência de autoridades locais próprias.

A mesma solução não se conforma adequadamente a Estados com grandes diversidades locais. Para esses, é razoável que haja uma repartição da autoridade pública entre diferentes unidades de níveis diversos, atribuindo-se a cada uma das unidades competências próprias justamente para que cada unidade possa acolher interesses próprios de cada local. Essa é a proposta do federalismo, que será estudada a seguir.

3.2 Noção geral de federalismo

O Federalismo é forma de organização do Estado alternativa em relação à concepção de Estado Unitário.

Na Federação, existem diversos entes públicos autônomos entre si.

Os entes se dividem em vários níveis de acordo com a abrangência territorial da sua autoridade. Há um ente central com autoridade sobre todo o território nacional e há entes locais com autoridade sobre determinados territórios parciais.

A cada um dos entes é atribuído poder de decisão sobre determinadas matérias da vida pública. Por exemplo, geralmente o poder de emitir papel moeda é deferido ao ente federado central: sobre essa matéria o poder decisório permanece com as autoridades pertencentes a esse ente central. Por outro lado, questões urbanísticas geralmente são deferidas aos entes locais, cabendo então a esses entes decidir sobre questões afetas à organização das cidades.



Nada impede, no entanto, que cada um desses entes, tanto o central como os locais, possa descentralizar suas atividades, assim como se dá no Estado Unitário: nesse caso, institui-se um sistema hierarquizado de autoridades pertencentes ao mesmo ente, com previsão de mecanismos de controle das decisões dos subordinados pelos superiores.

Podemos citar como exemplo dessa descentralização a divisão administrativa da Receita Federal, órgão da União, em Superintendências Regionais: essa divisão não afasta a unidade do órgão Receita Federal, servindo a divisão como forma de promover o melhor desempenho dos serviços a nível local, sendo que, de todo modo, existe a possibilidade de interposição de recursos administrativos que conduzam a decisão de casos concretos a autoridades internas superiores.

3.3 Origem histórica do federalismo

A solução federalista decorreu, historicamente, da pretensão de se manter a coesão política das antigas Colônias Inglesas da América do Norte, que, após a independência, se haviam reunido a título de confederação, forma de organização em que cada um dos membros mantinha a sua soberania própria.

A obra O Federalista foi a proposta intelectual mais vigorosa a defender a reformulação da organização confederativa em uma forma federativa. Conforme expôs Hamilton, no capítulo primeiro:

Proponho-me discutir nesta obra os objectos seguintes: a utilidade da união á nossa prosperidade politica; a insufficiencia da confederação actual para mante-la; a necessidade de hum governo ao menos tão energico como aquelle que se vos propõe; a conformidade da constituição proposta com os verdadeiros principios do governo republicano; a sua analogia com a constituição dos nossos estados particulares; finalmente o augmento e segurança da manutenção desta especie de governo, da nossa liberdade e das nossas propriedades, que da adopção do projecto proposto deve resultar. Tratarei de responder occasionalmente a todas as objecções que me parecerem dignas de attenção.

Talvez pareção superfluas as razões com que eu procuro provar a utilidade da UNIÃO: a affeição para esta fórma de governo está tão profundamente gravada no coração da maior parte dos habitantes de cada estado, que impossivel deve parecer que ella encontre adversarios. Mas o facto he que já em alguns circulos da opposição começa a ensinar-se que a demasiada extensão dos treze estados não permite que sejam reunidos todos em hum só corpo, e que a divisão em confederações parciaes he ponto de absoluta necessidade: he mesmo provavel que esta opinião se vá propagando pouco e pouco até ter tal numero de partidistas, que, quando fôr tempo, não pareça escandaloso emitti-la abertamente. Para quem vê hum pouco ao longe, nada ha mais evidente do que a alternativa em que nos achamos, ou de adoptar a nova constituição, ou de que a UNIÃO se desmembre. Não he portanto inutil examinar as vantagens da



união, assim como os perigos a que a dissolução nos exporia: será este o primeiro objecto em cuja discussão vamos entrar.²¹

As razões que levaram à adoção da forma republicana são eminentemente políticas, não se pode negar. É de cunho político o argumento no sentido de que haveria maior felicidade e segurança na permanência da união política dos estados do que na divisão em diversos estados soberanos, assim como é de cunho político o argumento contrário (argumento antifederalista), em que se entende que as soberanias parciais trazem uma configuração mais propícia para a população.

Nem poderia ser diferente, já que estava em discussão a fundação de um novo ordenamento jurídico. A discussão jurídica em sentido estrito se dá num quadro em que já está existe um determinado ordenamento, a partir do momento em que é instituída uma Constituição.

Ilumina essa estratégia retórica o seguinte trecho do autor Thomas E. Woods Jr. no que se refere à alegação de que a competência dos Estados federados seria comprometida pela existência da União:

Para persuadir os oponentes da Constituição – os Antifederalistas – a mudar sua opinião, os autores de O Federalista lhes asseguraram que o governo federal proposto não iria comprometer os direitos de autogoverno dos estados. No #45 de O Federalista, Madison explicou que os poderes delegados ao governo federal sob a Constituição eram “poucos e definidos”, enquanto aqueles que permaneceriam com os estados eram “numerosos e indefinidos.” A atividade federal estaria confinada quase que exclusivamente às relações internacionais. Os poderes reservados aos estados, por outro lado, “vão se estender a todos os objetos que via de regra dizem respeito às vidas, liberdades e prosperidade do povo; e à ordem interna, ao progresso e à prosperidade do Estado.”²²

Prevaleceu, afinal, a proposta federalista, tendo-se organizado as soberanias parciais, agora estados federados, em uma soberania maior, preservadas amplas prerrogativas aos entes locais.

21 HAMILTON; MADISSON; JAY. op. cit. p. 5-6.

22 WOODS JR, Thomas E. *The Politically Incorrect Guide to American History*. Washington: Regnery Publishing Inc., 2004. p. 17. Tradução livre. Texto original: *To persuade opponents of the Constitution – the Antifederalists – to change their minds, the authors of The Federalist wanted to reassure them that the proposed federal government would not compromise the states’ rights of self-government. In Federalist #45, Madison explained that the powers delegated to the federal government under the Constitution were “few and defined”, while those remaining with the states were “numerous and indefinite.” Federal activity would be confined almost exclusively to foreign affairs. The powers reserved to the states, on the other hand, “will extend to all the objects which in the ordinary course of affairs concern the lives, liberties and properties of the people; and the internal order, improvement, and prosperity of the State.”*



Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco²³ ressaltam que o surgimento do federalismo decorreu da necessidade de se construir “um governo eficiente em vasto território”. O modelo de confederação, instituído entre as ex-colônias por meio de tratado internacional, “tinha como objetivo básico preservar a soberania de cada antigo território colonial”. As deliberações dos Estados Unidos em Congresso tinham, na prática, a eficácia de meras recomendações aos Estados, considerando-se, principalmente, a dificuldade de se obter recursos financeiros e humanos para as atividades comuns e a circunstância de que o Congresso legislava para os Estados, mas não para os cidadãos, nem havia um tribunal com competência para unificar a interpretação do direito comum aos Estados ou que resolvesse controvérsias entre eles. A fórmula federativa permitia que surgisse um governo eficiente comum para todo o território, mas para isso foi necessário que os Estados renunciassem às suas soberanias, a qual era entregue “a uma nova entidade, a União”, a qual teria “poderes bastantes para exercer tarefas necessárias ao bem comum de todos os Estados reunidos”. Os Estados, por sua vez, passaram a participar da formação da vontade da União por meio de representantes no Senado.

No que diz respeito aos motivos históricos e pragmáticos que induzem à união sob a forma de Estados Federados, Karl Loewenstein apresenta os seguintes requisitos para a formação de uma federação:

[...] Em geral, os impulsos para uma associação federal costumam ser paralelos com aqueles que tendem a criar uma unidade nacional entre diversos Estados até então separados, preferindo-se, no entanto, por razões específicas o tipo federal ao tipo unitário. A unidade nacional se busca através da diversidade regional. Junto à vizinhança geográfica ou melhor geopolítica, os seguintes requisitos têm uma importância decisiva: a comunidade de interesses políticos, econômicos ou estratégico-militares, tradição comum e aspirações comuns para o futuro, a maior parte das vezes uma relação de consanguinidade ou ascendência comum e, se bem que não seja necessário, também comunidade linguística. [...] ²⁴

23 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 14ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 895.

24 LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Editorial Ariel, 1979. p. 355. Tradução livre. Texto original: [...] *En general, los impulsos para una asociación federal suelen ser paralelos con aquellos que tienden a crear una unidade nacional entre diversos Estados hasta entonces separados, prefiriéndose, sin embargo, por razones específicas el tipo federal al tipo unitario. La unidad nacional se busca a través de la diversidad regional. Junto a la vecindad geográfica o mejor geopolítica, los siguientes requisitos tienen una importancia decisiva: la comunidad de intereses políticos, económicos o estratégico-militares, tradición común y aspiraciones comunes para el futuro, la mayor parte de las veces una relación de consanguinidad o común ascendencia y, aunque no es necesario, también comunidade lingüística. [...]*



3.4 Características do Estado federal

Diferenciando Estado Federal de Confederação, Bernardo Gonçalves Fernandes apresenta três grandes traços do Estado Federal.

Em primeiro lugar, afirma o autor que:

O Estado Federal se origina a partir de uma Constituição (esta o cria), ou seja, todos os entes vão alienar a sua soberania a um único ente, que será o ente soberano, restando àqueles o exercício de autonomia que a Constituição irá conferir aos mesmos.²⁵

No mesmo sentido, de acordo com Alexandre de Moraes:

O mínimo necessário para a caracterização da organização constitucional federalista exige, inicialmente, a decisão do legislador constituinte, por meio da edição de uma constituição, em criar o Estado Federal e suas partes indissociáveis, a Federação ou União, e os Estados-membros, pois a criação de um governo geral supõe a renúncia e o abandono de certas porções de competências administrativas, legislativas e tributárias por parte dos governos locais.²⁶

Então, a Constituição origina uma nova ordem jurídica e, a partir da opção política consagrada na Constituição, é instituída uma federação, ou seja, a própria Constituição reconhece a existência de entes diversos com competências próprias.

Como segunda característica do Estado Federado “[...] é proibido o direito de secessão, pois não é dado o direito de ruptura do vínculo aos entes federados”²⁷. Trata-se do princípio da indissolubilidade do vínculo federativo.

Esse princípio é absolutamente essencial para a noção de Estado Federado. Se houvesse direito de secessão, isso significa que qualquer dos membros da Federação poderia originar um Estado autônomo a qualquer momento, bastando para tanto o exercício do poder de secessão; quer dizer que o Estado teria o potencial de deixar de ser uma entidade única a qualquer momento, dando origem a diversos Estados parciais, possibilidade essa que excluiria a própria noção de Estado, o qual é tido justamente como uma entidade única, não múltipla.

A terceira característica é a de que “nos Estados Federais, tem sido utilizado um órgão de cúpula do Poder Judiciário para dirimir conflitos entre os entes autônomos (usurpações de competências legislativas, administrativas, tributárias etc.)”²⁸.

25 FERNANDES. op. cit. p. 871.

26 MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 38ª Edição. Barueri: Atlas, 2022. p. 340.

27 FERNANDES. op. cit. p. 872.

28 *Ibidem*.



Nos Estados Federados está prevista pela própria Constituição uma instância responsável por dirimir os possíveis conflitos entre os entes federados, instância cuja existência é necessária para que seja sempre possível a obtenção de uma solução estatal para esses conflitos.

Caso não houvesse meio institucional de solução dos conflitos, os entes federados se veriam na contingência de fazer valer suas razões por meio de recursos próprios e com prejuízo da autonomia do ente adversário.

Além dessas características, Alexandre de Moraes apresenta outras.

Menciona o autor, em primeiro lugar, que “os cidadãos dos diversos Estados-membros aderentes à Federação devem possuir a nacionalidade única dessa”²⁹. Com efeito, os cidadãos do ente local são cidadãos, com prerrogativa de nacionalidade, do ente central.

Em seguida menciona o autor que há uma “repartição constitucional de competências entre a União, Estados-membro, Distrito Federal e município”³⁰. Cada ente federado tem atribuições e prerrogativas próprias que não se confundem com as dos outros entes, por isso mesmo cada ente tem para si reservada parcela do poder estatal sob a forma de competência.

Prosseguindo, há a “necessidade de que cada ente federativo possua uma esfera de competência tributária que lhe garanta renda própria”³¹. É necessário que assim seja a fim de que as competências outorgadas aos entes possam ser efetivamente implementadas, implementação que depende do custeio das ações estatais, custeio que, por sua vez, depende da existência de recursos próprios do ente obtidos por meio da sua capacidade impositiva.

Na sequência menciona o autor o “poder de auto-organização dos Estados-membros, Distrito Federal e municípios, atribuindo-lhes autonomia constitucional”³². O poder de auto-organização é o poder conferido a cada ente de elaborar sua própria organização legal. Evidente que se a organização de um ente fosse proveniente de instâncias que lhe são estranhas

29 MORAES. op. cit. p. 340.

30 *Ibidem*.

31 *Ibidem*.

32 *Ibidem*.



a caracterização de ente não se daria a título próprio, mas como outorga da instância com poder de organização.

Ainda, há “a possibilidade constitucional excepcional e taxativa de intervenção federal, para manutenção do equilíbrio federativo”³³. Nas situações em que, como consequência da atuação de um dos entes federados, ocorrer infração da organização da federação, é necessário que exista um mecanismo de reestruturação federativa, por meio do qual os demais entes possam, legitimamente, substituir o ente federado que incorreu em infração com o estrito propósito de sanar as ilicitudes constatadas. Trata-se de medida que, a título provisório, retira do ente federado sua capacidade de ação própria até que seja retomada a observância das normas da federação.

O autor continua explicando que no Estado Federado há a “participação dos Estados no Poder Legislativo Federal, de forma a permitir-se a ingerência de sua vontade na formação da legislação federal”³⁴. Essa ingerência se dá por meio da presença de representantes dos Estados em uma das Casas Legislativas, o Senado Federal. Como as normas da federação são firmadas no seio da Constituição Federal, eventual modificação dessas regras, modificação essa que é processada no âmbito do Legislativo Federal, deve ser feita com a participação de representantes de todos os entes federados, que são os destinatários das normas federativas.

Ainda anota o autor que existe a “possibilidade de criação de novo Estado ou modificação territorial de Estado existente dependendo da aquiescência da população do Estado afetado”³⁵. Admite-se a reorganização da disposição dos entes federados por meio de procedimento do qual participem os entes afetados. É disposição salutar a fim de evitar que uma organização que venha a se tornar anacrônica não possa ser posteriormente modificada.

Conclui o autor observando que existe “um órgão de cúpula do Poder Judiciário para interpretação e proteção da Constituição Federal”³⁶, característica que já foi mencionada logo acima, neste mesmo Subcapítulo.

33 *Ibidem*.

34 *Ibidem*.

35 *Ibidem*.

36 *Ibidem*.



Cabe observar, agora considerando-se a análise feita por Fernanda Dias Menezes de Almeida, que o Estado Federado revela um aspecto unitário também no plano internacional, significando que o Estado Federado é uma pessoa jurídica de Direito Internacional Público única, que os cidadãos dos entes federados têm todos a nacionalidade do Estado Federal e que, para fins de relações exteriores, o território do Estado Federado é um só, abrangendo o território de cada um dos entes federados. Conforme explica a autora:

Perante o concerto das Nações, esse aspecto se manifesta pela unidade de personalidade (só o Estado federal é pessoa jurídica de Direito Internacional Público, o mesmo não ocorrendo com os Estados-membros); pela unidade de nacionalidade (não há nacionalidade estaduais: os nacionais dos Estados que aferem à Federação perdem a primitiva nacionalidade e adquirem a do Estado federal); e pela unidade de território (embora cada Estado-membro tenha território próprio, para efeitos externos o que conta é o território nacional como um todo).³⁷

Outras características do Estado Federado poderiam ser elencadas sem maior proveito, pois as que já foram enumeradas bastam para a devida compreensão dessa forma de organização do Estado.

O alicerce central da organização federativa é a divisão de competências entre os entes federado. É esse o tema do Capítulo a seguir.

37 ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 3ª Edição. São Paulo: Atlas, 2005. p. 27.



4 REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NO ESTADO FEDERADO

4.1 Delimitação e importância da repartição de competências

Antes de tudo, tenha-se a definição de competência fornecida por José Afonso da Silva, o qual afirma que:

Competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções.³⁸

Já a repartição de competências é a técnica mediante a qual se atribui a cada um dos entes federados poder decisório sobre determinado aspecto da vida social.

Essa repartição é critério que permite aferir o grau de centralização ou descentralização de um Estado Federado. Como expõe Fernanda Dias Menezes de Almeida:

Avulta, portanto, sob esse ângulo, a importância da repartição de competência, já que a decisão tomada a respeito é que condiciona a feição do Estado federal, determinando maior ou menor grau de descentralização.

Nesse sentido manifesta-se RAUL MACHADO HORTA (1985:9. ver também DURAND, 1965:183), lembrando não ser outra a razão por que a doutrina, de modo geral, encara a repartição de competências como “a chave da estrutura do poder federal”, “o elemento essencial da construção federal”, “a grande questão do federalismo”, “o problema típico do Estado federal”.³⁹

Será proveitoso delinear agora a evolução dos modelos de repartição de competências nos Estados Unidos da América, evolução que serviu de inspiração para outros países.

4.2 Evolução do modelo dual de repartição de competências nos Estados Unidos da América

A noção de federalismo dual, que, historicamente, prevaleceu no princípio da federação americana, parte da concepção de que há uma rígida e estrita distinção entre as competências da União e dos Estados. Nos termos de Bernard Schwartz:

“Na doutrina clássica anglo-americana do federalismo”, declarou um estudioso francês do Direito Público americano, “a divisão de poderes entre o estado federal e os estados membros garante a um e aos outros plena soberania no domínio apropriado a cada um. O exercício dos poderes federais não deve invadir a área dos poderes reservados aos estados membros. E vice-versa.” Foi este o conceito clássico de

38 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 39ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 483.

39 ALMEIDA. *op. cit.* p. 33-34.



federalismo no qual se baseou o sistema americano. É, em geral, classificado como a doutrina do federalismo dual.⁴⁰

Quer dizer, prevalece a ideia de uma plena soberania sobre os domínios de cada um dos entes federados. Não se imaginava a possibilidade de que houvesse uma cooperação entre os entes, com participação de diferentes níveis de entes federados na solução de um mesmo problema.

No plano do federalismo dual:

[...] A doutrina baseou-se na noção de dois campos de poder mutuamente exclusivos, reciprocamente limitadores, cujos ocupantes governamentais se defrontavam como iguais absolutos. De acordo com ela, tanto o Governo Federal quanto os governos estaduais tinham destinada a eles uma área de poder rigidamente definida. Nesta visão, o equilíbrio apropriado necessário ao funcionamento de um sistema federal é assegurado e mantido pela estrita demarcação da autoridade federal e estadual. [...] ⁴¹

Prossegue o autor esclarecendo que “[a] completa separação do poder estadual e federal requerida por esta concepção de federalismo, naturalmente, tem sido bem difícil de obter na prática. A linha entre a autoridade estadual e federal, na Constituição americana, não é traçada com nada que pareça precisão matemática” ⁴².

Ou seja, o federalismo dual exige que existe uma distinção precisa e exata quanto às competências de cada ente federado, quando na verdade a definição dos poderes no âmbito da Constituição americana conferia à União certos poderes expressos e a autoridade restante era reservada aos Estados⁴³.

Menciona o autor a situação da competência para regular o comércio. Deferia a Constituição à União competência para regulamentar o comércio com nações estrangeiras e o comércio que se desse entre os vários Estados, de forma que o comércio interno, aquele que se dá dentro de um Estado, teria sido reservado aos próprios Estados:

De acordo com o conceito do federalismo duplo, como foi indicado, o estado e a Nação têm, cada um, sua própria área exclusiva de autoridade. “O Governo feral, e os estados, embora ambos existam dentro dos mesmos limites territoriais, são soberanias separadas e distintas, atuando separada e independentemente um dos outros, dentro de suas respectivas esferas. O primeiro, em sua esfera apropriada, é supremo; mas os

40 SCHWARTZ, Bernard. *O Federalismo Norte-Americano Atual: Uma Visão Contemporânea*. Tradutor: Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984. p. 26.

41 *Ibidem*.

42 SCHWARTZ, *op. cit*, p. 27.

43 *Ibidem*.



estados, dentro dos limites de seus poderes não concedidos, ou, na linguagem da Décima Emenda, ‘reservados’, são tão independentes do Governo geral quanto aquele do Governo, dentro de sua esfera, é independente dos estados.” Segue-se, portanto, que, no que se refere à regulamentação do comércio, o Governo Federal não pode invadir o campo do comércio local reservado aos estados. E os tribunais americanos, preocupados principalmente com a preservação do federalismo dual contra usurpações indevidas da parte do Governo de Washington, traçaram, até recentemente, a linha do campo de comércio, como de outros campos, estritamente contra o exercício de autoridade regulamentadora federal.⁴⁴

E colaciona o autor ainda o caso *Hammer v. Dagenhart*, em que discutida a constitucionalidade de norma da União que proibia o transporte, no comércio interestadual, de produtos feitos numa fábrica que empregasse crianças de até uma idade especificada. Não seria lícito o comércio interestadual de produtos feitos por fábricas que empregassem crianças aquém da idade mínima. A princípio, teria a União agido nos estreitos limites da sua competência, uma vez que apenas o comércio interestadual, de competência da União, foi restringido. No entanto, a Suprema Corte, em julgamento ocorrido em 1918, firmou entendimento no sentido de que constituía efeito necessário da lei a regulamentação das horas de trabalho das crianças nas fábricas e minas existentes dentro dos estados, matéria de competência dos Estados:

No caso *Hammer versus Dagenhart*, deve-se notar, a lei em questão pretendia confinar-se aos limites do expresso poder do Congresso de regulamentar o comércio interestadual. Não procurava interferir na autoridade dos estados sobre a produção local. “A lei”, declarou o Juiz Holmes, num de seus mais célebres votos vencidos, “não se intromete com qualquer coisa que pertença aos estados. Eles podem regulamentar os assuntos internos e seu comércio doméstico como queira. Mas, quando procuram enviar seus produtos através da linha divisória estadual, não estão mais dentro de seus direitos.” Com esta opinião a maioria da Corte recusou-se a concordar. “Em nossa opinião, o efeito necessário desta lei é, por meio de uma proibição contra a movimentação de produtos comerciais comuns no comércio interestadual, regulamentar as horas de trabalho das crianças nas fábricas e minas existentes dentro dos estados, uma autoridade puramente estadual.”⁴⁵

Entende o autor que essa opinião da Suprema Corte “se ajustou perfeitamente à teoria do *laissez-faire* da função governamental que dominou o pensamento político e econômico nos Estados Unidos antes da grande depressão do início dos anos 1930”⁴⁶, ou seja, a finalidade maior da decisão fora a de afastar qualquer tipo de regulamentação do trabalho infantil como forma de garantir o livre funcionamento do sistema econômico:

44 *Ibidem*.

45 SCHWARTZ, *op. cit*, p. 28.

46 SCHWARTZ, *op. cit*, p. 29.



[...] O conceito de federalismo dual, tal como foi aplicado pela Corte Suprema, foi um complemento necessário do laissez-faire nos Estados Unidos. Excluindo rigidamente o Governo Federal do exercício de autoridade regulamentadora sobre um tema como aquele envolvido no Caso do Trabalho Infantil sob o fundamento de que ele estava dentro de esfera reservada exclusivamente aos estados, a Corte Suprema americana decretou virtualmente que o tema do trabalho infantil devia ser deixado somente para os controles que fossem permitidos pelo mecanismo de um sistema irrestrito de laissez-faire.⁴⁷

Na sequência, explica o autor que a reformulação da atuação do Estado, passando de uma função essencialmente regulamentadora e negativa para uma função ativa como agente social e econômico, tornou obsoleta a noção de federalismo dual na medida em que foi superada a própria doutrina econômica do laissez-faire:

A doutrina do laissez-faire, na qual se baseou o funcionamento da autoridade governamental nos Estados Unidos desde a fundação da República, mostrou-se inadequada para atender aos problemas apresentados pela grande depressão econômica iniciada em 1929. Sentiu-se, de um modo geral, que a economia nacional só poderia ser ressuscitada pelo aumento da intervenção do Governo Federal. O New Deal envolveu um grau de controle governamental da parte de Washington muito maior do que qualquer outro tentado antes no sistema americano. Para o País avançar, disse o Presidente Roosevelt em seu discurso de posse em 1932, “precisamos movimentar-nos como um exército treinado e leal disposto a sacrificar-se pelo bem de uma disciplina comum, porque sem tal disciplina nenhum progresso se faz, nenhuma liderança se torna efetiva”.⁴⁸

Compreendida no pacote do *New Deal* estava a Lei Nacional de Recuperação Industrial, a qual regulamentava detalhes de todo o sistema econômico. A necessidade de adoção dessa lei federal com ampla repercussão sobre a economia como um todo implicou a necessidade de que a Suprema Corte americana revisasse sua posição quanto à observância rigorosa do federalismo duplo, se bem que tivesse a Corte mantido sua jurisprudência inicialmente:

[...] A necessidade de regulamentação nacional do sistema econômico, que havia induzido os ramos legislativos e executivo do Governo Federal a descartar as políticas de laissez-faire que haviam controlado sua ação antes de 1929, destinou também a ter efeito sobre a jurisprudência da Corte Supremo. É verdade que houve certo retardamento antes que a Corte começasse a ajustar sua jurisprudência às mudanças exigidas pela Grande Depressão. Assim, embora as medidas do New Deal para lidar com a crise econômica fossem baixadas já em 1933, não foi senão em 1937 – dois anos depois da decisão do caso *Schechter* – que a Corte americana começou a eliminar as restrições sobre a ação federal que haviam sido impostas por sua rigorosa fidelidade ao federalismo duplo.⁴⁹

47 SCHWARTZ, *op. cit.*, p. 29-30.

48 SCHWARTZ, *op. cit.* p. 31.

49 SCHWARTZ, *op. cit.*, p.32.



Dando conta dos desenvolvimentos posteriores da jurisprudência da Suprema Corte, explica o autor que a jurisprudência se firmou no sentido de reconhecer ao Congresso competência para legislar sobre matérias que seria, *a priori*, de competência dos Estados, desde que a regulamentação federal vise “um fim legítimo”, isto é, vise o exercício de um poder concedido ao Congresso. Foi paradigmático nesse sentido o caso *Darby*, em que a Corte fixou que “o poder do Congresso sobre o comércio interestadual [...] não está confinado à regulamentação do comércio entre os estados”, estendendo-se o poder sobre:

[...] atividades dentro de um estado que tanto afetam o comércio interestadual ou o exercício do poder do Congresso sobre ele de modo a fazer da regulamentação delas um meio apropriado para a consecução de um fim legítimo, o exercício do poder concedido ao Congresso de regulamentar o comércio interestadual.⁵⁰

Ou seja, revogada a interpretação anterior no sentido de que a União não estaria autorizada a emitir normas sobre o comércio interestadual que tivessem o efeito de regulamentar o comércio no interior dos Estados, passou a Corte a entender que, ao contrário, a União poderia legislar mesmo sobre as atividades que se dão dentro dos Estados, desde que se tratasse de atividades que afetassem o comércio interestadual ou o exercício do poder do Congresso sobre esse comércio. Dessa forma, estava a União autorizada a legislar sobre atos de comércio que se dão no interior dos Estados desde que com a finalidade de regulamentar o comércio interestadual.

Essa nova interpretação ampliou sobremaneira o poder do Governo Federal, já que qualquer tipo de efeito –mesmo que indireto – sobre domínio de competência da União, atrairia o poder legislativo desta:

Se é o efeito sobre o comércio interestadual que é agora o teste, é difícil ver que limitações existem para o poder regulamentador federal. [...] Como até mesmo a atividade econômica puramente local pode ter pelo menos um efeito indireto sobre o comércio interestadual, parece haver pouca coisa, se existe alguma, no sistema econômicos americano que esteja hoje além da autoridade regulamentadora do Congresso. [...] ⁵¹

É possível afirmar que a nova interpretação deu origem a uma nova forma de federação, a federação de cooperação, em que não se faz uma divisão rígida entre as competências dos entes, antes se reconhece que a regulamentação será legítima caso vise a consecução de finalidades legítimas.

50 ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Supreme Court. United States v. Darby. Apud* SCHWARTZ, Bernard. *O Federalismo Norte-Americano Atual: Uma Visão Contemporânea*. Tradutor: Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984. p. 34.

51 SCHWARTZ, *op. cit.*, p. 35.



5.3 Surgimento do federalismo cooperativo nos Estados Unidos da América

Sob o novo modelo interpretativo que substituiu a interpretação dual, a União deixa de assumir o papel de um governo limitado pelas prerrogativas dos Estados e passa a ser uma espécie de governo geral, com autoridade para promulgar leis que se acredite sejam de interesse dos cidadãos. É o que demonstra Almeida:

ELLIS KATZ, detendo-se sobre a matéria, apresenta uma dupla ordem de indagações, referentes aos limites constitucionais que ainda existem à autoridade nacional e os limites que a expansão dessa autoridade colocou à atuação autônoma dos Estados. No que diz com o primeiro tema, reconhece que, afora as questões dos direitos civis e liberdades – que continuam a ser importantes limitações tanto para o poder nacional como para o poder estadual – e as questões relativas à separação de poderes, não há maiores limitações constitucionais ao governo federal. E explica essa afirmação, que reconhece ser, de certa forma, uma supersimplificação do problema, dizendo: ‘...constitucionalmente, a concepção do governo federal deixou de ser aquela de um governo limitado e passou a ser aquela de um governo geral, com ampla autoridade para promulgar qualquer lei que acredite ser do interesse dos cidadãos norte-americanos. Isso não significa sugerir que o governo nacional use sempre sua autoridade. Tal como todos os governos, o governo nacional norte-americano continua limitado por fatores econômicos e políticos’ (KATZ, 1985:6).⁵²

Observa a autora ainda que, apesar do incremento da autoridade da União, a realização de programas de colaboração entre as diferentes esferas federativas não se dá por meio de imposição da União, e sim mediante uma base consensual, de forma que restam preservados os princípios e práticas da Federação. Mesmo quando estão em jogo verbas federais, os mecanismos de obtenção de consenso entre as autoridades dos diferentes níveis federais são essenciais para a consecução dos programas de cooperação; particularmente é necessário que a União demonstre que os seus objetivos são condizentes com os interesses dos entes locais.

Almeida, citando Karl Loewenstein, menciona outros motivos que conduziram à conformação do novo modelo federativo de cooperação:

São eles: a) o destaque da figura do Presidente da República, que é a pilastra de todo o processo político; b) a perda, pelo Senado, de seu caráter original de protetor dos Estados, tendo caído totalmente sob a influência dos partidos políticos nacionais; c) o fenômeno da industrialização e do crescimento das cidades provocando a atenuação das individualidades estaduais e uma padronização dos comportamentos sociais (nos Estados Unidos, standardização do American Way of Life); d) a dependência dos Estados das subvenções federais; e) o papel dos partidos políticos que desenvolvem sua atividade em nível nacional, com programas que não se orientam para os

52 ALMEIDA, *op. cit.*, p. 37.



problemas regionais; f) a atuação também em nível nacional dos demais grupos pluralistas da sociedade. (LOEWENSTEIN, 1970:362).⁵³

Não é possível deixar de notar a prevalência que assume a União no modelo de federação cooperativa, o que traz à tona o problema da busca de um relacionamento equilibrado entre os entes federados, sempre tendo em vista a garantia de liberdade do jurisdicionado e a eficiência da atuação estatal.

A busca de uma solução para essa questão do equilíbrio induziu os teóricos constitucionalistas a divisarem diferentes técnicas de repartição de competências, o que será objeto de estudo no Capítulo a seguir.

Antes, todavia, é importante delinear a finalidade das sistemáticas organizatórias que se manifestam por meio do federalismo dual e do federalismo de cooperação.

5.4 Finalidade das formas de organização dual e cooperativa a partir da experiência americana

Como a adoção de um modelo dual ou de um modelo cooperativo reflete uma certa opção organizatória da Federação e tendo em mente a explicação de Canotilho no sentido de que as normas organizatórias têm uma finalidade específica, cumpre delimitar a finalidade de cada um desses sistemas.

A finalidade do federalismo dual é a de preservar as prerrogativas dos governos locais em face do temor de crescimento indefinido da autoridade do governo central.

O modelo dual também se mostra adequado quando existem grandes disparidades sociais entre os diferentes Estados e prevalecem, perante a consciência pública, os problemas locais.

Por outro lado, quando desponta a necessidade de fazer frente a problemas nacionais comuns de forma abrangente, surge adequada a organização por meio de federalismo de cooperação em que um ente nacional coordena a ação do país com o auxílio dos entes locais.

Essa síntese das finalidades, no entanto, deve ser tida como conclusão parcial a partir da análise da evolução do federalismo americano. Será demonstrado adiante que, no caso específico da federação brasileira, a finalidade das normas de federalismo cooperativo compreende não só a consecução de objetivos nacionais como também a adaptação dos programas nacionais ao âmbito local como forma de fazer frente a um interesse específico.

53 ALMEIDA, *op. cit.*, p. 39.



Pois bem, a partir dessa noção abrangente dos dois modelos de federalismo é que se desenvolvem técnicas de repartição das competências entre os entes com previsão maior ou menor de competências absolutas, tendendo a uma conformação de federalismo dual, ou com previsão de matérias de competência comum e coordenada dos entes, configurando-se um federalismo cooperativo.



5 TÉCNICA DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS ENTRE OS ENTES FEDERADOS

A técnica de repartição de competência entre os entes federados é a maneira de se fazer a divisão da autoridade dos entes de acordo com a matéria.

Historicamente, a primeira técnica a ser utilizada foi aquela adotada na Constituição dos Estados Unidos da América, em que, segundo Almeida, a Constituição especifica os “poderes da União, deixando para os Estados todos os demais poderes que não atribuiu à autoridade federal e nem vedou às autoridades estaduais” 54.

Nesse caso, temos duas técnicas: a da enumeração e a dos remanescentes: são enumeradas algumas competências da União, são enumeradas algumas competências vedadas e há norma que atribui as competências não mencionadas, competências remanescentes, a alguma categoria de entes, no caso, os Estados.

A previsão de reserva de certas matérias a um dos entes é também conhecida como técnica de repartição horizontal. No ensino de Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

Essa partilha dá-se por duas técnicas principais: uma, a de reserva de matérias à União ou aos Estados, daí competências reservadas ou exclusivas da União ou dos Estados. Neste caso, somente quem recebeu a competência pode dispor sobre a matéria, com exclusão de qualquer outro. Daí, por exemplo, o poder constituído da União não poder invadir a esfera de competência dos Estados, sob pena de inconstitucionalidade. Esta técnica é chamada de repartição horizontal, porque separa competências como se separasse setores no horizonte governamental. 55

Importante ressaltar também que, na Constituição americana, há previsão de poderes implícitos deferidos à União a fim de que essa possa concretizar suas competências explícitas. Como explica Fernanda Dias Menezes de Almeida:

De outra parte, consciente da necessidade de poderes instrumentais para o desenvolvimento dessas competências explícitas, teve o constituinte de Filadélfia a sábia cautela de deferir ao Congresso competência para “elaborar todas as leis necessárias ao exercício dos poderes especificados e dos demais que a Constituição confere ao Governo dos Estados Unidos ou a seus Departamentos ou funcionários” (I, 8, 18). Aí se depara a cláusula das competências implícitas da União, com base na qual a Suprema Corte operou a interpretação extensiva das competências federais, conforme antes demonstrado. 56

54 ALMEIDA, *op. cit.*, p. 47.

55 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 42ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 48.

56 ALMEIDA. *op. cit.*, p. 48.



Ao lado dessa forma de repartição horizontal foram instituídos modelos de compartilhamento dos poderes entre os entes federados. Ainda de acordo com Almeida:

É o que se deu, por exemplo, na Constituição da Argentina que, no artigo 107 (atual art. 125), chega a prever uma área de poderes compartilhados, ainda que sem disciplinar o modo de exercício desses poderes.

A Constituição da Venezuela, por sua vez, autoriza, no artigo 157, que o Congresso, por voto qualificado de dois terços de cada Câmara, atribua aos Estado ou aos Municípios determinadas matérias da competência nacional.⁵⁷

Essa alternativa de deferir competências compartilhadas corresponde ao modelo de repartição vertical de competências. De acordo com Manoel Gonçalves Ferreira Filhos:

Por vezes, a mesma matéria é deixada ao alcance de um (União) ou de outro (Estados – Distrito Federal). Fala-se então em competência concorrente. [...]

Esta técnica de repartição de competências é chamada de vertical porque separa em níveis diferentes o poder de dispor sobre determinada matéria. Isto, na verdade, favorece a coordenação no tratamento de uma questão por parte de diversos entes federativos.⁵⁸

A repartição vertical pode ainda ser subdividida em cumulativa e não cumulativa. De acordo com Bernardo Gonçalves, há repartição cumulativa quando “não há limites previamente definidos para a atuação concorrente entre os entes”. Há repartição não cumulativa quando “existem limites previamente definidos para atuação concorrente”, por exemplo, quando se prevê que “[a] União em uma mesma matéria editará normas gerais, e os Estados e o DF irão suplementar as normas da União para atender às peculiaridades regionais”, exemplo extraído da Constituição de 1988.⁵⁹

Valendo-se desses instrumentos, o Constituinte pode conceber uma federação com mais ou menos elementos duais ou cooperativos, maior ou menos centralização dos poderes na União.

Esse é o ferramental teórico básico que permitirá compreender a Federação brasileira.

Apresenta-se a seguir um resumo do desenvolvimento histórico da Federação no Brasil até que se alcance o ponto atual do desenvolvimento institucional, configurado na Constituição de 1988.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ FERREIRA FILHO. op. cit. p. 48.

⁵⁹ FERNANDES. op. cit, p. 885.



6 FEDERAÇÃO NO BRASIL

6.1 História da Federação no Brasil

O surgimento original da Federação no Brasil se deu de forma diferente daquela por que surgiu a Federação nos Estados Unidos da América. Enquanto nos Estados Unidos a configuração federal se deu por meio de um acordo entre Estados autônomos, a instituição da Federação brasileira ocorreu por meio de ato do governo central. Nesse sentido é a lição de Bernardo Gonçalves:

Historicamente, a Federação é uma aquisição da Modernidade, só surgindo no século XVIII a partir da experiência norte-americana, em 1787. Por isso mesmo, é natural que a Federação brasileira tivesse forte inspiração norte-americana, mas é de se registrar que sua formação deu-se de modo distinto do seu paradigma. Seu surgimento dá-se pela via do Decreto nº 1 de 15/11/1889, que também instituiu a forma republicana de governo, consolidando-se após a Constituição de 1891. E acabamos por adotar uma perspectiva centrífuga (do centro para a periferia), ou seja, um Estado unitário centralizado que se descentraliza, tornando-se um Estado Federal (por isso, classificamos quanto à origem o nosso federalismo de centrífugo). No caso norte-americano, a sua origem é classificada como centrípeta (da periferia para o centro), pois de uma Confederação (1781-1787) nasce um Estado Federal.⁶⁰

Seguindo agora os passos de Fernanda Dias Menezes de Almeida, observa-se que a primeira Constituição republicana, a de 1891, seguiu a técnica do federalismo clássico – dual, portanto. Mesmo essa Constituição continha, todavia, elementos inovadores em relação ao modelo clássico, como a previsão de poderes não privativos do Congresso e a previsão de autonomia dos Municípios no que dissesse respeito ao seu peculiar interesse. Conforme expõe a autora:

Assim, mais fiel à técnica do federalismo clássico foi apenas a Constituição de 1891, que relacionou no artigo 34 as competências federais privativas, embasou no nº 33 daquele dispositivo a competência implícita da União, e, no artigo 65, § 2º, atribuiu aos Estados os poderes residuais. Mesmo, porém, a primeira Constituição republicana chegou a prever, sem maior desenvolvimento, é verdade, uma área de poderes não privativos do Congresso (art. 35), estabelecendo ainda, no artigo 13, o direito da União e dos Estados de legislar sobre viação férrea e navegação interior, nos termos em que este direito fosse regulado por lei federal. Dos Municípios, que não são referidos na Constituição americana, dizia apenas nossa Constituição de 1891 que teriam sua autonomia assegurada em tudo o que respeitasse ao seu peculiar interesse (art. 68). Quanto à competência tributária, alinhavam-se nos artigos 7º e 9º, respectivamente, os tributos que caberia à União e aos Estados decretar prevendo-se mais a possibilidade de se criarem outros, cumulativamente ou não (art. 12).⁶¹

Já a Constituição seguinte, a de 1934, continha elementos de federalismo cooperativo de forma mais clara, dado que outras Constituições estrangeiras, particularmente a

60 FERNANDES, p. 303.

61 ALMEIDA. *op. cit.*, p. 55.



de Weimar e a da Áustria, haviam adotado modelo federativo com previsão de repartição de competências concorrentes. De acordo com Almeida:

De fato, na Constituição de 1934 é que por primeira vez se estabelece entre nós o esquema que prevê, a par da competência privativa da União (relacionada no art. 5º) e da competência remanescente dos Estados (assegurada no art. 7º, inciso IV), uma esfera de competências legislativas concorrentes, em que se cogita não só, mas também, do desdobramento, pelos Estados, de normas gerais editadas pela União, a exemplo do que previa a Constituição alemã no artigo 10.

A Constituição de 1934 previu matérias em que “cabia à União baixar normas gerais” e outras “em relação às quais cabia à União a competência legislativa plena”, sem excluir “a legislação estadual supletiva ou complementar sobre as mesmas matérias”. Havia previsão também de “competências concorrentes não legislativas, atribuídas à União e aos Estados”. Os Municípios tinham autonomia reconhecida, particularmente quanto à “eletividade do seu governo, à decretação de seus tributos, à aplicação de suas rendas e à organização dos serviços de sua competência”⁶².

As Constituições posteriores não inovaram substancialmente no que diz respeito às técnicas de repartição de competências utilizadas, variando tão somente a maior ou menor descentralização de poder. A Constituição de 1937 trouxe modificações que restringiram a “faculdade de os Estados participarem da legislação concorrente”, sem excluir o modelo de legislação concorrente em si. Já a Constituição de 1946 enumerou poderes da União, poderes remanescentes dos Estados e concorrentes, prevendo a competência supletiva e suplementar dos Estados; em relação aos Municípios, previu que estes gozavam de autonomia, “assegurada pela eleição de seus governantes e pela administração própria em tudo que fosse concernente ao seu peculiar interesse”. A Constituição de 1967, tanto na versão original quanto na versão conferida pela Emenda nº 1/1969, manteve “o arcabouço formal da Constituição de 1946, em tema de repartição de competências”⁶³.

De todo modo, observa a autora que prevaleceu, ao longo da nossa tradição federativa, o caráter centrípeto, com ampla prevalência da autoridade central sobre a dos entes locais.

62 ALMEIDA. *op. cit.*, p. 55-56.

63 ALMEIDA. *op. cit.*, p. 57-58.



A Constituição de 1988 buscou, na medida do possível, corrigir essa tendência centralizadora. Se bem que a solução não tenha sido totalmente inovadora, está presente influência de novas propostas colhidas da experiência de outras Federações⁶⁴.

Agora o foco da análise se centra sobre a Constituição de 1988, norma inauguradora do ordenamento jurídico brasileiro atual.

6.2 A Federação na Constituição de 1988

A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, de acordo com o art. 1º, caput, da Constituição Federal de 1988.

Compõem a Federação brasileira os seguintes entes: União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

A União é a “união indissolúvel” dos entes federados locais.

Interessante notar que a fórmula adotada pela Constituição Federal não reconhece, de forma expressa, a existência da União Federal como ente componente da Federação. Raul Machado Horta dá conta dessa situação:

É criticável, de modo geral, a redação que as Constituições Federais Brasileiras vêm dando ao artigo que trata da composição da República Federativa. Além da inclusão dos Territórios, nas Constituições anteriores, e a dos Municípios, na Constituição de 1988, como entes constitutivos da República Federativa, nota-se o esquecimento da União Federal na composição federativa. Os textos constitucionais brasileiros não identificam a União Federal como ordenamento central do Estado Federal ou da República Federativa. A União permanece oculta na cláusula da União indissolúvel, que vincula os ordenamentos parciais dos Estados e do Distrito Federal, sem explicitar a presença da União Federal na composição da forma de Estado. O “Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais” resolveu essa lacuna, adotando redação mais adequada à pluralidade dos ordenamentos jurídicos: “A República Federativa do Brasil é constituída pela associação indissolúvel da União Federal, dos Estados e do Distrito Federal” (art. 67).⁶⁵

Apesar da crítica tecida pelo autor à presença dos Municípios na composição da República, não é possível ignorar que se trata de uma opção expressa da Constituição de 1988, que criou terceiro nível federativo, ainda que com peculiaridades organizatórias próprias.

Prosseguindo, observe-se que cada ente federado é dotado de autonomia, caracterizada pela capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração.

64 ALMEIDA. *op. cit.*, p. 59.

65 HORTA, Raul Machado. *Estudos de Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora, 1995. p.380.



Auto-organização é a capacidade de emitir sua própria legislação a partir de uma norma fundamental, que, no caso da União, é a própria Constituição Federal, no caso dos Estados é a Constituição Estadual e no caso dos Municípios e do Distrito Federal é a Lei Orgânica.

Ter autogoverno significa que cada um dos entes tem autoridades políticas próprias, eleitas ou nomeadas.

Já autoadministração significa que cada ente é responsável pela gerência da própria máquina administrativa a fim de executar os serviços públicos próprios.

A forma federativa de Estado é cláusula pétrea, não se admitindo sequer a deliberação de proposta de emenda à Constituição tendente à abolição dessa forma de organização.

Essa é a estrutura básica da Federação brasileira. Deixamos a matéria concernente à repartição de competências para o Capítulo seguinte.



7 COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERATIVOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A repartição de competências na Constituição de 1988 tem caráter complexo, acolhendo elementos do modelo federalismo dual e do federalismo cooperativo. Além disso, contém a Constituição norma autorizadora da delegação de competência, como será detalhado.

7.1 Federalismo dual na Constituição de 1988

Os artigos 21 e 22 da Constituição de 1988 consagram fórmulas do federalismo dual, na medida em que fixam competências da União. O texto constitucional, ao atribuir expressamente à União algumas competências, faz presumir que não poderiam os entes locais legislar sobre essas matérias.

O art. 21 traz as competências gerais da União, as quais, segundo Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, “envolvem o exercício de poderes de soberano, ou que, por motivo de segurança ou de eficiência, devem ser objeto de atenção do governo central”⁶⁶. Observa o autor também que “o art. 21 não esgota o elenco das competências materiais exclusivas da União, como se nota do art. 177 da CF”⁶⁷, artigo esse que estabelece segmentos econômicos que constituem monopólio da União.

Já o art. 22 prevê competências legislativas privativas da União. Não se trata de rol exaustivo, como notam Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, que afirmam que “esse rol, entretanto, não deve ser tido como exaustivo, havendo outras tantas competências referidas no art. 48 da CF”⁶⁸.

Em relação aos Estados, prevê o art. 18, § 4º, que somente por lei estadual, se bem que dentro do período determinado por lei complementar federal, é possível a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, observados os demais requisitos procedimentais mencionados no dispositivo.

O art. 25, §§ 2º e 3º, confere aos Estados poderes para explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, e para, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

66 MENDES; BRANCO. *op. cit.* p. 920.

67 *Ibidem.*

68 *Ibidem.*



Observam Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, no entanto, que:

A maior parte da competência legislativa privativa dos Estados-membros, entretanto, não é explicitamente enunciada na Carta. A competência residual do Estado abrange matérias orçamentárias, criação, extinção e fixação de cargos públicos estaduais, autorizações para alienação de imóveis, criação de secretarias de Estado, organização administrativa, judiciária e do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Procuradoria-Geral do Estado. 69

Completando a integração do sistema no que se refere à distribuição de competências entre a União e os Estados, prevê o art. 25, § 1º, que são reservadas aos Estados as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição, formulação idêntica àquela adotada pela Constituição americana, que confere aos Estados as competências residuais.

Ainda, quanto aos Municípios, reconhece Fernanda Dias Menezes de Almeida que esses entes têm competência legislativa privativa para legislar sobre assuntos de interesse local, por força do disposto no art. 30, I, da Constituição. Conforme a autora, “pelo sim, pelo não, preferiu o constituinte expressamente proclamar que o Município legisla, e com exclusividade, sobre os assuntos de interesse local” 70. Essa competência também é manifestação do princípio dual, na medida em que resta excluída a intervenção dos demais entes federados quando se puder afirmar que uma matéria constitui assunto de interesse local.

Por fim, cabe mencionar a competência do Distrito Federal, ente que, de acordo com o art. 32, § 1º, acumula competências legislativas dos Estados e dos Municípios.

8.2 Federalismo cooperativo na Constituição de 1988

No tocante ao esquema de federalismo cooperativo, estabelece o art. 23 da Constituição matérias de competência administrativa comum da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

O art. 24 prevê matérias de competência legislativa concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal.

Pode-se elencar como instrumento de federalismo cooperativo também o art. 30, II, que confere aos Municípios competência para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

Não se pode esquecer a previsão da possibilidade de delegação, por parte da União, de suas competências privativas para que os Estados possam legislar sobre questões

69 MENDES; BRANCO. *op. cit.*, p. 922.

70 ALMEIDA. *op. cit.* p. 119.



específicas das matérias relacionadas no art. 22, de acordo com o parágrafo único desse mesmo artigo.

8.3 Harmonização das competências comuns e concorrentes

O Constituinte não se resumiu a definir que certas matérias seriam de competência comum e concorrente dos entes federados. Previu a Constituição forma de harmonizar as competências dos diversos entes.

Para as competências comuns, o parágrafo único do art. 23 preconiza que leis complementares fixem normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Ou seja, a Constituição não fixa de antemão qual é o foco de atenção da atuação de cada ente no âmbito das competências comuns, mas confere à lei complementar – lei complementar entendida como veículo formal, não como exigência de uma lei complementar única, singular. Exemplo dessa harmonização das competências é a Lei Complementar nº 140/2011, que fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas que se referem ao meio ambiente, em sentido amplo.

Já no que se refere à competência legislativa concorrente, adotou a Constituição Federal de 1988 o modelo de repartição vertical não cumulativa, com delimitação das esferas de atuação de cada ente. Conforme prevê o art. 24, § 1º, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União se limita ao estabelecimento de normas gerais, competência essa que, de acordo com o § 2º, não exclui a competência suplementar dos Estados.

Nesses dois parágrafos está prevista uma hipótese inicial: existindo norma da União que trata de normas gerais, os Estados podem suplementar a legislação da União.

Os §§ 3º e 4º do art. 24 preveem uma hipótese adicional: ausente norma da União, os Estados podem exercer a competência legislativa plena para atender às suas peculiaridades. Nesse caso, sobrevindo lei federal sobre normas gerais, a entrada em vigor dessa lei provoca a suspensão da eficácia da lei estadual, mas tão somente naquilo que lhe for contrário.

A prática constitucional revelou que essa preocupação do Constituinte de 1988 de harmonizar as competências concorrentes não foi suficiente para afastar os conflitos federativos. Por exemplo, a preocupação com a saúde dos trabalhadores fez com que alguns entes locais – a exemplo do Município de São Paulo, por meio da Lei municipal nº 13.113/2001 – editassem leis proibindo o uso de amianto como matéria prima na construção civil, apesar de estar então em vigor a Lei federal nº 9.055/1995 que, em seu art. 2º, autorizava a extração, industrialização, comercialização e distribuição do amianto na variedade crisotila no país. Seria



legítimo a um ente local editar lei que cria regime manifestamente contrário ao regime instituído por lei federal? Essa é apenas uma das dúvidas que a prática constitucional levantou.

A atenção passa, agora, à interpretação das normas de harmonização da competência legislativa concorrente, com o objetivo de se alcançar uma solução hermenêutica para a compreensão do que se entende por norma geral, para a delimitação dos poderes dos entes locais e para o equacionamento das antinomias entre normas de diferentes níveis federativos.



8 HARMONIZAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS CONCORRENTES

Já foram mencionadas as hipóteses para as quais há expressa solução harmonizadora constante da Constituição para a solução de disparidades entre as normas da União e as dos Estados ou do Distrito Federal.

Na sequência serão reexpostas as hipóteses já resolvidas pela Constituição Federal assim como novas hipóteses que podem surgir na prática constitucional.

8.1 Suplementação das normas federais pelos Estados

A primeira hipótese de coesão prevista na Constituição é aquela em que há lei da União sobre normas gerais.

Nesse caso, de acordo com a expressão do art. 24, § 2º, a existência da norma geral da União não impede aos Estados o exercício de competência suplementar.

O pressuposto dessa hipótese é, justamente, o de que haja norma geral da União. A existência dessa lei não suprime a competência dos Estados sobre a mesma matéria. Será constitucional a norma estadual se esta suplementar a legislação federal.

Suplementar tem o sentido de acrescentar algo, acrescentar à carga normativa da lei federal uma carga normativa adicional.

Essa carga normativa adicional deve ser harmônica com a da lei federal. É possível conceber que a lei estadual explique a norma federal, estenda a sua aplicação a hipóteses adicionais compatíveis ou inclua nova norma, sempre de forma compatível com a concepção original da lei federal.

Nesse sentido, mencione-se o seguinte trecho escrito por Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, em que fica clara a exigência de harmonia entre a regulamentação local e a federal no caso de exercício de competência suplementar:

[...] Os Estados-membros e o Distrito Federal podem exercer, com relação às normas gerais, competência suplementar (art. 24, § 2º), o que significa preencher claros, suprir lacunas. Não há falar em preenchimento de lacuna, quando o que os Estados ou o Distrito Federal fazem é transgredir lei federal já existente.⁷¹

O que distingue essa hipótese especificamente é a exigência de compatibilidade entre a norma estadual e a norma federal anterior.

Como aferir essa compatibilidade entre a norma estadual e a federal?

71 MENDES; BRANCO. op. cit. p. 924.



Para tanto, é preciso avaliar se o interesse defendido pela norma local é coincidente com o interesse amparado pela lei federal.

Por exemplo, se a lei federal traz normas protetivas ao meio ambiente, será harmônica com a lei federal norma local que traga, no mínimo, igual proteção ao meio ambiente.

Se a norma estadual for menos protetiva, tem-se dissonância entre a norma estadual e a federal e, por isso, não restará caracterizado exercício de competência suplementar. Quer dizer, o interesse defendido pela norma geral será desprestigiado pela norma estadual, o que afasta a noção de suplementar.

Daí a ideia de que as normas locais devem ser mais protetivas do que as federais: se o interesse amparado for o mesmo, só se pode falar em suplementação por parte da norma local se houver proteção adicional. Ressalta-se que essa exigência, entretanto, se restringe ao caso de exercício de competência suplementar. Conforme será demonstrado mais adiante, além da competência suplementar, os entes locais têm competência para fixar normas novas, caso em que não será exigível a convergência da norma local com a federal.

Agora, há uma suposição adicional no caso de exercício de competência suplementar: a de que a norma suplementar seja distinta da norma suplementada, que a norma estadual tenha conteúdo distinto daquele da norma federal.

Seria constitucional norma estadual que reproduzisse o conteúdo da federal? Trata-se de hipótese a ser analisada a seguir.

8.2 Reprodução pelos Estados da norma federal

A norma estadual que reproduz lei federal sobre normas gerais não suplementa, propriamente.

Repetir não é suplementar.

Sob uma ótica inicial, se a lei estadual não suplementa a lei federal anterior, seria de se concluir pela sua inconstitucionalidade.

Não parece ser essa a melhor solução, no entanto.

É possível afirmar que a finalidade da norma organizatória que defere aos Estados competência suplementar é a de tornar viável a execução dos programas nacionais a nível local, além de permitir a sua adaptação à realidade local.

A partir desse ponto de vista, não há por que negar aos Estados a possibilidade de reproduzir as normas federais. A reprodução da norma federal pelo Estado não constitui



obstáculo à consecução do programa de competência concorrente, antes se trata de reforço normativo, reconhecimento por parte do Estado da aplicabilidade da lei federal.

Seria possível objetar que, reproduzindo o Estado norma da União, estaria o Estado usurpando competência da União para legislar sobre normas gerais. Essa conclusão parte do pressuposto de que é através de uma análise literal do texto legal que se pode averiguar se uma norma se encaixa ou não no conceito de norma geral. No entanto, conforme será melhor exposto adiante, a tese que ora se defende é no sentido de que a caracterização ou não de uma norma como norma geral não depende de uma análise da literalidade do texto legal, e sim de uma ponderação a respeito da prevalência ou não do interesse nacional para a edição da norma.

Sob esse ponto de vista é possível concluir que há interesse próprio do Estado na repetição das normas federais como forma de reforçar a aplicabilidade da lei federal perante o Estado, ou seja, há um interesse próprio de atestar, perante a administração pública e perante os jurisdicionados, que se aplica a legislação federal mesmo no âmbito estadual.

O reconhecimento da possibilidade de o Estado reproduzir norma federal ocasiona, por sua vez, o seguinte problema: no caso de superveniência de alteração da lei federal, qual será a repercussão em relação à lei estadual?

De inconstitucionalidade não se trata, uma vez que a inconstitucionalidade é vício congênito e, por isso, uma alteração legislativa federal posterior à edição da lei não poderia fazer com que, retroativamente, a lei estadual se tornasse inconstitucional, ou mesmo que houvesse inconstitucionalidade a partir do momento da alteração.

A solução é a aplicação direta do art. 24, § 4º, da Constituição Federal: será suspensa a eficácia da lei estadual no que for contrário à lei federal superveniente que trazer normas gerais. Assim, se a alteração normativa federal não implicar total incompatibilidade com o regime anterior, é possível que permaneça em vigor a parte do regime anterior reproduzida pelo Estado.

Reconhecendo também a competência dos Estados para reproduzir as normas gerais da União, defende Fernanda Dias Menezes de Almeida que essa possibilidade tem três benefícios: permite a consolidação da legislação aplicável sobre determinada matéria; constitui forma mediante a qual o Estado possa expressar a compreensão local no sentido de que certa norma da União se trata de norma geral; e é meio de promoção da segurança jurídica. Por isso seriam constitucionais normas estaduais que reproduzem normas gerais da União. Em todo



caso, estaria aberta ao legislador estadual a possibilidade de “silenciar a respeito ou simplesmente se reportar aos dispositivos federais pertinentes” 72.

Pode-se mencionar como exemplo de reprodução a Lei nº 24.466/2023 do Estado de Minas Gerais, que institui política de enfrentamento à violência política contra a mulher no Estado. O parágrafo único do seu art. 1º define o que se entende por violência política contra a mulher:

Art. 1º [...]

Parágrafo único – Para fins do disposto nesta lei, considera-se violência política contra a mulher qualquer ação ou omissão, individual ou coletiva, com a finalidade de impedir ou restringir o exercício de direito político pelas mulheres.

Essa definição reproduz – ainda que não com as mesmas palavras – a definição de violência política contra a mulher contida no art. 3º da Lei federal nº 14.192/2021:

Art. 3º Considera-se violência política contra a mulher toda ação, conduta ou omissão com a finalidade de impedir, obstaculizar ou restringir os direitos políticos da mulher. Parágrafo único. Constituem igualmente atos de violência política contra a mulher qualquer distinção, exclusão ou restrição no reconhecimento, gozo ou exercício de seus direitos e de suas liberdades políticas fundamentais, em virtude do sexo.

Percebe-se que tanto na lei estadual quanto na federal, o critério diferencial para se definir se há ou não violência política contra a mulher é a finalidade da ação ou omissão. Ainda que a lei estadual não mencione o verbo “obstaculizar” no seu texto, há reprodução da mesma ideia, que é a de reconhecer como violência política contra a mulher o ato comissivo ou omissivo que pretenda anular de qualquer forma os direitos políticos da mulher.

Seria possível reputar como inconstitucional referida lei estadual? Afinal, ela não traz, ao menos na definição do conceito de violência política contra a mulher, carga normativa adicional em relação à federal tal que se pudesse dizer que há suplementação. A resposta, no entanto, deve ser negativa. A impressão de que não há ampliação da carga normativa desvanece ao se perceber que, na lei estadual, o conceito é introduzido no âmbito de uma nova política pública de âmbito estadual, de forma que, apesar de a definição formal ser a mesma, a repercussão jurídica é ampliada.

8.3 Competência dos Estados na ausência de lei federal

Trata-se de outra hipótese prevista expressamente na Constituição Federal: se não houver lei federal statuindo normas gerais, os Estados têm competência legislativa plena para atender às suas peculiaridades. É o que prevê o art. 24, § 3º, da Constituição Federal.

72 ALMEIDA, op. cit. p. 153.



Essa norma se justifica como forma de dar concretude aos valores constitucionais: como há solidariedade dos entes federados pela consecução dos programas mencionados expressamente na Constituição, não deve o Estado justificar sua inércia legislativa em razão da omissão da União; deve sim o Estado legislar amplamente a fim de realizar o valor constitucional perseguido, ainda que estritamente no seu âmbito local.

8.4 Competência do Estado para legislar sobre peculiaridades locais

Havendo lei federal, prevê a Constituição Federal que os Estados têm competência para a suplementar. Suplementar significa acrescentar algo coerente.

Editada lei estadual em sentido contrário à lei federal, a toda evidência, não se trata de exercício de competência suplementar: a norma contrária não suplementa, e sim diverge da lei federal.

Ora, a Constituição não outorga aos Estados competência para divergir da lei federal, mas tão somente para suplementar. Portanto, num primeiro momento, parece ser inconstitucional a lei estadual divergente do modelo federal.

Essa solução inicial resguarda a segurança jurídica: a existência de normas conflitantes, ainda mais normas de diferentes entes federados, implica antinomia incompatível com a busca da unidade do ordenamento.

Também protege essa solução a isonomia entre jurisdicionados de diferentes Estados: não há motivo por que existam diferentes regimes jurídicos para as mesmas questões de cunho nacional.

No entanto, recoloca-se a questão para uma análise mais aprofundada: no caso de antinomia entre a lei federal e a estadual, qual das normas deve prevalecer?

A Constituição dá clara prevalência à lei federal quando essa cria normas gerais. Por isso mesmo está previsto no art. 24, § 4º, que a superveniência de lei federal suspende a eficácia das estaduais no que houver contrariedade entre as duas, mas, note-se bem, quando a lei federal introduzir normas gerais.

Todavia, não é inconcebível que surja situação em que há norma da União que não trata de normas gerais. Por exemplo, o STF reconheceu que o art. 17, inciso I, alínea b), da Lei federal nº 8.666/1993, que só admitia a doação de bens imóveis da Administração Pública quando o donatário fosse outro órgão ou entidade da Administração Pública, tinha aplicação



restrita ao âmbito da União Federal. De acordo com o voto do relator, ministro Carlos Velloso, no julgamento da ADI 927 MC⁷³:

[...] Não veicularia norma geral, na alínea b, que cuida da doação de imóvel, se estabelecesse que a doação somente seria permitida para outro órgão ou entidade da Administração Pública. No ponto, a lei trataria mal a autonomia estadual e a autonomia municipal, se interpretada no sentido de proibir a doação a não ser para outro órgão ou entidade da Administração Pública. Uma tal interpretação, constituiria vedação aos Estados e Municípios de disporem de seus bens, a impedir, por exemplo, a realização de programas de interesse público [...]

Ou seja, uma norma emitida da União pretensamente aplicável a toda a Administração Pública, incluindo a dos entes locais, não poderia ser entendida como norma geral simplesmente a partir da sua interpretação literal.

A Constituição outorga à União, no caso de competência concorrente, autoridade apenas para legislar sobre normas gerais. Se, como na situação mencionada, se puder verificar que há norma da União que não caracteriza norma geral, não há autoridade da norma federal sobre as locais.

Retomando o texto constitucional, sabe-se que há previsão de que, no caso de lei federal sobre normas gerais, prevalece a norma da União e, portanto, será suspensa a eficácia da lei estadual em contrário; do que se deduz também que será inconstitucional lei estadual que, posterior à lei federal, contenha normas gerais em sentido contrário.

Mas, surge a pergunta: e se houver norma editada pela União que não possa ser considerada como norma geral e, ao mesmo tempo, esteja em vigor norma estadual com conteúdo contrário, qual prevalece? Para responder à pergunta, deve-se buscar novamente a finalidade das normas organizatórias estabelecidas pela Constituição.

Qual a finalidade de se estabelecer competência concorrente, afinal?

Quer parecer que a finalidade da competência concorrente é a de permitir que haja adaptação local dos programas nacionais para fazer frente a peculiaridades locais. Três observações justificam essa opinião.

Primeiro, o próprio fato de que os Estados têm competência suplementar. A finalidade da suplementação do programa nacional pelos Estados é justamente a de fazer frente a problemas locais. É comum que as políticas nacionais não se adaptem adequadamente às

73 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 927. Relator: ministro Carlos Velloso. Requerentes: Governador do Estado do Rio Grande do Sul, julgada em 03/11/1993 e acórdão publicado em 11/11/1994. Disponível em <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346697>>. Acesso em 21/10/2024. p. 10.



situações locais em razão da existência de disparidades regionais; disparidades de todo gênero, desde disparidades socioeconômicas a disparidades ambientais, por exemplo.

Segundo, deve-se atentar para o fato de que, quando a Constituição dá aos Estados competência legislativa plena no caso de ausência de lei federal, essa competência é deferida de forma qualificada: ela é deferida para que os Estados possam atender às suas peculiaridades.

Terceiro e por fim, o fato de que a Constituição não prevê a suspensão da eficácia das normas estaduais contrárias quando sobrevier lei federal, mas tão somente quando a lei federal trazer normas gerais, indica que a competência para legislar sobre peculiaridades locais é sempre dos Estados.

Ora, se a finalidade da existência do regime de competência concorrente é a de permitir que as políticas públicas, mesmo que sejam coerentes a nível nacional, possam se adaptar à realidade local de cada ente federado, o mais adequado é compreender que quando está em discussão uma peculiaridade local, deve prevalecer também a competência do ente local para regulamentar o assunto. Foi essa a solução adotada pelo STF na referida ADI 927 MC, em que se deu interpretação conforme à Constituição ao art. 17, inciso I, alínea b), da Lei nº 8.666/1993, a fim de determinar que a sua aplicação está restrita ao âmbito da União Federal, conforme se depreende da 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.

Assim, é possível responder à pergunta do seguinte modo: se a norma da União não trata de normas gerais, e sim de normas específicas, e há norma estadual em sentido contrário, prevalece a norma estadual.

Logo, é possível que seja válida e eficaz norma estadual contrária à legislação federal? Sim, desde que a norma estadual constitua resposta a peculiaridade local.

Apesar de admissível essa resposta, ela parte do pressuposto de que seja claro o sentido de peculiaridade local e, em contraposição, que também seja clara a ideia de que a lei federal em confronto não se trata de uma norma geral. Pretende-se na sequência deste trabalho, particularmente no Capítulo a seguir, demonstrar como essa vagueza conceitual pode ser resolvida por meio da procedimentalização desses conceitos em termos de interesses.

8.5 Justificação do critério da predominância do interesse

A conclusão exposta permite embasar o critério da predominância do interesse.



Se, num certo caso, prepondera o interesse isonômico de regência de uma matéria de maneira uniforme a nível nacional, prevalece o interesse da União e, portanto, se está diante de norma geral.

Se há, por outro lado, interesse local predominante, deve prevalecer a norma local.

Fixadas as balizas gerais das competências de cada nível federativo nas matérias de competência concorrente, não pode passar despercebido o fato de que essa delimitação não permite solucionar problemas concretos justamente em razão da vagueza dos conceitos de norma geral e de peculiaridade local. Afinal, como saber, numa hipótese específica, se a lei federal se ateve à regulamentação de normas gerais ou se, ao contrário, está presente interesse peculiar do Estado que justifique a prevalência das normas locais? É o que se debate no Capítulo a seguir.



9 NORMA GERAL E INTERESSE DOS ENTES FEDERADOS

9.1 Equivalência entre as noções de norma geral e interesse nacional

Conforme exposto no Capítulo anterior, se, por um lado, a Constituição dá à União prevalência para a fixação de normas gerais, a mesma Constituição reserva aos Estados, ainda que de forma implícita, a prerrogativa de estabelecer normas específicas para fazer frente a peculiaridades locais.

Percebe-se que há uma duplicidade de critérios: quando a Constituição se refere à competência da União, fala em normas gerais (art. 24, § 1º), e quando se refere à competência dos Estados, fala em peculiaridades (art 24, § 3º).

Entretanto, nos dois casos, tanto quando fixa a competência da União como quando estabelece a dos Estados, a finalidade da Constituição é a de evitar a existência de antinomias

Quer isso dizer que tanto o termo “normas gerais” quanto o termo “peculiaridades” remetem a um mesmo referente normativo: o equacionamento das competências de entes federados de níveis diversos.

Sabendo disso – que o objeto a que se referem os dois termos é o mesmo – é de se ver que é possível a redução de um ao outro. Nesses termos, pode-se dizer que normas gerais são aquelas que resolvem problemas de cunho nacional em que não há peculiaridades locais importantes.

Ou seja, a União tem competência para legislar de forma ampla sobre as matérias de competência concorrente, legislação impositiva na medida em que não houver peculiaridade local importante que faça surgir a competência dos Estados.

A competência suplementar dos Estados tem a finalidade de tornar aplicável a legislação federal, no entanto, não se circunscreve a competência dos Estados à suplementação: os Estados têm competência própria e plena nos casos em que houver peculiaridade local.

Esse equacionamento permite passar ao largo do complexo problema da conceituação de norma geral, conforme será demonstrado adiante.

No entanto, é importante aventar o problema da definição de norma geral tal como o tema tem sido tratado pela doutrina.

9.2 Problemática da conceituação abstrata de norma geral

Não se têm revelado satisfatórias as tentativas de fornecer uma definição abstrata de normas gerais.



A propósito, Diogo de Figueiredo Moreira Neto apresenta amplo elenco de características das normas gerais:

- Sintetizando-as, a partir dessas características, as normas gerais seriam institutos que:
- a) estabelecem princípios, diretrizes, linhas mestras e regras jurídicas gerais (BÜLHER, MAUNZ, BURDEAU, PONTES, PINTO FALCÃO, CLÁUDIO PACHECO, SHAID MALUF, JOSÉ AFONSO DA SILVA, PAULO DE BARROS CARVALHO, MARCO AURÉLIO GRECCO);
 - b) não podem entrar em pormenores ou detalhes nem, muito menos, esgotar o assunto legislado (MATZ, BÜHLER, MAUNZ, PONTES, MANOEL GONÇAVES FERREIRA FILHO, PAULO DE BARROS CARVALHO e MARCO AURÉLIO GRECCO);
 - c) devem ser regras nacionais, uniformemente aplicáveis a todos os entes públicos (PINTO FALCÃO, SOUTO MAIOR BORGES, PAULO DE BARROS CARVALHO, CARVALHO PINTO e ADILSON ABREU DALLARI);
 - d) devem ser regras uniformes para todas as situações homogêneas (PINTO FALCÃO, CARVALHO PINTO e ADILSON ABREU DALLARI);
 - e) só cabem quando preencham lacunas constitucionais ou disponham sobre áreas de conflito (PAULO DE BARROS CARVALHO e GERALDO ATALIBA);
 - f) devem referir-se a questões fundamentais (PONTES e ADILSON ABREU DALLARI);
 - g) são limitadas, no sentido de não poderem violar a autonomia dos Estados (PONTES, MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, PAULO DE BARROS CARVALHO e ADILSON ABREU DALLARI);
 - h) não são normas de aplicação direta (BURDEAU e CLÁUDIO PACHECO). 74

Essas características não são facilmente redutíveis entre si. Dizer, por exemplo, que as normas gerais se aplicam a situações homogêneas é discorrer a respeito da sua hipótese de incidência, enquanto dizer que essas normas são princípios é tratar da solução dos casos de antinomia, em que não se aplica o preceito do tudo ou nada. Ainda, dizer que as normas gerais se aplicam de forma uniforme aos entes públicos é utilizar critério concernente aos destinatários.

A existência de critérios diversos para a conceituação de normas gerais revela apenas que não há qualquer convergência de opiniões sobre o assunto.

O próprio autor, ao oferecer uma tentativa de conclusão, aponta algumas características essenciais das normas gerais, sem chegar a uma fórmula precisa:

Chegamos, assim, em síntese, a que normas gerais são declarações principiológicas que cabe à União editar, no uso de sua competência concorrente limitada, restrita ao estabelecimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos, que deverão ser respeitadas pelos Estados-Membros na feitura das suas respectivas legislações, através de normas específicas e particularizantes que as detalharão, de modo que possam ser aplicadas direta e imediatamente, às relações e situações concretas a que se destinam, em seus respectivos âmbitos políticos.
[...]

74 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Competência Concorrente Limitada: O Problema da Conceituação das Normas Gerais*. Revista de Informação Legislativa, Brasília: outubro/dezembro de 1988, ano 25, número 100. p. 149-150.



O conceito oferecido sublinha os seguintes elementos que consideramos essenciais:

- 1.º – São declarações principiológicas – não se identificando com os princípios *tout court* ou as normas-princípios que possam contê-los;
- 2.º – São declarações que cabem ser editadas pela União, no uso de sua competência concorrente limitada;
- 3.º – São declarações que estabelecem diretrizes nacionais sobre certos assuntos – enumerados constitucionalmente;
- 4.º – São declarações que deverão ser respeitadas pelos Estados-Membros na feitura de suas respectivas legislações, através de normas específicas e particularizantes – bem como pelos Municípios, quando na relação de competência limitada com a União ou, nas previsões constitucionais estaduais, com o Estado-Membro a que pertença;
- 5.º – São declarações que, uma vez detalhadas, podem ser aplicadas indireta e mediatamente às relações e situações concretas a que se destinam, em seus respectivos âmbitos políticos. 75

Essa definição incorre no mesmo erro das enumerações de características, ao incluir no conceito de norma geral critérios distintos e irreduzíveis entre si. Afirmar que as normas gerais têm caráter principiológico significa que a solução de conflitos entre normas não segue uma lógica de tudo ou nada. Dizer que a União edita normas gerais é simplesmente afirmar a competência da União para estabelecer normas gerais, sem esclarecer qual o critério para se definir se uma norma da União é ou não geral. Quando diz que as normas gerais são diretrizes, traz o autor definição sobre o conteúdo da norma, querendo dizer que será exigível uma regulamentação posterior que especifique o conteúdo a fim de que seja possível a efetiva aplicação. Afirmar que os Estados devem obediência às normas gerais é definir quem são os destinatários da norma. Finalmente, preconizar que as normas gerais têm aplicação indireta e mediata é definir a generalidade a partir da sua eficácia em relação a situações subjetivas concretas.

A exposição de Diogo de Figueiredo Moreira Neto é bastante representativa da visão, por assim dizer, clássica do conceito de normas gerais. Apresentam-se a seguir outras manifestações doutrinárias que também buscam conceituar a noção de norma geral a partir de critérios formais.

Carlos Alberto A. de Carvalho Pinto, citado por Tércio Sampaio Ferraz Júnior, faz uma dedução a contrário do conceito de norma geral nos seguintes termos:

- a. não são normas gerais as que objetivem especialmente uma ou alguma dentre várias pessoas congêneres de direito público, participantes de determinadas relações jurídicas;
- b. não são normas gerais as que visem, particularizadamente, determinadas situações ou institutos jurídicos, com exclusão de outros, da mesma condição ou espécie;

75 MOREIRA NETO. *op. cit.* p. 159-161.



c. não são normas gerais as que se afastem dos aspectos fundamentais ou básicos, descendo a pormenores ou detalhes. 76

Da mesma forma, a definição parte de critérios que não são equivalentes, o que impede uma conceituação clara. Percebe-se que o primeiro critério se refere à abrangência da disposição normativa: se uma norma particulariza as pessoas de direito público referidas, não se poderia dizer que é uma norma geral. O segundo critério parte da ideia de situação ou instituto jurídico, de forma que se a norma visar a regulamentação de apenas uma situação ou instituto, essa não seria uma norma geral (segundo esse critério, a norma federal que estabelece percentual mínimo da vegetação nativa a ser preservado em imóveis rurais a título de reserva legal não seria uma norma geral, na medida em que se trata de norma que se refere a um instituto específico, o da reserva legal). Ainda, não seria norma geral a que trouxesse pormenores, sem se limitar a aspectos fundamentais ou básicos – de forma que, segundo parece, o art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), LC n° 101/2000, que estabelece limites de despesa total com pessoal, não poderia ser considerado uma norma geral, já que a disposição desce a pormenores, estabelecendo percentuais distintos para cada esfera federada, determinando quais despesas não são consideradas no cômputo da despesa total e inclusive prevê regra bastante específica, vedando a dedução da parcela custeada com recursos aportados para a cobertura de déficit financeiro dos regimes de previdência na verificação do atendimento dos limites de despesa total com pessoal. É evidente que esses critérios levam a absurdo. O art. 19 da LRF é uma norma geral, devendo ser aplicada pelos entes federados locais, considerando-se o interesse nacional em se estabelecer critérios uniformes de despesas como forma de se buscar o equilíbrio fiscal.

A dificuldade é tanta em se definir os interesses que Renato Monteiro Rezende⁷⁷ chega a cogitar que seja impossível chegar a uma equação satisfatório da competência dos entes:

76 PINTO, Carlos Alberto A. de Carvalho. *Normas Gerais de Direito Financeiro*, São Paulo: 1949. p. 24. *Apud* FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Normas Gerais e Competência Concorrente: Uma exegese do art. 24 da Constituição Federal*. In: Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo: 1995, V. 90. p. 245-246.

77 REZENDE, Renato Monteiro. *Normas Gerais Revisitadas: A Competência Legislativa em Matéria Ambiental*. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado, Brasília: fevereiro/2013. Texto para Discussão 121. p. 5.



No Brasil, a questão dos limites da competência legislativa da União e dos Estados no âmbito da legislação concorrente nunca logrou ser satisfatoriamente equacionada. E talvez nunca venha a sê-lo.

Apesar da dificuldade, o autor oferece algumas balizas conceituais. Em primeiro lugar, é possível associar a ideia de norma geral à necessidade de que haja uma “regulação nacionalmente uniforme”. Todavia, não se poderia reduzir o conteúdo dessas normas à enunciação de princípio, já que é conhecida a competência da União para emitir normas gerais sobre matéria tributária, por exemplo, âmbito em que se reconhecem como norma geral disposições sobre “prazos, sua forma de contagem e causas de interrupção ou suspensão”; quer dizer, admite-se um detalhamento na própria norma geral⁷⁸.

No contexto da repartição de competências, as normas gerais funcionariam como “condição para o exercício da competência suplementar dos Estados, uma vez que a regulação das peculiaridades se dá dentro do quadro delineado pelas normas gerais e não em oposição a ele ou em sua ausência”⁷⁹. Quer isso dizer que a capacidade de suplementar dos entes locais depende de que haja algo a ser suplementado. Entretanto, não seria adequado limitar de todo a capacidade legislativa dos Estados em situações de omissão da normativa geral, já que os Estados se veriam “impossibilitados de disciplinar a contento aquilo que constitui matéria inexplorável pelas normas gerais, ou seja, as suas peculiaridades”⁸⁰.

Essa condição imposta à competência dos Estados, por outro lado, se manifesta também na impossibilidade de a União pretender legislar sobre pontos que desbordem da noção de norma geral. “A União não pode, em princípio, legislar sobre situações de fato que exijam tratamento legislativo diferenciado de Estado para Estado, pois, se o fizesse, estaria legislando sobre peculiaridades [...]”⁸¹.

Não poderia a União, ainda, estabelecer “normas cujo âmbito territorial de vigência não seja o território nacional”⁸². Nesse caso, não poderiam ser consideradas como normas

78 REZENDE. op. cit. p. 19-20.

79 REZENDE. op. cit. p. 21.

80 Ibidem.

81 REZENDE. op. cit. p. 22.

82 Ibidem.



gerais as regulamentações da União referentes a certos biomas, como a Amazônia ou a mata atlântica, já que são biomas que não se estendem sobre todo o território nacional.

A conclusão é a de que as normas gerais deveriam abarcar apenas matérias que “exige tratamento uniforme nacionalmente”, enquanto o espaço reservado aos Estados seria o da “regulação específica e estadualmente restrita das peculiaridades”⁸³. Apesar de que com a condição de que se trate de regulamentação específica e restrita a peculiaridade local, reconhece o autor a existência de espaços próprios de competência dos entes locais. Resta a questão de definir quando há, afinal, interesse nacional uniforme ou interesse peculiar do ente local.

De forma semelhante, José Levi Mello do Amaral Júnior ressalta que as competências concorrentes são não cumulativas, ou seja, há espaços de atuação próprio para os entes federados de diversos níveis, cabendo à União legislar sobre normas gerais, enquanto cabe aos demais entes complementar⁸⁴. Essas competências “precisam ser não cumulativas a bem, precisamente, da segurança jurídica”.⁸⁵ Dessa forma, ainda que não haja hierarquia entre leis de entes de níveis federados diversos, a lei nacional “condiciona a legislação dos demais entes”⁸⁶, isso no sentido de que as normas gerais devem, necessariamente, ser observadas pelos entes locais. A competência suplementar, nesses termos, seria um complemento à “moldura, respeitados os limites da moldura”⁸⁷.

Além disso, observa o autor que a competência da União para emitir normas gerais não exclui a competência própria da União para prever normas específicas, desde que “circunscritas a ela própria, União”⁸⁸. Interpretando *a contrario*, entende-se que não caberia à norma geral estabelecer regras específicas, mas apenas a moldura. O autor não especifica,

83 REZENDE. *op. cit.* p. 25.

84 AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Federalismo e Repartição de Competências: A Afirmação das Autonomias Locais e a Superação do Princípio da Simetria. In: Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo: 2022, Volume 117. p. 138.

85 AMARAL JÚNIOR. *op. cit.* p. 139.

86 *Ibidem*.

87 AMARAL JÚNIOR. *op. cit.* p. 140.

88 AMARAL JÚNIOR. *op. cit.* p. 139.



entretanto, como saber se uma norma é específica ou não, o que traz à tona, da mesma forma, a discussão quanto a se poderiam ser ou não consideradas como normas gerais as leis federais que dispõem sobre reserva legal de vegetação nativa e de fixação de limites de despesas com pessoal.

Retomando a leitura do texto de Tércio Sampaio Ferraz Júnior⁸⁹, este autor, a partir de uma abordagem do ponto de vista lógico, afirma que o termo constitucional “norma geral” pode estar se referindo às normas gerais pelo conteúdo, ou seja, gerais no sentido de que “a matéria prescrita se reporta a toda e qualquer ocorrência da espécie”, e às normas universais, que são as normas aplicáveis a todos, “gerais pelo destinatário”. Reconhece o autor que essa esquematização “não resolve inteiramente a questão interpretativa”, devendo-se recorrer a “uma hermenêutica teleológica”, que tome em conta o “interesse prevalecente na organização federativa”. Essa redução ao conceito de interesse enfatiza o contexto do federalismo de cooperação, em que se dá “menor importância à separação e independência recíproca entre eles [os entes federativos]”, antes sobressai a ideia de cooperação entre os entes. Nessa interpretação finalística, entram em jogo questões relativas à abrangência do interesse defendido pela regulamentação, à circunstância de ser um interesse comum entre diversos entes federados e à necessidade de que haja uma regulamentação uniforme para todo o território nacional a fim de evitar conflitos. Nas palavras do autor:

9. Ora, o federalismo cooperativo vê na necessidade de uniformização de certos interesses um ponto básico da colaboração. Assim, toda matéria que extravase o interesse circunscrito de uma unidade (estadual, em face da União; municipal, em face do Estado) ou porque é comum (todos têm o mesmo interesse) ou porque envolve tipologias, conceituações que, se particularizadas num âmbito autônomo, engendrariam conflitos ou dificuldades no intercâmbio nacional, constitui matéria de norma geral.

Esse trecho é bastante significativo ao dissolver a ideia de hierarquia federativa na ideia de interesse incorporado à regulamentação, que é o tônus da tese ora empreendida.

89 FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Normas Gerais e Competência Concorrente: Uma exegese do art. 24 da Constituição Federal*. In: Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo: 1995, V. 90. p. 248-249.



Da mesma forma, Victor Nunes Leal⁹⁰ observa que a definição das competências municipais a partir do critério de interesse local traz dificuldades decorrentes da mudança de concepção sobre o que seja, afinal interesse local:

A dificuldade aumenta quando se observa que certos assuntos, que ontem só diziam respeito à vida de um município, podem hoje interessar a diversos, a todo um Estado, ou mesmo ao país inteiro. Essa variação, no tempo, da área territorial sobre a qual repercute um grande número de problemas administrativos torna muito relativa a noção de peculiar interesse do município, ou de interesse local, perturbando a solução do assunto no terreno doutrinário.

Ou seja, um mesmo assunto que, num certo momento, pôde ser considerado como de interesse local, pode vir a ser considerado como de interesse mais amplo, de forma que restaria justificada a emissão de norma por parte de ente federativo maior com a qualidade de norma geral a ser observada pelos Municípios. Percebe-se que também aqui se faz uma interpretação teleológica da competência dos entes federados, tomando-se em conta em conta o interesse abarcado pela regulamentação do ente para definir se a norma pode ou não ser considerada como de interesse local.

Fazer equivalerem os conceitos de norma geral e interesse nacional permite a obtenção de método de fixação da competência de cada ente sem necessidade de adoção de fórmulas apriorísticas. No Subcapítulo 9.11 serão expostos mais entendimentos doutrinários que vão no sentido de se reconhecer essa equivalência. Até lá, a intenção é a de demonstrar como a própria sistemática constitucional dá margem a esse equacionamento.

Na sequência será apresentada conclusão inicial que constitui um primeiro passo na reformulação dos conceitos constitucionais em termos de interesses.

9.3 Presunção de que as leis federais tratam de normas gerais

Retomando alguns pontos do raciocínio, tem-se que é competência da União fixar normas gerais, cabendo aos Estados e ao DF suplementar essas normas. Concluiu-se também que é competência própria dos Estados e do DF legislar sobre peculiaridades locais, hipótese em que prevalece a norma local em detrimento da aplicação da federal, no caso de antinomia.

Num plano abstrato, no entanto, sem consideração a qualquer peculiaridade, é possível afirmar que prevalece o caráter de norma geral das leis federais?

A própria escolha do termo peculiaridade pressupõe que se demonstre uma circunstância atípica local que permita o desvio em relação à norma geral.

90 LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto: O Município e o Regime Representativo no Brasil*. Companhia das Letras, São Paulo: 2012. Versão eletrônica: Capítulo 2: Atribuições municipais, parágrafo 1.



Assim, no plano abstrato, sem apurar qualquer circunstância concreta, parece razoável que se dê prevalência à norma da União.

A própria noção de que a União age em defesa de interesses nacionais implica a de que a União tome em consideração, na elaboração de suas leis, os mais diversos interesses sociais, ou seja, presume-se que a União tome em conta inclusive as situações locais específicas de cada região.

Portanto, é de se presumir que, a não ser que haja demonstração em contrário, que a lei federal traz normas gerais.

Essa presunção confere ao Estado e ao DF o ônus de demonstrar a peculiaridade local, o que será detalhado na sequência.

Em síntese, o fato de que a União possa agregar à sua regulamentação todos os interesses de cunho nacional, inclusive interesses locais, faz com que se presuma o caráter de norma geral da sua legislação.

Como exceção a essa presunção, mencione-se a situação em que a lei federal se refere especificamente à atuação de órgãos federais. Por exemplo, o art. 27 da lei de acesso à informação, Lei n. 12.527/2011 prevê quais autoridades têm competência para atribuir sigilo no âmbito da administração pública federal, conforme se depreende do caput:

Art. 27. A classificação do sigilo de informações no âmbito da administração pública federal é de competência:

Da mesma forma, as normas federais que regulamentam o estatuto dos seus servidores públicos não assumem o caráter de norma geral, pois se referem exclusivamente ao regime jurídico mantido entre esses profissionais e a União.

Evidente que se trata de normas que amparam interesse da União em sentido estrito, quer dizer, interesse da organização da União enquanto ente federado, mas sem pretensão de constituir norma de interesse nacional a ser aplicada aos demais entes federativos. Ou seja, para a atribuição de sigilo a documentos de interesse dos Estados e do DF, não se aplica o art. 27, que tem aplicação restrita à classificação de sigilo no âmbito da administração pública federal, e, para a regulamentação da relação mantida entre os servidores estatais e a correspondente Administração Pública, não se aplicam as normas estatutárias federais.

Pode-se dizer que essas situações dizem respeito às normas federais em sentido estrito, enquanto as normas federais que estabelecem normas gerais seriam normas nacionais. Essa distinção, conquanto reconhecida pela doutrina, não encontra amparo literal no texto constitucional, que estabelece que é a lei federal que deve trazer normas gerais, sem utilizar a terminologia lei nacional.



Cabe observar ainda que se essa presunção de que as leis federais trazem normas gerais corresponde à máxima da *presumption against preemption*, aventada no âmbito do STF principalmente pelo ministro Edson Fachin. De acordo com essa máxima, a União tem o poder de afastar a competência dos demais entes sempre que estabelecer lei geral, o que significa que a União tem poder de preempção em relação ao exercício da competência nas matérias de competência concorrente. Por outro lado, ausente lei federal, aplica-se presunção em sentido contrário, a *presumption against preemption*, que significa que os entes locais têm o poder de exercer suas competências nas matérias de competência concorrente no silêncio da lei federal. Menciona-se, nesse sentido, o seguinte trecho do voto proferido pelo ministro Edson Fachin no julgamento da ADI 6.343 MC-Ref91:

Quarta: A União exerce sua prerrogativa de afastar a competência dos demais entes sempre que, de forma nítida, veicule, quer por lei geral (art. 24, § 1º, da CRFB), quer por lei complementar (art. 23, par. único, da CRFB), norma que organiza a cooperação federativa. Dito de outro modo, na organização das competências federativas, a União exerce a preempção em relação às atribuições dos demais entes e, no silêncio da legislação federal, têm Estados e Municípios a presunção contra essa preempção, a denominada “*presumption against preemption*” do direito norte-americano. O Congresso Nacional poderá, se assim o entender, regular, de forma harmonizada e nacional, determinado tema ou política pública. No entanto, no seu silêncio, não se pode tolher o exercício das competências dos demais entes na promoção de direitos fundamentais.

O entendimento do ministro é o de que se houver opção expressa do Congresso Nacional no sentido de atribuir à União a competência sobre determinada matéria, estaria preclusa a competência dos demais entes em relação ao mesmo assunto. Por outro lado, ausente previsão legal expressa atribuindo à União a competência, deve-se presumir que não está excluída a competência dos entes locais.

Não há correspondência com a ideia de presunção de que as normas federais correspondam a normas gerais na medida em que a presunção ora defendida independe de opção expressa em lei, mas decorre do próprio modo de organização do federalismo de cooperação, no qual se presume que todos os entes federados buscam valores comuns. O federalismo de cooperação justifica que se reconheça a competência dos entes de maior abrangência para incluir na sua regulamentação qualquer interesse público relevante, ainda que localizado, e é

91 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.343. Relator: ministro Marco Aurélio, Redator do Acórdão: ministro Alexandre de Moraes. Requerente: Rede Sustentabilidade, julgada em 06/05/2020 e acórdão publicado em 17/11/2020. Disponível em < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754391739> >. Acesso em 24/10/2024. p. 2.



essa capacidade de inclusão na regulamentação geral de interesses locais que justifica a presunção de que as normas dos entes continentes sejam presumidas como gerais em relação às normas dos entes contidos, independentemente de alguma previsão legal expressa.

9.4 Comprovação da peculiaridade local pelos Estados

O Estado, se quiser emitir normas que prevaleçam em relação àquelas da União, deve comprovar que há peculiaridade local que lhe confira essa autoridade.

Se restar demonstrado que o Estado incorporou à sua regulamentação interesse local que não tenha sido contemplado pela norma federal, deve-se reconhecer a sua competência para emitir regimes normativos inovadores, mesmo que em sentido contrário ao conteúdo expresso da norma federal.

O que se exige é que haja uma demonstração efetiva de circunstância própria do Estado que justifique a criação de regime jurídico inovador: conforme ressaltado no item anterior, presume-se que a União tenha levado em conta inclusive os interesses sociais específicos de cada região ao formular suas políticas públicas.

Como deve ser feita a comprovação de peculiaridade local? Por qualquer meio probatório legítimo. O ideal é que o Estado interessado em elaborar norma que contrarie a lei federal produza, antes mesmo de dar início ao processo legislativo, documentos que amparem as suas razões no sentido de que há interesse peculiar local. Pode-se pensar na elaboração de laudos técnicos por agentes estatais e na documentação de circunstâncias locais por meio de comissões legislativas, por exemplo.

E em que sede deve ser demonstrada a peculiaridade local? O âmbito ideal para a comprovação dessa peculiaridade é o processo legislativo. A presença já nessa sede de elementos que embasem a competência do Estado evita discussões posteriores e confere maior legitimidade à atuação estatal. Outra forma significativa de subsídio à atuação legislativa do Estado é a realização de audiências públicas, em que é possível a oitiva dos próprios jurisdicionados a respeito dos problemas concretos vivenciados no âmbito local. No entanto, não se pode excluir a possibilidade de demonstração de peculiaridade local em qualquer outro âmbito, particularmente em processos judiciais nos quais se discuta a constitucionalidade da norma estadual em confronto com a legislação federal.



9.5 Contraprova da União: comprovação de que o interesse local já foi considerado no âmbito da legislação federal

Um ponto que não pode passar despercebido é o seguinte: parece viável que haja uma contraprova da União no sentido de que a circunstância local do Estado já foi devidamente considerada na formulação da política federal. Nesse caso, estaria demonstrado que não há, propriamente, peculiaridade local, mas peculiaridade local entendida como o elemento jurídico que dá ao Estado competência para legislar em sentido diverso daquele da União. Haveria peculiaridade local num sentido material, tanto que essa peculiaridade foi considerada no estabelecimento do regime federal.

É exemplo de consideração de peculiaridade local na legislação federal a criação de regime jurídico específico para a Mata Atlântica por meio da Lei federal n. 11.428/2006. Ao editar essa lei, a União não se desvia do conceito de norma geral tão somente por tomar em consideração na sua regulamentação características próprias de uma região do país: não se exige que a lei da União seja aplicável de forma materialmente igual em todos os locais do território nacional.

Esse é um ponto que parece não ter solução no caso de se adotar um conceito estritamente formal e abstrato de norma geral como diretriz geral.

Por outro lado, sob a perspectiva ora defendida, a consideração da lei federal como norma geral é presumida em razão do ente federado União conglobar os mais diversos interesses sociais.

Poderia um Estado trazer normas ainda mais específicas para fazer frente a peculiaridade da Mata Atlântica local. Afinal, se bem que se diga que a Mata Atlântica é um bioma único, não se nega a possibilidade de que haja características ainda mais específicas em certos locais do bioma. De todo modo, o Estado, para estabelecer norma que divirja da contida na Lei n. 11.428/2006, deveria comprovar a peculiaridade como forma de firmar a sua competência.

9.6 Crítica da presunção de que as leis federais trazem normas gerais – casos em que há notório interesse dos entes locais

É preciso esclarecer que a presunção de que a lei federal traz normas gerais não pode ser tida como absoluta.

Particularmente, é necessário que se reconheça que há situações em que é notório o interesse peculiar do Estado, mesmo que esse não se tenha empenhado em comprovar essa circunstância.



Situação típica desse caso se dá no que diz respeito à higidez financeira dos respectivos regimes próprios de previdência.

A tentativa da União de fixar uma alíquota única nacional para a contribuição incidente sobre os proventos de inatividade e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares por meio da Lei n. 13.954/2019 acabou por implicar afastamento da noção de norma geral na medida em que foi invadida esfera própria de deliberação dos Estados, posição essa reiteradamente adotada pelo STF.

Por exemplo, no julgamento da ACO 3.350⁹², relator ministro Roberto Barroso, julgada em 11/10/2021 e com acórdão publicado em 27/10/2021, observou o relator em seu voto que:

6. Permitir que cada ente da federação defina a alíquota da contribuição devida por seus servidores e pensionistas viabiliza que essa seja uma decisão coerente com a realidade local. O Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, traz dados que evidenciam a sobrecarga de seu sistema de inatividade e pensões, entre os quais os seguintes: (i) aproximadamente 90% das despesas previdenciárias são custeadas pelo Estado, por meio da contribuição previdenciária patronal ou de aportes para a cobertura do déficit; (ii) o número de servidores inativos e pensionistas supera o de servidores ativos em mais de 60%; e (iii) a população gaúcha apresenta o mais alto índice de envelhecimento do país. Em casos como esse, espera-se que a sustentabilidade do regime próprio de inatividade e pensões demande a fixação de alíquota de contribuição mais elevada. Assim, parece fora de dúvida que a estipulação de alíquota nacional dificulta que características específicas dos Estados sejam levadas em consideração, o que pode prejudicar o equilíbrio de seus regimes.

Ou seja, o ministro observou que a fixação da alíquota de contribuição deve levar em conta a realidade local. As razões vão além e dão conta de circunstâncias específicas do Estado do Rio Grande do Sul que justificam a previsão de uma alíquota mais elevada.

A fundamentação da decisão foi ainda mais ampla, tendo sido rebatido argumento da União no sentido de que a aplicação de alíquota única nacional instituiria política remuneratória simétrica entre as carreiras militares federal e estaduais:

8. Ao contrário do que a União argumenta, entendo que a unificação das alíquotas de contribuição aplicáveis às Forças Armadas e aos militares estaduais não assegura simetria na política remuneratória aplicável a essas carreiras. Considerando que cabe à União e a cada um dos Estados fixar a remuneração de seus militares, a alíquota única incidirá sobre bases de cálculo distintas, resultando em remunerações líquidas com valores diferentes. [...]

Rechacou o relator ainda argumentos no sentido de que a perda de arrecadação decorrente da aplicação da alíquota única nacional seria compensada por outras medidas

92 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Cível Originária 3.350. Relator: ministro Roberto Barroso. Autor: Estado do Rio Grande do Sul e réu: União, julgada em 11/10/2021 e acórdão publicado em 27/10/2021. Disponível em < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=757924904> >. Acesso em 21/03/2023.



instituídas pela própria Lei n. 13.954/2019 e de que não seria necessária a implementação de todas as medidas tipificadas em lei para a garantia da sustentabilidade do regime previdenciário estadual:

Penso, ainda, não haver demonstração (i) de que a perda de arrecadação decorrente da redução da alíquota da contribuição seria compensada por outras medidas instituídas pela Lei nº 13.954/2019, tais como a ampliação da base de cálculo e a elevação das idades para a condução de militares à reserva remunerada, ou (ii) de que implementação conjunta de todas essas ações não seria necessária para garantir a sustentabilidade do regime gaúcho.

Depreende-se das razões de decidir que o principal argumento para a conclusão no sentido de que a lei federal não se subsumiria à noção de norma geral é o de que é preciso levar em conta a peculiaridade do regime previdenciário de cada um dos Estados. Ou seja, como há peculiar interesse do Estado em garantir a hígidez do seu sistema previdenciário, prevalece a aplicação da norma estadual em detrimento da norma federal em contrário.

Foi a mesma a conclusão no julgamento da ACO 3.39693, relator ministro Alexandre de Moraes, julgada em 5/10/2020 e cujo acórdão foi publicado em 19/10/2020. Observando especificamente o interesse próprio dos Estados em regulamentar o seu regime previdenciário próprio, aduziu o relator que:

Como já asseverado, se os militares estaduais integram o regime próprio de previdência do ente subnacional, o valor da respectiva contribuição previdenciária deve ser definido por legislação estadual, segundo as características próprias do sistema local, sob pena de quebra do equilíbrio atuarial. Tanto é assim que, em caso de déficit, cabe ao Estado-Membro, e não à União, a complementação dos recursos necessários ao pagamento dos benefícios vinculados a cada regime próprio de previdência.

Desse modo, se é certo que a União detém competência privativa para expedir normas gerais sobre a inatividade e pensão dos servidores militares dos Estados e do Distrito Federal, não é menos exato, que permanecem os servidores militares estaduais sob a responsabilidade financeira e administrativa dos Estados

Dessa forma, observando que a fixação da alíquota é interesse próprio de cada ente federado, concluiu o relator que a lei federal não se adequava ao conceito de normas gerais:

Logo, é possível concluir que a Lei 13.954/2019, editada pela União, ao dispor sobre as alíquotas previdenciárias dos servidores militares estaduais, mostra-se, em princípio, incompatível com o texto constitucional, na medida em que tal disciplina

93 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Cível Originária 3.396. Relator: ministro Alexandre de Moraes. Autor: Estado de Mato Grosso e réu: União, julgada em 05/10/2020 e acórdão publicado em 19/10/2020. Disponível em < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754130379> >. Acesso em 21/03/2023.



foge a uma concepção constitucionalmente adequada de “normas gerais”, em prejuízo da autonomia dos entes federativos.

O tema veio a ser consolidado em sede de repercussão geral, no julgamento do RE 1.338.750⁹⁴, relator o ministro Presidente, com julgamento em 21/10/2021 e acórdão publicado em 27/10/2021, tendo sido fixada a seguinte tese:

A competência privativa da União para a edição de normas gerais sobre inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares (artigo 22, XXI, da Constituição, na redação da Emenda Constitucional 103/2019) não exclui a competência legislativa dos Estados para a fixação das alíquotas da contribuição previdenciária incidente sobre os proventos de seus próprios militares inativos e pensionistas, tendo a Lei Federal 13.954/2019, no ponto, incorrido em inconstitucionalidade.

Se bem que não tenha sido expressa nesse sentido, o que a tese reconhece é que os Estados têm um âmbito de competência própria para regulamentar os seus interesses, não cabendo à lei federal se imiscuir nos pontos de interesse próprio dos entes locais, sob pena de inconstitucionalidade.

Assim, é possível verificar a existência de matérias que são, abstratamente, de interesse dos entes locais, matérias que, portanto, não podem ser objeto de lei federal, sob pena de essa incidir em inconstitucionalidade.

9.7 Desnecessidade de estrita delimitação geográfica do interesse dos entes locais

Ao outorgar aos Estados competência para legislar sobre as suas peculiaridades, exigiria a Constituição que o interesse amparado pelo Estado se circunscrevesse ao seu âmbito?

Um exemplo ajuda a delimitar a questão. Evidentemente há pessoas com espectro autista em todo o território nacional. Poderia um Estado, no exercício de competência concorrente, estabelecer norma de proteção à pessoa autista? Ou seria necessário que o tema fosse regulamentado exclusivamente por meio de norma geral da União, já que se trata de questão nacional?

94 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário 1.338.750. Relator: ministro Presidente. Recorrente: Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina (IPREV) e recorrido: Sebastião Sadir de Azevedo, julgada em 21/10/2021 e acórdão publicado em 27/10/2021. Disponível em < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=757936995>>. Acesso em 21/03/2023.



Parece ser a melhor interpretação aquela que compreende que há peculiaridade ou interesse local quando se tratar de questão que abranja o território ou que atinja os jurisdicionados do ente local.

Essa interpretação se justifica uma vez que não exige a Constituição que a peculiaridade a ser acolhida pelo Estado seja estritamente local: simplesmente se exige que a peculiaridade seja local.

Esse entendimento já foi implicitamente adotado pelo STF. Cita-se o da ADPF 56795, relator ministro Alexandre de Moraes, com julgamento em 01/03/2021 e acórdão publicado em 29/03/2021, em que reconhecida a constitucionalidade de lei municipal que, a despeito das legislações federal e estadual em contrário, vedou a queima de fogos de estampido, artifícios e artefatos pirotécnicos que produzem estrondo ruidoso. Dentre os interesses que foram reconhecidos como tendo embasado a ação legislativa do Município, foi mencionado o efeito deletério dos ruídos à saúde das pessoas autistas. Ou seja, o Município pôde amparar interesse que atinge todo o território nacional, o que inclui os seus munícipes, obviamente, e nem por isso se afastou o reconhecimento do interesse local em razão dessa circunstância. Esse precedente será mais bem analisado no Capítulo 11.

O que se deve levar em conta na verificação da existência de interesse local é se o interesse utilizado para amparar a atuação legislativa foi ou não anteriormente considerado pela legislação dos entes maiores: se o interesse já foi contemplado na legislação do ente maior, não se pode falar em peculiaridade ou interesse local; por outro lado, se não houve essa consideração do interesse defendido pela lei do ente local na legislação do ente maior, haverá interesse a ser defendido especificamente pelo ente menor.

9.8 Necessidade ou não de que a norma local dê maior proteção aos valores constitucionais

Inevitavelmente, ao se defender a competência dos entes locais para criar regimes jurídicos próprios, depara-se o intérprete com a existência de uma multiplicidade de regimes jurídicos.

Dessa constatação surge a seguinte questão: não deveria prevalecer aquele sistema jurídico que represente melhor proteção aos valores constitucionais?

95 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 567. Relator: ministro Alexandre de Moraes. Requerente: Associação Brasileira de Pirotecnia, julgada em 01/03/2021 e acórdão publicado em 29/03/2021. Disponível em < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755453524> >. Acesso em 21/03/2023.



Entende-se que é necessário distinguir as situações em que há exercício de competência suplementar e de competência própria para legislar sobre peculiaridades locais.

Quando há exercício de competência suplementar, isto é, quando não for demonstrado pelo ente local interesse seu peculiar que justifique a criação de regramento jurídico diverso das normas gerais, então é exigível que a legislação local seja ao menos tão protetiva quanto a legislação federal. Isso decorre do fato de que a suplementação das normas gerais tem como pressuposto o fato de que a legislação suplementar seja harmônica com a legislação suplementada e, para que haja harmonia, é preciso que a lei local proteja os mesmos interesses amparados pelas normas gerais de forma tanto ou mais protetiva.

Por outro lado, quando o ente local demonstra peculiaridade própria que justifique a edição de regime jurídico discrepante daquele das normas gerais, exerce o ente competência distinta da competência suplementar. Nesse caso, a competência para legislar sobre peculiaridades locais não demanda a harmonia do seu regime com o das normas gerais, de forma que, ao menos sob o aspecto da constitucionalidade formal, não seria exigível que o regime local fosse mais protetivo. Essa exigência de maior proteção poderia decorrer de considerações a respeito da constitucionalidade material da norma, mas se trata de questão posterior à verificação da existência da competência do ente para legislar sobre interesses locais.

As duas situações, no final das contas, dão maior proteção aos valores constitucionais. No caso de exercício de competência suplementar isso é mais evidente, pois a norma local deve ser ao menos tão protetiva ao interesse defendido pela legislação federal; entretanto, também no caso de exercício de competência próprio do Estado é possível afirmar que é mais protetiva a norma local, só que não num sentido linear, em que se tome em consideração tão somente um certo interesse, mas num sentido mais amplo, na medida em que são incorporados à regulamentação local diversos interesses, assegurando-se uma proteção dialética e complexa.

9.9 Controle material da competência dos entes locais em relação à observância do princípio da igualdade

Apesar de que a atenção tenha sido dirigida à competência dos entes locais, há ponto concernente ao controle da constitucionalidade material das leis locais que deve ser ressaltado.

Uma vez que os entes locais têm competência própria para estabelecer regime jurídico inovador nas matérias de seu interesse, surge questão relativa à necessidade de observância do princípio da igualdade: afinal, se nessas matérias de interesse local cada ente



tem autonomia plena, a situação jurídica dos jurisdicionados de diferentes entes pode ser diversa sem que haja uma razão real para tanto.

Por exemplo, é de competência de cada ente federado regulamentar o regime jurídico atinente aos seus atos administrativos: trata-se de típico assunto de interesse local em que se afasta a presunção de que a lei federal traga normas gerais. Essa competência inclui a possibilidade de fixar o prazo de exercício do poder de autotutela administrativa que autoriza a Administração a anular seus atos.

Assim, seria possível, sob o ângulo da constitucionalidade formal, que um Estado determinasse que o prazo de decadência para exercício do poder de autotutela fosse de 10 anos, enquanto um outro Estado instituísse o prazo de 5 anos.

Apesar de válida sob o ponto de vista formal, essa situação não pode ser admitida sob a perspectiva do princípio da igualdade. Por que motivo jurisdicionados de Estados diferentes estariam sujeitos a prazos tão discrepantes?

O fato de um habitar tal lugar e o segundo em tal outro não é um critério razoável para a diferença de tratamento. Ora, conforme lição clássica de Celso Antônio Bandeira de Mello, deve existir uma conexão lógica entre o fator discriminante e a diferença de tratamento jurídico. Nesse sentido:

31. Tem-se, pois, que é o vínculo de conexão lógica entre os elementos diferenciais colecionados e a disparidade das disciplinas estabelecidas em vista deles, o *quid* determinante da validade ou invalidade de uma regra perante a isonomia.

[...]

Esclarecendo melhor: tem-se que investigar, de um lado, aquilo que é erigido em critério discriminatório e, de outro lado, se há justificativa racional para, à vista do traço desigualador adotado, atribuir o específico tratamento jurídico construído em função da desigualdade afirmada.⁹⁶

Como não é razoável a existência de diferença de tratamento jurídico quanto ao prazo de exercício do poder de autotutela administrativa baseada no local em que exerce suas atividades o jurisdicionado, essa situação configura violação ao princípio da igualdade.

O STF foi convocado a se manifestar sobre a situação dada como exemplo no precedente da ADI 6.019⁹⁷, relator ministro Marco Aurélio, redator do acórdão o ministro

96 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conceito Jurídico do Princípio da Igualdade*. 3ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 37-38.

97 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.019. Relator: ministro Marco Aurélio, Redator do acórdão: ministro Roberto Barroso. Requerente: Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias (ABCR), julgada em 12/05/2021 e acórdão publicado em 06/07/2021. Disponível em < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=756436146>>. Acesso em 03/04/2023.



Roberto Barroso, julgada em 12/05/2021 e com acórdão publicado em 06/07/2021. Nessa ação era questionada a constitucionalidade do art. 10, I, da Lei n. 10.177/1998 do Estado de São Paulo, o qual estabeleceu prazo de 10 anos para que a Administração Pública estadual anulasse seus atos administrativos reputados inválidos.

O ministro Marco Aurélio, relator, entendeu que houve usurpação da competência privativa da União para legislar sobre direito civil, sob a premissa de que a regulamentação da decadência é matéria atinente a esse campo:

Indaga-se: o dispositivo atacado versou norma estrita à arte de administrar ou ganhou contornos de fixação de especial prazo decadencial? A resposta direciona a concluir-se que a possibilidade de a Administração Pública rever os próprios atos, considerado o fator tempo, situa-se no campo do direito civil. Daí ter-se, no Código Civil, o Título IV, a versar a prescrição e a decadência.

Da mesma forma, entendeu o ministro que restou violado o princípio da razoabilidade, pois, existindo prazo geral de 5 anos previsto em lei federal, não haveria motivo por que cada ente federado estabelecesse prazo individualizado:

Sob o ângulo do fator temporal, o sistema deve fechar. Veio, no âmbito federal, a Lei nº 9.784/1999, a prever o período de 5 anos para anulação, por mão própria, de ato administrativo – artigo 54 da Lei nº 9.784/99. Surge a irrazoabilidade no que se venha a compreender que as 27 unidades da Federação podem estipular prazo decadencial individualizado. [...]

As razões apresentadas pelo relator não foram as que prevaleceram, no entanto.

Formou-se a maioria em torno do voto do ministro Roberto Barroso. No seu voto, o ministro afastou a alegação de inconstitucionalidade formal ao compreender que não se admite a existência de lei nacional relativa ao processo administrativo, tratando-se de tema afeto a cada ente federado singular:

12. A forma federativa de Estado adotada pela Constituição da República não admite a existência de lei nacional sobre processo administrativo. A autonomia dos entes federados lhes assegura uma esfera própria para estruturar a sua organização e a sua forma de atuação (art. 25, CF/1988). A disciplina do processo administrativo estadual deve ser firmada por cada pessoa política à luz das suas peculiaridades, observadas as balizas constitucionais, sem vinculação automática à regulamentação federal. [...]

Portanto, ficou reconhecida a competência de cada ente para legislar sobre o próprio regime de processo administrativo. Trata-se de típico interesse de cada unidade federada, motivo por que prevalece a competência própria de cada uma.

Por outro lado, ao analisar o dispositivo à luz do princípio da igualdade, observou o ministro que se formou tradição no nosso ordenamento quanto à aplicação de prazo quinquenal para a anulação de atos administrativos:

16. Nada obstante, o pedido deve ser julgado procedente com fundamento no princípio da igualdade. O prazo quinquenal consolidou-se como marco temporal geral nas relações entre o Poder Público e particulares (v., e.g., o art. 1º do Decreto nº 20.910/1932 e o art. 173 do Código Tributário Nacional), e esta Corte somente admite exceções ao princípio da isonomia quando houver fundamento razoável baseado na necessidade de remediar um desequilíbrio específico entre as partes (v. RE 640.905,



Rel. Min. Luiz Fux). Os demais estados da Federação aplicam, indistintamente, o prazo quinquenal para anulação de atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis aos administrados, seja por previsão em lei própria ou por aplicação analógica do art. 54 da Lei nº 9.784/1999. Não há fundamento constitucional que justifique a situação excepcional do Estado de São Paulo, justamente o mais rico e certamente um dos mais eficientes da Federação, impondo-se o tratamento igualitário nas relações Estado-cidadão.

Ou seja, tendo-se uniformizado nacionalmente regime jurídico em que o prazo para anulação dos atos administrativos é de 5 anos, a previsão de prazo discrepante em lei local demandaria a demonstração de razão jurídica suficiente e razoável para tanto, o que não ocorreu em relação ao dispositivo paulista.

A conclusão é a de que, ainda que tendo cada ente federado competência para instituir regime jurídico próprio nas matérias de interesse local, os regimes locais devem ser controlados em relação à observância do princípio da igualdade quando se formar situação de uniformidade nacional em um certo sentido.

9.10 A situação dos Municípios

Se bem que o art. 24, caput, da Constituição Federal não mencione os Municípios ao fixar as matérias submetidas ao regime de competência legislativa concorrente, defende-se que a Carta reconhece competência concorrente também aos Municípios.

É possível afirmar isso na medida em que não só a Constituição defere aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local (CF, art. 30, I) quanto para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (CF, art. 30, II).

Quando à competência para suplementar as legislações federal e estadual, esta é semelhante à competência dos Estados para suplementar a legislação federal. A suplementação municipal deve ter a finalidade de dar concretude aos programas nacional e estadual no âmbito próprio ao Município. As leis emanadas da competência para suplementar deve guardar coerência com as leis federal e estadual.

Por outro lado, a Constituição reconhece expressamente competência própria dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local. Nem mesmo em relação aos Estados há previsão expressa de competência para legislar sobre as peculiaridades locais, competência estadual essa que deve ser extraída a partir da interpretação dos parágrafos do art. 24, conforme restou demonstrado no Subcapítulo 8.4.

Nesse sentido, compreende Fernanda Dias Menezes de Almeida que também se deve entender que aos Municípios tenha sido outorgada competência para participar da produção normativa concorrente, por força da competência que lhes é expressamente conferida de suplementar as legislações federal e estadual:



De fato, como se verá na análise dos incisos do art. 24, que congrega a maior parte das competências legislativas concorrentes, foi bastante ampliado o rol de matérias atribuídas, nos termos do caput do citado artigo, à União, aos Estados e ao Distrito Federal, sendo válido entender que aos Municípios também se conferiu participação na produção normativa concorrente, em virtude do disposto no art. 30, II, que lhes dá competência para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.⁹⁸

O STF já sufragou esse entendimento no julgamento do ARE 748.206 AgR – 2º JULG⁹⁹, relator ministro Celso de Mello, redator do acórdão ministro Gilmar Mendes, cujo julgamento ocorreu em 23/11/2021 com acórdão publicado em 18/03/2022. Firmou-se entendimento no sentido de que os Municípios têm competência para legislar sobre meio ambiente nos limites do interesse local. Nas palavras do relator, “assiste ao Município competência constitucional para formular regras e legislar sobre proteção e defesa do meio ambiente”, com a condição de que a “regulação normativa municipal esteja em harmonia com as competências materiais constitucionalmente deferidas à União Federal e aos Estados-membros”.

Essa competência própria para legislar sobre assuntos de interesse local, por sua vez, é simétrica em relação à competência dos Estados para legislar sobre as suas peculiaridades. Dessa forma, as mesmas conclusões que foram obtidas em relação aos Estados valem para os Municípios, os quais estão autorizados a criar regimes jurídicos inovadores desde que devidamente comprovado o interesse local que justifique a inovação em relação à legislação federal ou estadual.

9.11 Subsídio doutrinário

Tratando do assunto das normas gerais em relação, especificamente, à matéria de licitações e contratações administrativas, Christianne de Carvalho Stroppa explica que:

A expressão “normas gerais” sempre foi objeto de controvérsia, em decorrência de ser plurissignificativa e, portanto, sem a desejável exatidão. Ao contrário, “nela sempre

98 ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Comentários ao Art. 24. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STECK, Lênio Luiz; LEONCY, Léo Ferreira (org.). Comentários à Constituição do Brasil. 2ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2018. E-book.*

99 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Segundo Julgamento no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 748.206. Relator: ministro Celso de Mello, Redator do acórdão: ministro Gilmar Mendes. Recorrente: Dow Agrosciences Industrial Ltda e Recorrido: Município de Saudades, julgada em 23/11/2021 e acórdão publicado em 18/03/2022. Disponível em <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759718616>>. Acesso em 03/04/2023.



será possível interpretação com alguma dose de subjetivismo, como o reconhece a doutrina, havendo, por isso, opiniões diversas sobre o seu sentido.”¹⁰⁰

Mencionada pela autora, Alice Gonzalez Borges dá ampla demonstração do debate existente sobre o conceito de normas gerais:

O problema da norma geral no sentido empregado pela Constituição, é específico dos estados estruturados em Federação, onde as ordens federadas devem guardar, mesmo quando mantendo-se coesas em torno de uma ordem central, nacional comum, uma relativa autonomia normativa. O País já está cansado de tanto centralismo autoritário da União todo-poderosa, que nos dominou no passado.

Surgem normas gerais, pois, quando, por alguma razão convém ao interesse público que certas matérias sejam tratadas por igual, entre todas as ordens da Federação, para que sejam devidamente instrumentalizados e viabilizados os princípios constitucionais com que guardam pertinência.

Têm-se, então, leis nacionais, forçosamente mais genéricas, que ditam diretrizes, princípios gerais, comandos normativos dirigidos ao legislador local. Isto para que este, com fidelidade, mas sem quebra de sua autonomia, as desenvolva, aplique-as a suas realidades locais peculiares, através da expedição de suas próprias normas.¹⁰¹

E distingue a mencionada Alice Gonzalez Borges entre normas gerais de conteúdo e normas gerais de aplicação. Seriam normas gerais de aplicação:

[...] aquelas que impõem comportamentos uniformes a toda a Administração, evitando atritos, colidências, discriminações, entre uns e outros. Também pretendem realizar princípios constitucionais, porém de forma mais indireta.¹⁰²

Seriam normas gerais de conteúdo:

a) Normas que enunciam diretamente os princípios constitucionais aplicáveis às licitações e contratos administrativos, ou que os desenvolvem adequadamente, para assegurar-lhes seu fiel cumprimento.

[...]

b) Temos, mais, as normas que desenvolvem princípios próprios de direito administrativo, largamente consagrados na doutrina universal, fundamentalmente construtoras de uma teoria geral dos contratos administrativos. [...] ¹⁰³

Assim, as normas gerais de conteúdo são aquelas que consagram princípios gerais do direito administrativo, enquanto normas gerais de aplicação seriam as que impõem comportamentos e procedimentos uniformes entre os órgãos administrativos. Reconhece a autora que mesmo as normas gerais de aplicação podem realizar princípios constitucionais, se

100 STROPPIA, Christianne de Carvalho. *Comentários aos artigos 1º a 4º*. In: POZZO, Augusto Neves Dal; CAMMAROSANO, Márcio; ZOCKUN, Maurício. *Lei de Licitações e Contratos Administrativos Comentada: Lei 14.133/21*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. E-book.

101 BORGES, Alice Gonzalez. *Aplicabilidade de Normas Gerais de Lei Federal dos Estados*. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: outubro/dezembro, 1993. p. 102-103.

102 BORGES. *op. cit.* p. 103.

103 BORGES. *op. cit.* p. 104.



bem que de forma indireta, ou seja, os princípios são realizados na medida em que são criados comportamentos e procedimentos, não realizados através de um reconhecimento abstrato.

Compreende Borges que a Lei n. 8.666/1993 incorreu em abuso da competência própria dos entes locais ao detalhar com muitas minúcias aspectos procedimentais da licitação:

Abusando da imposição de normas gerais de aplicação, impondo comportamentos irrealmente detalhados, que invadam a esfera própria dos Estados e Municípios, em matéria que diz respeito a seus procedimentos, à disposição de seus bens, ignorando suas peculiaridades específicas, pode levar, e já está levando, a sucessivas alterações do seu texto. Pois irá, com a multiplicação de seus casuísmos, desencadear problemas locais que o legislador federal desconhece, e dos quais nem poderia sequer suspeitar.¹⁰⁴

Agora, retomando agora o texto de Christianne de Carvalho Stroppa, esta expõe também a visão de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Para BANDEIRA DE MELLO, as normas gerais deveriam veicular apenas:

- a) os princípios, os fundamentos, as diretrizes, os critérios básicos, conformadores das leis que necessariamente terão de sucedê-las para completar a regência da matéria;
- b) preceitos que podem ser aplicados uniformemente em todo o País, por se adscreverem a aspectos nacionalmente indiferenciados, de tal sorte que repercutem com neutralidade, indiferentemente, em quaisquer de suas regiões ou localidades;
- c) a fixação de padrões mínimos de defesa do interesse público concernente àquelas matérias em que tais padrões deveriam estar assegurados em todo o País, sob pena de ditos interesses ficarem à míngua de proteção.¹⁰⁵

A autora, no entanto, mesmo reconhecendo a essencialidade da discussão a respeito do conteúdo das normas gerais, declara, em abstrato, que a competência para emitir normas específicas é dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em trecho no qual cita a obra Manual de Direito Administrativo de José dos Santos Carvalho Filho:

Mesmo que se verifique como ponto crucial de sua identificação ser dotada de “generalidade tal que não invadam diretamente a autonomia dos demais entes federativos. Ainda assim, é claro, nem sempre será fácil identificá-las. O certo, entretanto, é que, tendo a União competência privativa para editar apenas normas gerais sobre a matéria, a competência implícita para legislar sobre normas específicas (e nunca normas gerais) deve ser atribuída aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. A questão, portanto, será de constitucionalidade ou não da norma”.¹⁰⁶

Ou seja, na esteira do entendimento exposto anteriormente, a União tem competência para emitir normas gerais e os entes locais têm competência para emitir normas sobre peculiaridades locais.

104 BORGES. *op. cit* p. 106.

105 STROPPIA. *op. cit. E-book*.

106 *Ibidem*.



Prosseguindo, a autora emite opinião de que a nova lei de licitações e contratos administrativos, Lei n. 14.133/2021 não trouxe elementos que ajudassem a compreender a controvérsia. Conforme expõe, a lei:

[...] em nada contribuiu para a solução da citada controvérsia, ao contrário, constata-se agora duas grandes correntes: enquanto de um lado há juristas entendendo que nem todos os seus dispositivos são normas gerais; de outro, já há aqueles que defendem serem todos os seus dispositivos normas gerais.¹⁰⁷

E prossegue a autora expondo diversas opiniões doutrinárias a respeito da natureza da Lei n. 14.133/2021 como normas gerais ou não, iniciando pela análise da doutrina de Ronny Charles Lopes de Torres:

No primeiro grupo, destaca-se a posição de TORRES, para quem todos os entes federativos podem editar leis sobre licitação, desde que em obediência às normas gerais traçadas pela União e em atendimento à diferença entre normas materialmente gerais e normas materialmente específicas. Como exemplo das normas materialmente gerais indica: a criação das modalidades licitatórias, regras de restrição a participar na licitação, parâmetros gerais de habilitação, critérios de adjudicação, exceções à obrigatoriedade de licitar, criação de sanções administrativas e demais prerrogativas extraordinárias características ao contrato administrativo. Por outro lado, como normas materialmente específicas elenca: regras procedimentais, formato da comissão de contratação, denominações das comissões e de funções administrativas, definição de competências.¹⁰⁸

Ronny Charles Lopes de Torres dá proeminência às normas gerais da União ao registrar que as normas dos entes locais lhes devem obediência, ainda que se reconheça competência própria para legislar sobre normas materialmente específicas.

Em seguida, analisa a autora a opinião de Fabrício Motta:

Para MOTTA é clara a intenção legislativa de que a nova lei seja interpretada como norma geral de licitações e contratos (norma nacional). Porém, sob o prisma normativo e prático — e ao ensejo do condomínio legislativo ditado pela Constituição quanto à matéria (artigo 22, XXVII) —, acomodações nessa intenção serão sempre necessárias, pois procedimentos, rotinas e estruturas administrativas, além da disciplina da atividade de agentes públicos do quadro apresentam-se como, inequivocamente, normas especiais de competência de cada um dos entes da federação.¹⁰⁹

Fabrício Motta também reconhece prevalência à capacidade da União de emitir normas gerais, apesar de entender que os entes locais poderiam acomodar essas normas para

107 *Ibidem*.

108 *Ibidem*.

109 *Ibidem*.



disciplinar seus próprios procedimentos, rotinas e estruturas administrativas, além da disciplina da atividade dos agentes públicos.

Prossegue a autora com a análise da doutrina de Marçal Justen Filho:

Segundo JUSTEN FILHO, não há uma solução aritmética para determinar os limites do conceito de norma geral sobre licitações e contratos administrativos, o que acarreta uma margem de indeterminação no conceito e essa característica é intencional. Há, então, na Lei nº 14.133/2021, normas gerais (nacionais) e normas não gerais (federais); sendo que todas as regras acerca da organização, do funcionamento e da competência dos organismos administrativos locais não se incluem no âmbito de normas gerais.¹¹⁰

Marçal Justen Filho, por sua vez, faz preponderar a noção de que há indeterminação quanto à qualidade das normas da Lei n. 14.133/2021 como gerais ou não, mencionando expressamente que não podem ser tidas como gerais as normas sobre organização, funcionamento e competência dos órgãos locais.

Continuando, analisa a autora a opinião de Edite Hupsel:

Para HUPSEL, “existe sim um vasto campo para o exercício da competência legislativa dos estados-membros, Distrito Federal e municípios. Inconcebível aceitar-se que tudo que consta na nova lei, legislado e regulado inteiramente pela União, seja norma geral obrigatória para todas as entidades federadas. Não estão essas entidades obrigadas a atender às regras editadas pela União que não sejam gerais, isto é, que não estabeleçam princípios e diretrizes sobre licitações e contratos administrativos. À União não compete mais do que estabelecer as regras gerais para as licitações, em ambas as hipóteses constitucionais, dentro das quais caberá aos Estados, Distrito Federal e Municípios tratarem amplamente de suas peculiaridades, em suas respectivas legislações administrativas específicas, sobre esses institutos”. Em complemento, afirma não ser possível uma “nova compreensão da expressão ‘normas gerais de licitação’ que venha a amesquinhar o sistema federativo nacional e afastar a competência dos demais entes federados para legislar sobre a matéria. A ampliação do conceito de normas gerais não pode trazer essas consequências”.¹¹¹

Já Edite Hupsel aborda a questão sob o ângulo da competência dos entes locais ao dizer que não estão os entes locais obrigados a atender às regras editadas pela União que não sejam gerais e, mais ainda, limita a autora o conceito de normas gerais de forma que estejam abrangidos apenas os princípios e diretrizes sobre licitações e contratos.

E, finalizando a análise doutrinária, menciona a autora a opinião de Egon Bockmann Moreira. Defende esse autor que a:

[...] ideia material-fechada de normas gerais, construída imediatamente após a promulgação da Constituição não subsiste. O tempo passou, e nem o Direito Administrativo nem o Constitucional ficaram parados, mas se renovaram. Pensemos nos consórcios públicos positivados no art. 241 pela EC 19/1998 — e a nova configuração do federalismo cooperativo. Mais: reflitamos a respeito do papel da Agência Nacional de Águas (ANA) no novo marco do saneamento e o racional das

¹¹⁰ *Ibidem*.

¹¹¹ *Ibidem*.



diretrizes e normas de referência. Lembremo-nos da recente uniformização dos prazos decadenciais para a anulação de atos administrativos (STF, ADIn 6.019).

Se, em 1988 fazia sentido bloquear a competência legislativa da União, hoje não faz mais. A ideia de normas gerais necessita acolher significado mais simples e conforme à atual Constituição, bem como à dinâmica do Direito Administrativo contemporâneo. Ao fixar a competência privativa da União num cenário que demanda homogeneidade e harmonia nacionais, o art. 22 circunscreve e submete as competências dos Estados, Distrito Federal e Municípios. O critério classificatório é subjetivo: normas gerais são aquelas destinadas a todas as pessoas federativas. Simples assim. Inverte-se a lógica pretérita: todos os dispositivos da Lei 14.133/2021 são, *a priori*, normas gerais. Apenas as particularidades dos demais entes poderão autorizar normas infranacionais especiais — e o ônus legislativo/argumentativo é dos Estados, Distrito Federal e Municípios.¹¹²

E conclui a autora, a respeito da opinião de Moreira, que:

Assim, segundo esse autor, adotando-se o critério da homogeneidade nacional, são normas gerais as destinadas a todas as pessoas federativas, portanto, todas as normas contidas na Lei nº 14.133/2021, são normas gerais, salvo aquelas situações identificadas como peculiares dos demais entes federativos, que justificarão a expedição de normas próprias.¹¹³

Pois bem, na opinião de Egon Bockmann Moreira, as normas destinadas a todas as pessoas federativas são normas gerais, de forma que, *a priori*, todos os dispositivos da Lei n. 14.133/2021 são normas gerais. Ou seja, o autor adota posicionamento que equivale ao defendido no presente trabalho, no sentido de que há uma presunção de que as leis federais são normas gerais até que se demonstre que a lei local atende a uma peculiaridade, com a devida ressalva de que será possível reconhecer situações em que se presume o interesse local.

Na medida em que Moreira reconhece que são tidas como normas gerais as editadas por meio de lei federal, estariam os entes locais autorizados a emitir normas infranacionais especiais para atender a alguma peculiaridade local e, para tanto, o ente local assume o ônus legislativo e argumentativo correspondente. Ou seja, coincide a opinião com a anteriormente exposta neste trabalho: presume-se que as normas da lei federal sejam normas gerais, o que não retira aos entes locais competência própria para legislar com preponderância sobre as suas peculiaridades locais, peculiaridades que devem ser demonstradas efetivamente, a não ser que notoriamente o interesse seja local.

112 MOREIRA, Egon Bockmann. *Por uma nova compreensão das 'normas gerais de licitação': está na hora de reconhecer a amplitude do conceito*. Jota: Coluna Publicistas. Artigo publicado em 04/05/2021. Disponível em < <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/por-uma-nova-compreensao-das-normas-gerais-de-licitacao-04052021> > Acesso em 05/04/2023.

113 STROPPIA. op. cit. *E-book*.



Entende-se que a abordagem ora apresentada é capaz de incrementar a atuação legislativa dos entes locais em busca da solução de problemas, isto é, de acolher interesses diversos nas suas regulamentações sem necessidade de uma aderência estrita aos paradigmas federais, principalmente. Essa é uma abordagem que vem sendo demanda pela doutrina e permite a concepção de um federalismo “pensado e repensado na lógica de prestígio das autonomias locais como fator de promoção da própria democracia e em respeito às comunidades locais”, possível desde que “não se tenha receios contra autonomias e criatividades locais”.¹¹⁴

No Capítulo a seguir se faz a análise e a crítica de precedentes da jurisprudência do STF para verificar se a tese proposta é ou não capaz de conferir clareza às razões de decidir.

114 AMARAL JÚNIOR. *op. cit.* p. 154.



10 ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A jurisprudência do STF conta hoje com inúmeros precedentes a respeito de conflitos de competência concretos entre os entes federados no âmbito das matérias de competência concorrente, o que torna desaconselhável e excessivamente trabalhosa a análise de todos os precedentes, mas, ao mesmo tempo, torna necessária a adoção de algum método de escolha dos precedentes a fim de evitar que a escolha da base de dados dê à análise um viés de confirmação da tese desenvolvida.

Em primeiro lugar, tentou-se abarcar na análise ramos do direito em número suficiente para verificar que os critérios de análise da competência concorrente são uniformes entre eles. Foram incluídos precedentes relacionados ao direito ambiental, ao direito à saúde, aos regimes próprios de previdência, à autonomia financeira dos entes federados, à segurança pública e à proteção do consumidor. A maior parte dos precedentes está inserida no campo do direito ambiental, que é, sem dúvida, o tema em que há mais conflitos de competências legislativas.

A busca foi feita a partir do mecanismo de pesquisa de jurisprudência mantido pelo próprio STF. O parâmetro inserido no campo de busca foram as palavras “competência concorrente” seguida do nome específico de alguma matéria em que há competência concorrente dos entes federados, como, por exemplo “direito tributário”: nesse caso específico, por exemplo, a busca foi feita a partir dos seguintes parâmetros “competência concorrente direito tributário”.

A seleção dos precedentes se deu a partir da análise dos temas discutidos a partir de uma primeira vista das ementas, buscando-se identificar os princípios focos de conflito de competência em cada ramo do direito. Entretanto, não é possível afirmar, a partir da seleção, que tenham sido abrangidos todos os possíveis focos de conflito de competência.

Não foi promovida uma delimitação temporal específica para a análise, apesar de que se deva reconhecer que a maioria dos precedentes é posterior a 2020. Essa preponderância de decisões recentes na nossa análise decorreu em grande parte do fato de que só recentemente é que começou a se firmar a jurisprudência do STF no sentido de se proceder a uma análise exaustiva das regulamentações em conflito a fim de determinar a norma prevalecente. Muitos precedentes mais antigos se resumiam a afirmar que as normas locais deviam respeitar as normas gerais ou que as normas locais atendiam a peculiaridades que justificavam a sua validade, sem exame pormenorizado dos regimes em confronto.



Em todo caso, ressalta-se que a finalidade dessa análise de precedentes não é a de subsidiar teoricamente a interpretação que já foi realizada, e sim a de demonstrar como a visão do regime de competências concorrentes em termos de interesse tem poder de esclarecer os precedentes, permitindo que decisões aparentemente contraditórias sejam entendidas a partir da redução das razões de decidir à noção de interesse incorporado às regulamentações em confronto.

10.1 Direito ambiental

Os entes federados têm competência concorrente para legislar sobre direito ambiental. O STF já teve ocasião de analisar, por diversas vezes, a constitucionalidade de regimes jurídicos de entes diversos em situação de confronto.

10.1.1 – Inconstitucionalidade de lei municipal que vedou o uso da queima como método de despalhamento da cana-de-açúcar em divergência com lei estadual que previa a extinção gradual da queima

No precedente do RE 586.224¹¹⁵, relator ministro Luiz Fux, julgado em 05/03/2015 e com acórdão publicado em 08/05/2015, o Tribunal analisou a constitucionalidade de lei do Município de Paulínia/SP que proibira o emprego de fogo para fins de limpeza e preparo do solo, inclusive para o preparo do plantio e para a colheita de cana-de-açúcar e de outras culturas.

A ação, na origem, era uma ação direta de inconstitucionalidade interposta perante o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Conforme o relatório do acórdão do recurso, o Tribunal de origem entendeu que a ação era improcedente:

[...] sob o fundamento de que a queima de palha de cana-de-açúcar é método rudimentar e primitivo, que pode ser vantajosamente substituído pela mecanização, tendo sido reconhecida a competência do Município para tratar do tema, pois está aumentando a proteção ao meio ambiente que foi estabelecida na Lei Federal nº 6.766/79.¹¹⁶

Na sua fundamentação do recurso extraordinário, o Estado de São Paulo observou, conforme o relatório, que:

115 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário 586.224. Relator: ministro Luiz Fux. Recorrentes: Estado de São Paulo e Sindicato da Indústria da Fabricação do Alcool do Estado de São Paulo (SIFAESP) e recorridos: Câmara Municipal de Paulínia e Município de Paulínia, julgada em 05/03/2015 e acórdão publicado em 08/05/2015. Disponível em <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8399039>>. Acesso em 24/10/2024. p. 4.

116 p. 4.



[...] a legislação municipal vergastada interfere na implementação das políticas públicas estaduais previstas na Lei estadual nº 11.241/02, que “dispõe sobre a eliminação do uso do fogo como método despalhador e facilitador do corte da cana-de-açúcar” e estabelece um cronograma para a cessação do método da queima da palha da cana-de-açúcar, incorrendo, portanto, em vício formal de inconstitucionalidade.¹¹⁷

Ou seja, percebe-se que há alegação de inconstitucionalidade em razão de a lei municipal ter estabelecido regime jurídico discrepante em relação ao do Estado.

Nas informações prestadas pela Câmara Municipal de Paulínia, o órgão argumentou que:

- (d) a queima da palha da cana-de-açúcar também importa em prejuízos econômicos, pois obriga a população a aumentar o consumo de água no período da safra, com a finalidade de manter a limpeza das casas, além de gastos com medicamentos com as alergias respiratórias;
- (e) a Lei estadual nº 11.241/02 prevê a redução gradual da queima da cana-de-açúcar, dispondo sobre a extinção do método apenas para o ano de 2.031, o que não atende às necessidades locais do Município de Paulínia;
- [...]
- (g) as queimadas são responsáveis por boa parte das mortes dos cortadores por meio da inalação de gases cancerígenos;¹¹⁸

Vê-se que o Município apontou razões que consubstanciariam seu interesse em estabelecer um regime jurídico discrepante ao mencionar os prejuízos econômicos e à saúde decorrentes da utilização das queimadas.

No seu voto, o relator observou que o tema discutido:

[...] versa sobre os limites da competência legislativa do município quanto ao meio ambiente, que pode ser estendida para uma tentativa de identificar parâmetros objetivos de limitação do conceito de interesse local frente à competência legislativa estadual.¹¹⁹

No entanto, como observou o relator em seguida, nem por isso seria possível apartar a solução do caso concreto de influências providas de outras áreas do conhecimento, além da ciência jurídica. Quer dizer, fez-se necessária a utilização de razões extrajurídicas para a solução de problema alusivo à competência, permitindo compreender que esses outros fatores têm repercussão na delimitação da competência dos entes federados.

Essas razões extrajurídicas para a análise do caso foram apresentadas em audiência pública, cujas conclusões foram ressaltadas pelo ministro em seu voto:

Apesar de já antecipado no relatório, farei um breve resumo das principais opiniões dos diversos órgãos especializados que participaram da audiência, traçando uma ordem direta dos fatos e consequências que cercam a decisão.

117 p. 4-5.

118 p. 7-8.

119 p. 4.



Basicamente, destaco que (i) já existe relevante diminuição – progressiva e planejada – da utilização da queima como método despalhador de cana-de-açúcar; (ii) a maior parte das áreas nas quais ocorrem o cultivo são acidentadas, impossibilitando o manejo de máquinas; (iii) grande parcela do cultivo de cana se dá em minifúndios; (iv) em geral, os trabalhadores têm baixa escolaridade; (v) e a poluição, independentemente da opção escolhida, sempre existirá.

Nesse passo, é possível notar a existência de dados concretos reveladores acerca da situação da queima de cana no Estado de São Paulo. O Ministério do Meio Ambiente ressaltou na audiência pública que em 2006 “34% da cana eram colhidos de maneira crua, ou seja, sem a queima; em 2011, 65% da cana estavam sendo colhidas sem o uso do fogo”. Especificamente em Paulínia, nota-se que “73% da cana estavam sendo colhidos com a queima. De 2006 para 2011, esse dado foi para 23,7%”.

Entretanto, foi apontado que essa diminuição teve seu início somente após a instituição de um planejamento de eliminação da queima realizado pelo Estado de São Paulo.¹²⁰

A partir dos elementos já apresentados, percebe-se que o planejamento introduzido pelo Estado de São Paulo trouxe benefícios ambientais, com significativo incremento do percentual de cana colhido sem o uso de queima.

A seguir, o ministro compara o programa estadual de eliminação gradual da queima para despalhamento com a política pública de proibição imediata da queima de forma total:

É no âmbito deste planejamento que também merece relevo a distinção de seu conceito com a completa e imediata proibição. No primeiro caso, do planejamento, há uma preparação prévia perpetrada pelo poder público a fim de tornar concreta uma situação desejável. De outro plano, encontra-se uma simples proibição, que identifica o problema e tenta resolvê-lo, porém, sem um dimensionamento das consequências advindas de um comando normativo simples e reto.¹²¹

Nesse parágrafo o ministro dá conta do fato de que a política do Estado de São Paulo está fundamentada em dados concretos que comprovam os benefícios ambientais da eliminação gradual da queima, enquanto a proibição pura e simples da queima não está amparada em razões extrajurídicas, tratando-se de política que desconsidera as consequências reais da norma.

Analisando o impacto social gerado pela proibição imediata da queima, observou o relator que:

Primeiramente, não se pode olvidar que o cultivo da cana-de-açúcar ocorre em terrenos acidentados, com inclinações, que obstaculizam o uso de maquinário para a colheita sem a queima. Há que se atentar, igualmente, para o fato de que ainda se desenvolve tecnologia capaz de superar a dificuldade trazida pela irregularidade do solo, porém, com previsão de conclusão e implantação superior a (10) dez anos. Desta forma, sem uma tecnologia que possa atender às necessidades inerentes à atividade e com a proibição imediata da queima da cana, chega-se a uma situação em que o agricultor deve forjar um novo meio de sustento. Isto quando se constata que grande quantidade da área reservada ao plantio da cana, está tecnicamente impedida

120 p. 4-5.

121 p. 5.



de se realizar a colheita por outra forma. Interessante notar, v. g., que no Estado de Pernambuco, um dos maiores produtores de toda região Nordeste, 90% do cultivo se dá em topografia semelhantemente acidentada.

Por esse motivo, caso reconheça a legitimidade e/ou a constitucionalidade da proibição imediata da queima de cana, este Supremo Tribunal terá observado e entendido como razoável o impacto econômico da perda de substancial fatia da geração de renda e emprego em todo país, haja vista o reconhecimento de repercussão geral por esta Corte.¹²²

Uma primeira consequência da proibição imediata da queima como método de despalhamento é a supressão de uma atividade econômica para a qual não há, ainda, alternativa técnica, de forma que haveria impacto sobre a renda e o emprego nacional.

E prossegue o ministro a análise:

Outro impedimento técnico da exigência imediata de extinção do método tradicional de colheita da cana também diz respeito à área de cultivo, pois boa parte das áreas dedicadas ao cultivo da cana são minifúndios, cujas dimensões são inapropriadas para manobrar colheitadeiras, o que obrigaria diversos agricultores a arrendar suas terras e deixar a atividade.¹²³

Mais um impacto econômico da proibição imediata da queima: o fato de que o cultivo se dá majoritariamente em minifúndios, para os quais não é viável a utilização de colheitadeiras, tornaria necessária a utilização de outros mecanismos jurídicos como forma de dar viabilidade à atividade econômica.

E ainda:

Acrescendo a esse quadro brevemente exposto, um fator que considero ser de grande relevância e que tem imperiosa influência na decisão é a baixa escolaridade dos trabalhadores do cultivo da cana-de-açúcar. Afinal, o aspecto socioeconômico não pode, de maneira alguma, ser desconsiderado no presente caso.

Em um primeiro plano, deve-se ter em mente que a substituição do homem pela máquina nos trabalhos de grande esforço físico é, sem dúvida, uma marcha progressiva, inevitável e desejável, pois assim se preserva a saúde do trabalhador e se obtém maior produtividade com o consequente aumento do lucro. Entretanto, é preciso pensar em que medida este processo se desenvolverá, a fim de acomodar da melhor forma todos os interesses juridicamente tutelados.

[...]

Sendo assim, diante destes argumentos claríssimos a respeito do destino dos trabalhadores, embora a produtividade aumente 25% com a mecanização, é preciso haver um planejamento muito bem estruturado quanto à realocação dos trabalhadores canavieiros, no sentido de não serem abandonados pelo mercado, garantindo-lhes nova perspectiva de sustento, oportunizando ensino e emprego harmonicamente conectados com a garantia constitucional da dignidade da pessoa humana.¹²⁴

122 p. 5-6.

123 p. 6.

124 p. 6-8.



Outro problema da proibição automática da queima diz respeito ao destino dos trabalhadores, já que a mecanização da agricultura torna desnecessário o trabalho de grande número de agricultores de baixa escolaridade.

Essas são algumas das consequências reais da proibição imediata da queima como método despalhador que não foram consideradas pelo Município de Paulínia ao editar sua lei.

Após tecer considerações quanto ao papel do Judiciário de sopesar os interesses conflitantes nos julgamentos e de defender os interesses das minorias, o ministro iniciou a análise da competência do Município para estabelecer a proibição da queima de cana-de-açúcar:

A tese discutida, em verdade, é simples: o Município de Paulínia, ao legislar sobre a proibição da queima de cana-de-açúcar, afrontou a regra descrita no art. 24, VI da Constituição Federal ou simplesmente se utilizou da norma constante no art. 30, I e II também da Constituição Federal, que permite legislar sobre interesse local supletivamente?

Se o questionamento é simples, o mesmo não se pode dizer de sua solução, que é bastante complexa. Basta compreender que sua solução envolve o conceito de interesse local e a definição in concreto dos limites, estabelecidos pela Constituição, da competência legislativa dos entes da federação.

[...]

Falei especificamente em conceito de interesse local, ao invés de definição, visto que, esta somente será obtida mediante análise de cada caso concreto. Daí, a necessidade de se ter em mente a lição acima transcrita, pois é precisamente o que se passa neste julgamento: o meio ambiente equilibrado é interesse de todos os entes da federação, sendo imprescindível, para a solução correta do problema, identificar qual é o predominante.¹²⁵

Nesse trecho o ministro obtém uma conclusão parcial: é necessário definir qual o interesse predominante, se o do Município ou o do Estado, para se saber se está ou não em jogo interesse local, o que deve ser analisado em cada caso concreto.

Em seguida, o ministro colhe fundamento doutrinário:

Para tanto, faz-se mister apresentar o trecho da obra de Sandra Krieger Gonçalves Silva que, com muita acuidade, destaca os aspectos mais relevantes do papel do município dentro dos parâmetros delineados constitucionalmente, permitindo-nos, desta maneira, uma melhor compreensão do que se revela ser o interesse local:

‘Não se pode olvidar que na pirâmide do Estado Federado, a base, o bloco modular é o município, pois é nesse que reside a convivência obrigatória dos indivíduos. É nesta pequena célula, que as pessoas exercem os seus direitos e cumprem suas obrigações; é onde se resolvem os problemas individuais e coletivos. Está no Município a escola da democracia. É no Município que se cuida do meio ambiente; é nele que se removem os detritos industriais e hospitalares e se recolhe o lixo doméstico; é nele que as pessoas transitam de casa para o trabalho nas ruas e avenidas, nos carros, coletivos e variados meios de transporte. É no Município que os serviços públicos são prestados diretamente ao cidadão; é nele que os indivíduos nascem e morrem. Para regular tão extenso âmbito de fatores e relações, outorgou a Constituição de 1988, ao legislador local, a competência legislativa sobre a vida da comunidade, voltada às suas próprias peculiaridades, através da edição de normas dotadas de validade para esse ordenamento local. A expressão haurida do texto constitucional tem, como sobejamente dito e

125 p. 16-17.



repetido, a limitar seu âmbito de aplicação, a regra constitucional da competência, sem cuja interpretação sistemática destinaria toda análise do tema ao fracasso. Isto porque, no âmbito geral, enquanto a competência federal privativa é numerada pela Constituição de 1988, a estadual é residual e a municipal é expressa, mas não numerada, gravitando em torno do conceito operacional de interesse local'. (O município na Constituição Federal de 1988. 1ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.p. 107-108) (grifei)

Portanto, não se pode olvidar da função precípua do município, que é atender diretamente o cidadão, garantindo-lhe, na medida do possível, por conta da conhecida e sempre presente insuficiência de recursos, a satisfação de todas as suas primeiras necessidades.¹²⁶

A competência dos Municípios lhes é outorgada a fim de que esses entes possam atender os cidadãos diretamente: a norma organizatória que confere aos Municípios competência para legislar sobre interesse local tem essa finalidade.

No entanto, não é imune a críticas essa observação de que é o Município que deve atender diretamente os interesses dos cidadãos. Algumas situações concretas podem ser citadas as quais não são suficientemente explicadas por essa tese. Por exemplo, é a União que gere o Regime Geral de Previdência Social, o qual atende diretamente grande parte da população brasileira; ainda, pode-se lembrar a participação do Exército brasileiro no auxílio às pessoas atingidas por grandes desastres ambientais, como seu deu no episódio de Brumadinho. Não parece adequado dizer que os Municípios têm a incumbência direta de atender os interesses dos cidadãos, antes todos os entes federados atendem aos jurisdicionados no âmbito da sua competência.

De todo modo, a outorga aos Municípios de competência para legislar sobre interesses locais implica a competência desses entes para legislar sobre meio ambiente. Nesse sentido, destacou o ministro que:

[...] não é permitida uma interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, na qual não se reconheça o interesse do município em fazer com que sua população goze de um meio ambiente equilibrado. Mas, conforme já afirmado anteriormente, trata-se de uma questão de identificação da preponderância destes interesses notadamente comuns. A partir deste impasse é que se recorre ao texto constitucional para extrair a mens legis da distribuição de competência legislativa.¹²⁷

Pois bem, se bem que reconhecida a competência do Município em matéria ambiental, o exercício dessa competência não poderia desprezar a legislação sobre o assunto a nível federal e estadual.

126 p. 17-18.

127 p. 18.



Notou o ministro que não só a legislação estadual era no sentido da eliminação gradual da utilização da queima como método de despalhamento como também o era a federal:

Destarte, interessa analisar o caso do ponto de vista sistêmico, visto que no âmbito das normas gerais federais, a orientação do legislador segue no mesmo sentido da disciplina estabelecida a nível estadual. As normas federais paradigmáticas que tratam do assunto, expressamente apontam para a necessidade de se traçar um planejamento com o intuito de se extinguir gradativamente o uso do fogo como método despalhador e facilitador para o corte da cana. [...] ¹²⁸

Inserindo a análise da constitucionalidade da lei municipal no sistema de competência concorrente entre diversos níveis de entes federados, observou o ministro que:

Há que se contemporizar, numa análise temporal, o conflito legislativo, visto que a lei municipal foi editada muito anteriormente à lei estadual. Assim, enquanto não havia uma política pública planejada para tratar do assunto e, havendo nítido interesse na questão, não é possível identificar problema acerca da existência de tratamento municipal.

Porém, quando o Estado de São Paulo se manifesta sobre a matéria ambiental disciplinando-a, seguindo o mandamento de sua respectiva constituição, resta a necessidade de saber se existe uma lacuna que dê ensejo à manutenção da vigência da lei municipal. ¹²⁹

Percebe-se que o ministro adotou compreensão no sentido de que a manutenção da vigência da lei municipal só seria possível caso existisse lacuna na disciplina estadual.

Apesar de não estar dito expressamente, o termo lacuna poderia ser entendido não apenas num sentido formal de ausência de norma expressa a respeito, mas num sentido substancial segundo o qual a lacuna seria a ausência de tomada em conta de um aspecto próprio do Município de Paulínia pela legislação estadual.

Na sequência, o ministro adotou ainda uma análise material da solução proposta pelo Município de proibir, de forma imediata, a queima, sendo que a conclusão é a de que:

[...] observa-se sem maiores dificuldades, a partir de todo o exposto no presente caso, que a solução trazida pela legislação ora questionada encontra óbice nas duas fases finais de análise da proporcionalidade, enquanto já se prevê uma solução menos gravosa pelo ordenamento que equilibra de maneira mais correta a relação custo-benefício. Desta feita, é intransponível a conclusão pela inconstitucionalidade material da norma em voga. ¹³⁰

E, ainda, sob um aspecto de política legislativa, observou o ministro que a alegação abstrata de interesse local gera fenômeno de inflação legislativa:

128 p. 19.

129 p. 20.

130 p. 24.



[...] a partir da análise René Savatier ("L'inflation législative et l'indigestion du corps social", Paris, Dalloz, 1977, nº V), a infinidade de normas jurídicas que seriam endossadas sobre o tema, em nome de um inexistente interesse local, gerariam uma desvalorização legal, ocorrendo, em verdade, o reforço da chamada *inflation législative*, impedindo a aplicação de um direito positivo de maneira eficaz e pacífica, já que o caráter complementar excepcional se subverteria como regra de ampla aplicação.¹³¹

Ou seja, não estando demonstrado interesse local apto a justificar a existência de um regime jurídico diverso em relação àquele do Estado, a lei municipal caracteriza fenômeno de inflação legislativa, fenômeno que vem em detrimento da segurança jurídica.

Observa o ministro ainda no parágrafo imediatamente acima transcrito que a competência complementar tem caráter excepcional. E qual seria a exceção em que seria possível a previsão de regime jurídico diverso? Justamente a devida caracterização de alguma circunstância própria do Município que amparasse a proteção de um interesse local.

Concluiu o relator que:

À vista de todo quadro trazido a este Plenário, em nome da manutenção da autoridade da Constituição, seja no plano político e socioeconômico no exercício do reconhecimento e respeito aos direitos fundamentais, seja no plano jurídico, o qual também tem na distribuição de competências, a necessidade de imposição da manutenção do pacto federativo, não se pode permitir a permanência da norma questionada em vigor, sendo certo que o respeito à lei estadual paulista nº 11.241/02 reflete a harmonia exigida pela nossa Carta Magna.

Ex positis, conheço e dou provimento ao presente recurso extraordinário para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.952, de 20 de dezembro de 1995, do Município de Paulínia.¹³²

Deve-se observar, incidentalmente, que a solução mais adequada teria sido o reconhecimento de que foi suspensa a vigência da lei municipal, uma vez que esta era anterior à estadual, e não a inconstitucionalidade.

De todo modo, quer parecer que, sob o estrito âmbito da análise formal da existência ou não de competência municipal para estabelecer regime jurídico diverso em relação àquele do Estado, a *ratio decidendi* poderia ser resumida da seguinte forma: o Município tem, abstratamente, competência para legislar sobre proteção ao meio ambiente, no entanto, essa competência só justifica a previsão de um regime jurídico inovador em relação aos regimes federal e estadual quando estiver devidamente caracterizado interesse local próprio do Município; não tendo sido demonstrada circunstância própria do Município de Paulínia que autorizasse o estabelecimento imediato da proibição da queima da palha de cana-de-açúcar e,

131 p. 25.

132 p. 25-26.



assim, tendo a lei municipal se baseado em uma noção abstrata de interesse local, sem demonstração de elementos concretos que amparassem sua ação legislativa, deve-se reconhecer a inconstitucionalidade do diploma municipal.

O voto do relator foi seguido pelos demais ministros, com exceção da ministra Rosa Weber, que, com amparo na opinião do relator do processo perante o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, desembargador Roberto Nalini, entendeu que:

Diz ainda o desembargador Nalini, no seu voto, que me permito, aqui, em homenagem até a sua Excelência, ler, no sentido de que:
 ‘(...) Nem se diga que ao Município é vedado estabelecer restrições maiores do que as postas pela União ou Estado. Não ha novidade alguma nisso. O Direito Urbanístico sempre reconheceu a cada cidade, isso mesmo à luz da normatividade fundante anterior a 1988, quando o Município não integrava a federação com autonomia reforçada, restringir a ocupação do solo dentro de seus lindes. Proibido seria atenuar as exigências da Lei 6.766/79. Poucos os Municípios que perceberam os malefícios da leniência na densificação populacional, na multiplicação dos parcelamentos desconformes com as exigências urbanísticas. Nunca se discutiu a licitude de a lei municipal fixar parâmetros mais severos do que a lei federal, sempre em nome do peculiar interesse do Município, daquele que tenta evitar a favelização geral (...).’¹³³

Esse trecho dá conta do fato de que o Município teria competência para estabelecer parâmetros mais severos do que a regulamentação dos entes federados maiores em nome do interesse local.

Observou ainda a ministra que:

[...] também gostaria de lembrar que o Município é onde vive o cidadão. Tirando o Distrito Federal, nós não vivemos no Estado, na União, Estado e União são abstrações, na verdade, nós vivemos no Município, no respectivo território. Então me parece que reconhecermos uma inconstitucionalidade formal quando o Município, forte neste preceito constitucional, sai na defesa da saúde dos seus municípios, do pessoal que ali reside, é muito delicado. Diz ainda o desembargador Nalini:
 “Uma lei como esta não faria sentido na Capital, onde as poluições são outras. Por isso é que permitir ou proibir queimada pertine ao peculiar interesse da cidade. São os moradores de Paulínia que suportam os males da queima. A fuligem que mata. A sujeira que angustia e cria neuroses, estressa e abrevia a vida. A queda sensível da qualidade existencial de todas os moradores da região. Por isso, legal e legítima a providência da Câmara local em proibir queimadas.”¹³⁴

Esse trecho expressa a compreensão de que são os habitantes do Município os afetados pelos impactos ambientais da queima.

Merece crítica esse posicionamento: sem dúvida as legislações federal e estadual tomaram em conta os fatores ambientais na fixação dos seus regimes jurídicos, incluindo os impactos da poluição sobre a saúde dos afetados. O fato de que há poluição não parece ser

133 p. 1 (a referência é feita à numeração de páginas do voto da ministra).

134 p. 2.



interesse estrito do Município, mas de todos os entes, ou seja, não há propriamente um interesse local, mas um interesse comum de todos os entes federados. Para amparar a tese de que há interesse local seria necessário que fosse demonstrada alguma circunstância própria ao Município de Paulínia.

E conclui a ministra que:

Eu tenho enorme dificuldade, Senhor Presidente, diante do art. 23, VI, da Constituição Federal, aqui neste caso concreto, por mais ponderáveis, por mais fortes que sejam as razões enunciadas no voto do eminente Relator, de concluir pela inconstitucionalidade formal. A própria legislação estadual previa, como agora o Código Florestal, um prazo. Então, na realidade, o que fez o Município? Ele restringiu o prazo.¹³⁵

Assim, entende-se que seria possível sumariar assim o entendimento da ministra: o interesse local do Município foi devidamente demonstrado, considerando-se que há interesse na proteção da saúde da população local e, assim, seria formalmente constitucional a lei municipal.

Têm em comum os votos do relator e o divergente o fato de que ambos reconhecem, em abstrato, a competência do Município para legislar sobre meio ambiente, que é matéria de competência concorrente. A divergência se dá quanto à demonstração do interesse local: a opinião do relator é no sentido de que não foi demonstrado interesse próprio do Município de Paulínia, considerando-se principalmente o fato de que as legislações federal e estadual contemplam uma série de interesses além do interesse de proteção ambiental, enquanto a opinião divergente é no sentido de que há interesse próprio do Município em defender a sua população contra a poluição.

Ainda que a conclusão tenha sido pela inconstitucionalidade da lei local, não se pode deixar de notar que a fundamentação adotada pela maioria dá amparo à possibilidade de demonstração de um interesse local pelo Município como forma de dar concretude à sua competência para legislar sobre interesse local, o que se revela consentâneo com a tese defendida no presente trabalho e é uma possibilidade já amparada pela Constituição, a qual, no seu art. 30, inciso I, dá aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local, ou seja, dá margem a que os Municípios incorporem às suas legislações interesses não contemplados pelas leis nacionais ou estaduais.

135 p. 3.



10.1.2 – Constitucionalidade da proibição do uso de amianto ou asbesto na indústria da construção por entes locais em confronto com lei federal autorizando o uso – Crítica do instituto do processo de inconstitucionalização

No precedente da ADI 3.356¹³⁶, relator ministro Eros Grau, redator do acórdão ministro Dias Toffoli, estava em questão a constitucionalidade de lei estadual que vedada a fabricação, o comércio e o uso de materiais, elementos construtivos e equipamentos constituídos por amianto ou asbesto.

A controvérsia decorreu do fato de que, conforme expôs o ministro Eros Grau em seu voto:

[...] A Lei federal n. 9.055/95 estabelece os princípios gerais referentes à produção e comercialização de amianto. Este ato normativo prevê, em seu artigo 2º, a possibilidade de extração, industrialização, utilização e comercialização do asbesto/amianto da variedade crisotila e, além disso, dispõe sobre outras medidas.¹³⁷

Ou seja, a regulamentação federal autorizava o uso do amianto, o que foi diretamente contrariado pelo dispositivo estadual.

No entender do relator, ministro Eros Grau, a lei federal já disporia sobre a extração, industrialização, comercialização e transporte de amianto, restando aos Estados tão somente competência complementar ou suplementar, a qual não justificaria a proibição:

8. A lei dispôs expressamente sobre todos os aspectos que dizem respeito à extração, industrialização, comercialização e transporte de amianto. Por isso, não cabe à legislação estadual definir outras regras referentes ao tema, com exceção daquelas cujo objetivo seja complementar ou suplementar da legislação federal já existente em observância a peculiaridades regionais [Art. 24, §§ 3º e 4º, da Constituição do Brasil].¹³⁸

E daí concluiu o ministro pela inconstitucionalidade da lei estadual. Quer dizer, tratando-se de tema para o qual já existiam normas gerais emitidas pela União, restaria ao Estado tão somente complementar ou suplementar a legislação federal; como, na hipótese, a lei estadual, ao contrário, divergia da regulamentação federal, seria ela inconstitucional.

Não foi esta a opinião que prevaleceu.

136 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.356. Relator: ministro Eros Grau, Redator do acórdão: ministro Dias Toffoli. Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI), julgada em 30/11/2017 e acórdão publicado em 01/02/2019. Disponível em < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749053935> >. Acesso em 24/10/2024.

137 p. 2.

138 p. 2.



Dando início à divergência, o ministro Edson Fachin reconheceu que o entendimento tradicional do Supremo era o de que, havendo lei federal, as leis estaduais e municipais que a contrariassem seriam inconstitucionais:

A aplicação desses princípios, tal como delineada na prática da Corte, pode ser resumida nos termos em que se decidiu na ADI 3.813 (rel. min. Dias Toffoli, Pleno, DJe 20.04.2015) e na ADI 2.656 (rel. min. Maurício Corrêa, Pleno, DJ 01.08.2003): havendo lei federal sobre determinada matéria não poderiam Estados e Municípios contrariarem seus dispositivos. Noutras palavras, a solução dos conflitos de competência federativa foi equacionada pela jurisprudência da Corte de modo semelhante ao que se fazia antes do advento do atual Texto Constitucional.¹³⁹

No entanto, ponderou o ministro que a Constituição de 1988 promoveu alterações paradigmáticas na Federação brasileira, particularmente com a instituição de institutos de federalismo cooperativo:

Há inegáveis diferenças entre o federalismo da Constituição de 1988 e o das que a antecederam. A primeira e talvez uma das mais fundamentais inovações foi a elevação do município a ente federativo. Como consequência da maior autonomia outorgada pela Carta, também se previu aos municípios um conjunto de competências próprias. Assim, além da distribuição expressa de competências e da competência concorrente, técnicas previstas tanto pela Constituição de 1946, quanto pela Constituição de 1967, o atual Texto previu competências residuais (para os Estados) e locais (para os municípios), competências comuns e competências complementares extensíveis aos municípios (art. 30, II, da Constituição Federal). O conjunto de novos entes e de novas formas de repartição dos poderes tem promovido relações de cooperação e coordenação entre os entes federativos, processo que a doutrina chamou de federalismo cooperativo. Se, de um lado, a Corte manteve a jurisprudência que aplicava sobre a extensão do federalismo brasileiro, de outro, não pôde ainda explorar todas as inovações previstas pela Constituição de 1988.¹⁴⁰

Sob esse novo modelo, observou o ministro que:

[...] é possível afirmar que o compartimento estanque de competências, técnica que, por excelência, era empregada pelas constituições anteriores, não é capaz de arrostar as dificuldades apresentadas por uma sociedade plural, adjetivo que, no limite, impossibilita que se sustente haver unidade no sistema jurídico (TEUBNER, Gunther; FISCHER-LESCANO, Andreas. Regime-Collisions: The Vain Search for Legal Unity in the Fragmentations of Global Law. Michigan Journal of International Law, v. 25, n. 4, 2004, p. 999-1046). [...]

Aventa o ministro a possibilidade de se reconhecer a aplicação do princípio da subsidiariedade ao federalismo brasileiro. De acordo com esse princípio, no caso de existirem regimes jurídicos de diferentes entes federados que discrepem entre si, deve ser dada prevalência ao regime que for mais apropriado ou mais eficiente. Assevera o ministro que existem quatro formas de implementar o princípio:

Como, então, se substancializa a preferência dada ao ente que de forma “mais apropriada” ou “mais eficiente” exerce os poderes de governo? George Bermann

139 p. 14.

140 p. 15.



afirma que, na União Europeia, a subsidiariedade funciona de quatro formas diferentes (BERMANN, George. Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States, Columbia Law Review, n. 332, Nova York, 1994). A primeira é legislativa: cada ente integrante da unidade política pode determinar se a lei ou ato elaborado adequa-se ao princípio. Em segundo lugar, caso haja dúvida acerca do alcance da aplicação do princípio, deve-se adotar uma interpretação que seja mais favorável a ele. Em terceiro, o princípio é cláusula de controle de legalidade das normas editadas pela União. Finalmente, a subsidiariedade serve também de garantia para que os entes integrantes da unidade política tenham segurança de que sua autonomia será respeitada.¹⁴¹

E avalia o ministro, ainda, que a aplicação desse princípio outorga, por exemplo, ao legislativo nacional o ônus de apresentar razões que justifiquem porque deveria ser aplicável uma norma de forma uniforme:

Como se observa da leitura do texto, o aspecto formal do princípio é destinado sobretudo aos poderes legislativos, pois exige que se deem razões, se possíveis quantitativas, para demonstrar que a legislação deve ser editada de modo uniforme pelo ente maior. [...] ¹⁴²

Não se pode deixar de perceber que há dissonância dessa compreensão com a tese defendida no presente trabalho. Defende-se a presunção de que as leis do ente maior, a União, são normas gerais que devam ser observadas pelos entes locais, a não ser que a lei federal esteja voltada a regulamentar a organização interna da União. A presunção pode ser afastada se for comprovado interesse próprio do ente local para implementar regime jurídico próprio.

Todavia, os entendimentos se conciliam quando se nota que a exigência de apresentação de razões para a existência de uma legislação uniforme se dá justamente porque devem ser preservados os interesses dos entes locais que amparem a existência de regulamentação diversa.

Quer dizer, a discrepância entre a compreensão expressa pelo princípio da subsidiariedade e a tese ora defendida se dá quanto à presunção ou não de que as normas do ente maior devam ser tidas como normas gerais e, portanto, vinculativas em relação aos menores; no entanto, há concordância quanto à necessidade de que seja demonstrado interesse próprio do ente para amparar a sua atuação legislativa.

Além do princípio da subsidiariedade, constata o ministro a aplicação também do princípio da proporcionalidade. Consoante esse último princípio, é necessário que “se examinem as razões que levaram o legislador a adotar determinado regulamento”. Isto é, será

141 p. 22-23.

142 p. 24.



necessário analisar os interesses que foram levados em conta pelo ente ao emitir sua legislação. Nesse ponto há plena concordância com a tese aqui aventada.

Da aplicação desses dois princípios conclui o ministro que:

[...] seria possível, então, superar o conteúdo meramente formal do princípio e reconhecer um aspecto material, consubstanciado, à semelhança do direito norte-americano, numa presunção de autonomia a favor dos entes menores (*presumption against pre-emption*), para a edição de leis que resguardecam seus interesses. Assim, apenas quando a lei federal claramente indicar que os efeitos de sua aplicação devem ser suportados pelos entes menores (*clear statement rule*), seria possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente maior.¹⁴³

A conclusão é a de que os entes devem expressar as razões que amparem sua atuação legislativa, indicação dos interesses protegidos pela respectiva norma.

Na sequência, manifesta o ministro compreensão no sentido de que a União não deve exaurir de forma total as matérias sujeitas à competência concorrente, de forma que reste espaço de conformação aos entes locais. Além disso, não deveriam os entes locais desnaturar o conteúdo das normas gerais:

[...] No entanto, para o caso dos autos a discussão envolve, ainda, a disputa de sentido desses conceitos quando se opõem às competências expressas da União, de Estados e de Municípios. Nessas hipóteses, é necessário não apenas que a legislação federal abstenha-se de intervir desproporcionalmente nas competências locais, como também que, no exercício das competências concorrentes, a interferência das legislações locais na regulamentação federal não desnature a restrição ou autorização claramente indicada por ela.¹⁴⁴

Verifica-se que, ao menos nesse momento, não acolheu o ministro entendimento que afastasse de todo a compreensão tradicional segundo a qual as normas gerais devem se limitar a instituir diretrizes e princípios.

De todo modo, a interpretação do ministro deu preponderância à nova compreensão científica e social de que a utilização do asbesto seria excessivamente nociva à saúde dos trabalhadores, motivo por que se justificava a sua proibição. Observa-se essa tendência no seguinte trecho do voto:

As transformações sociais mudam, por consequência, as concepções do Estado, inclusive no tocante à sua estruturação, atingindo também a repartição de competências. Determinando-se a igualdade e equilíbrio entre os entes, a Constituição ressalta a necessidade de maximização do exercício destas competências para que o Estado cumpra seu desiderato de pacificação e satisfação social. É este olhar que se propõe a partir da nova ordem inaugurada pela Constituição Federal de 1988, voltado

143 p. 26-27.

144 p. 27.



para (i) a otimização da cooperação entre os entes federados; (ii) a maximização do conteúdo normativo dos direitos fundamentais; (iii) o respeito e efetividade do pluralismo com marca característica de um Estado Federado. [...] ¹⁴⁵

Prosseguindo, constatou o ministro que a lei federal não trazia dispositivo que proibisse os Estados de estabelecer restrições à utilização do amianto crisotila, de forma que remanesca campo para a atuação subsidiária dos Estados:

Diante do exposto, se depreende que a Lei Federal 9.055/1995 estabelece as normas gerais para a extração, industrialização, utilização, comercialização e transporte do asbesto/amianto e dos produtos que o contenham. Estabelece, assim, regramento geral permissivo para produção e comercialização do amianto. Não afasta de forma clara (clear statement rule), no entanto, a possibilidade de que os Estados, no exercício de sua competência concorrente de proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, CRFB) estabeleçam restrições à produção, uso e consumo do amianto. Verifica-se, portanto, existência de possibilidade de atuação legislativa subsidiária do Estado.

Vale dizer, a Lei Federal 9.055/1995 estabelece a permissão como regra geral. Não veda, porém, a imposição de restrições. [...] ¹⁴⁶

E, dessa forma, concluiu o ministro que não se poderia falar em inconstitucionalidade formal da legislação estadual, já que a regulamentação federal deixara espaço para a imposição de restrições ao não vedar, de forma clara, a proibição.

Esse argumento, no entanto, desconsidera o fato de que se é permitida a extração, a industrialização, a utilização, a comercialização e o transporte é porque o produto não é proibido. A proibição é, parece claro, incompatível com qualquer exploração econômica, de forma que, apesar de não existir declaração explícita quanto à vedação de proibição da atividade pelos Estados, a vedação decorre implicitamente da própria autorização da atividade com asbesto/amianto.

A opinião que prevaleceu no julgamento, se bem que seja convergente com a do ministro Edson Fachin, foi a do ministro Dias Toffoli.

Em seu voto, o ministro Dias Toffoli ressaltou inicialmente que:

No caso brasileiro, a Constituição de 1988 deu ênfase à concepção de um federalismo cooperativo, a partir de instrumentos de atuação conjunta dos entes federados, especialmente como forma de superação das desigualdades regionais. ¹⁴⁷

145 p. 30.

146 p. 39.

147 p. 3.



Assim, tornou-se necessário buscar “um ponto de estabilidade entre centralização e descentralização, entre unidade e diversidade, entre a realidade nacional e a realidade regional e local”¹⁴⁸.

Observa o ministro que “é imperativo que a competência concorrente exercida pela União englobe os interesses nacionais, que não podem ser limitados às fronteiras dos estados-membros”¹⁴⁹. No entanto, o exercício da “competência federal para editar normas gerais não permite que o ente central esgote toda a disciplina normativa, sem deixar competência substancial para o estado-membro”¹⁵⁰.

Por outro lado, realça o ministro a necessidade de que haja um mínimo de unidade normativa:

Se, por um lado, a norma geral não pode impedir o exercício da competência estadual de suplementar as matérias arroladas no art. 24, por outro, não se pode admitir que a legislação estadual possa adentrar a competência da União e disciplinar a matéria de forma contrária à norma geral federal, desvirtuando o mínimo de unidade normativa almejado pela Constituição Federal.¹⁵¹

Dessa forma, compreendeu que a “inobservância dos limites constitucionais impostos ao exercício da competência concorrente, ou seja, a invasão do campo de atuação alheio, implica a inconstitucionalidade formal da lei, seja ela federal, estadual ou municipal”¹⁵².

Sob esses pressupostos, afastou o ministro a tese segundo a qual seria possível reconhecer a constitucionalidade de lei de ente federado local que fosse mais protetiva do que a disciplina federal:

Por essa razão, peço vênias aos eminentes Ministros que assim entendem, mas não vejo espaço constitucional para a tese de que, em matéria de competência legislativa concorrente – inclusive em relação à proteção do consumidor, da saúde e do meio ambiente –, as normas estaduais e municipais devam prevalecer sobre a norma geral federal caso elas sejam mais protetivas e estejam em oposição à disciplina federal.¹⁵³

148 p. 3.

149 p. 6.

150 p. 7.

151 p. 7.

152 p. 8.

153 p. 8.



Conforme analisado no Subcapítulo 9.8, entende-se que o exercício da competência suplementar pressupõe que haja harmonia da lei local com as normas gerais, harmonia que se manifesta através da instituição de regime jurídico ao menos tão protetivo do mesmo interesse quanto o federal: caso contrário, não se trataria de suplementar proteção a um mesmo interesse incorporado na norma geral. Por outro lado, no caso de exercício de competência própria para legislar sobre interesses locais, podem os entes federados estabelecer disciplina diversa em oposição à disciplina federal, uma vez que não se trata de suplementação; observa-se, de todo modo, que nesse caso a lei local também pode ser vista como mais protetiva na medida em que compreende no seu âmbito mais interesses protegidos constitucionalmente do que a disciplina federal.

Prosseguindo seu raciocínio quanto à necessidade de coerência entre as leis locais e as normas gerais, observou o ministro que:

Como se vê, o texto constitucional não admite antinomias entre a norma geral e a norma suplementar, pois a contrariedade direta entre as legislações implica a ocorrência de invasão de competência. A norma estadual ou municipal é inválida não pelo fato de contrariar materialmente a lei nacional, mas por, ao assim proceder, atuar fora de sua competência constitucional de suplementar (complementar) as linhas gerais definidas pela União.

Caso a Constituição desejasse permitir aos entes federados editar legislação mais protetiva em detrimento da competência da União, teria feito expressamente a ressalva, o que, a toda evidência, não ocorreu.¹⁵⁴

Essa última ideia, de que a Constituição não autorizaria os entes locais a trazerem regulamentação mais protetiva, não parece adequado quando se considera que se outorga expressamente aos Estados e ao DF a possibilidade de suplementarem as normas gerais, o que passa a ideia de que é possível que esses entes locais incrementem a proteção deferida ao mesmo interesse.

E concluiu, nesses moldes, que:

[...] há incompetência dos estados e dos municípios para disciplinar matérias em contrariedade ao que foi previsto pela União, seja em que sentido for. Não se trata de analisar qual legislação é mais protetiva, mas quem tem competência legislativa para tanto.¹⁵⁵

Passando à análise do caso concreto, notou o ministro que a Lei federal n. 9.055, “em seu art. 2º, a lei autorizou a extração, a industrialização, a utilização e a comercialização

154 p. 9.

155 p. 9.



do asbesto/amianto da variedade crisotila (asbesto branco) na forma definida na lei” e, assim, “a lei estadual ou municipal não poderia proibi-lo totalmente”¹⁵⁶.

Em suma, tem-se que o ministro entendeu que, caso se tomasse em conta tão somente o fato de que há lei federal que autoriza a utilização do amianto crisotila, o que constitui norma geral, deveria ser considerada inconstitucional a lei estadual, uma vez que esta é em sentido oposto, vedando totalmente a utilização do mesmo produto. Ou seja, se parasse aqui o raciocínio, deveria ser reconhecida a inconstitucionalidade da lei estadual.

Ocorre que reputou o ministro que seria possível reconhecer que o art. 2º da Lei federal n. 9.055/1995, que autoriza a utilização do amianto crisotila, passou por processo de inconstitucionalização e não seria mais, no momento do julgamento, compatível com a Constituição Federal, e isso em razão de o debate público e científico ter concluído que essa substância era excessivamente danosa à saúde dos trabalhadores e que existiriam outros produtos substitutos menos nocivos.

Esse conceito de processo de inconstitucionalização permitiu ao Tribunal compreender que os entes locais “passaram a ter competência legislativa plena sobre a matéria”¹⁵⁷, isso porque, reconhecida a inconstitucionalidade da regulamentação federal, deixou de existir norma geral válida e passou a incidir os § 3º do art. 24 da Constituição Federal, que autoriza os Estados a, na ausência de lei federal, exercer competência legislativa plena para atender às suas peculiaridades.

Essa compreensão de que houve um processo de inconstitucionalização se sagrou vencedora, tendo sido reconhecida a inconstitucionalidade do dispositivo federal e afirmada a competência da regulamentação estadual proibitiva da utilização do amianto crisotila.

Esse resultado, no sentido de se reconhecer a inconstitucionalidade da lei federal, mostra que nesse precedente o Supremo adotou posição conciliatória, não rompendo de vez com o entendimento de que as leis locais não podem divergir, em hipótese alguma, das normas gerais.

A solução que melhor se adéqua à tese defendida no presente trabalho, e que foi a solução que prevaleceu no precedente a ser analisado na sequência, ADPF 567, é no sentido de

156 p. 11.

157 p. 11.



se reconhecer a prevalência das normas locais quando houver algum interesse específico dos entes locais, sem necessidade de se reconhecer a inconstitucionalidade da norma geral.

Assim, a solução que se poderia fornecer ao caso da ADI 3.356 seria a de reconhecer que o Estado, ao proibir a utilização do amianto, incorporou à sua legislação interesse à saúde dos trabalhadores que não fora considerado pela legislação federal e, por isso, haveria interesse específico do Estado que lhe autorizaria o exercício de competência própria para regulamentar as peculiaridades locais, com o poder de emitir normas que prevaleceriam em relação à da União. Dessa forma seria reconhecida a competência do Estado sem necessidade de se recorrer ao conceito de inconstitucionalidade progressiva, conceito, aliás, que não foi adequadamente desenvolvido no precedente.

10.1.3 – Constitucionalidade de lei municipal que vedava a utilização de fogos de estampidos e de artifícios ou de quaisquer artefatos pirotécnicos de efeito sonoro ruidoso em confronto com autorizações tanto por parte da legislação federal quanto da estadual

No precedente da ADPF 567¹⁵⁸, relator ministro Alexandre de Moraes, com julgamento em 01/03/2021 e acórdão publicado em 29/03/2021, estava em jogo a constitucionalidade de Lei do Município de São Paulo que proibia o manuseio, a utilização, a queima e a soltura de fogos de estampidos e de artifícios, assim como de quaisquer artefatos pirotécnicos de efeito sonoro ruidoso no território municipal.

De acordo com a autora da ação e sob o aspecto formal, haveria inconstitucionalidade em razão de a lei municipal não estar de acordo com a legislação federal e estadual, as quais permitiam a soltura dos fogos.

Com efeito, o Decreto-Lei n. 4.238/1942, norma da União, permite, em todo o território nacional, a fabricação, o comércio e o uso de fogos de artifício.

Por sua vez, a Resolução n. 154/2011 do Secretário da Segurança Pública do Estado de São Paulo prevê tipos de fogos de estampido permitidos.

Pois bem, adentrando no exame do mérito, o relator, de pronto, manifestou sua compressão nos seguintes termos:

158 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 567. Relator: ministro Alexandre de Moraes. Requerente: Associação Brasileira de Pirotecnia, julgada em 01/03/2021 e acórdão publicado em 29/03/2021. Disponível em < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755453524> >. Acesso em 24/10/2024.



[...] à luz das informações apresentadas, que a preocupação do legislador paulistano, ao editar a lei hostilizada, não foi interferir em matérias de competência legislativa da União, mas implementar medida de proteção à saúde e ao meio ambiente no âmbito do Município de São Paulo.¹⁵⁹

Quer dizer, não haveria, efetivamente, conflito federativo, mas exercício de competência própria por parte do Município para estabelecer normas de proteção à saúde e ao meio ambiente.

A seguir, o ministro traz dados da instrução processual para amparar sua opinião:

Na audiência pública que precedeu a edição da lei impugnada, foram abordados os impactos negativos que fogos com efeito sonoro ruidoso causam à população de pessoas autistas. Ressaltaram-se, também, os prejuízos acarretados à vida animal pelos produtos em questão (peça 67).

Quanto à proteção à saúde, documentos trazidos aos autos reportam-se à hipersensibilidade auditiva no transtorno do espectro autístico. Artigo científico demonstrou, em relação à hipersensibilidade auditiva, que 63% dos autistas não suportam estímulos acima de 80 decibéis (ERISSANDRA GOMES, FLEMING SALVADOR PEDROSO e MÁRIO BERNARDES WAGNER. Hipersensibilidade auditiva no transtorno do espectro autístico, peça 76). Consta, por outro lado, que a poluição sonora advinda da explosão de fogos de artifício pode alcançar de 150 a 175 decibéis (peça 74), ou seja, cerca de duas vezes mais do que o limite suportável pela maioria da população autista.

A lei paulistana, assim, tem por objetivo a tutela do bem-estar e da saúde da população de autistas residente no Município. [...]

Quanto à proteção ao meio ambiente, diversos estudos científicos demonstram que o efeito ruidoso dos fogos de artifício acarreta danos às diversas espécies animais. Pesquisa neozelandesa indica os fogos de artifício como causadores de ansiedade e danos em cavalos (www.mdpi.com/journal/animals, The Management of Horses during Fireworks in New Zealand). Artigo publicado na Revista Forbes reporta a ocorrência de revoadas inesperadas de pássaros, causadas por pânico, durante a soltura de fogos de artifício, as quais levam à morte de milhares de aves (<https://www.forbes.com/sites/grrlscientist/2017/12/30/how-dofireworks-harm-wild-birds/#57f6437e118c>). [...] ¹⁶⁰

Quer dizer, há interesses de saúde da população e interesses ambientais na vedação à utilização de fogos com efeitos sonoros ruidosos, interesses esses que foram contemplados pela legislação municipal.

Agora, teria o Município competência para estabelecer normas sobre meio ambiente e sobre saúde?

Sim. De acordo com o relator:

A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL já assentou, em sede de repercussão geral, que a disciplina do meio ambiente integra o conceito de interesse local referido no art. 30, I, da Constituição Federal. Nesse sentido:

159 p. 5.

160 p. 5-6.



[...]

De outro lado, esta SUPREMA CORTE já decidiu que a proteção à saúde é tema que integra a competência legislativa suplementar dos Municípios. [...]¹⁶¹

Concluiu o ministro que:

A proteção à saúde e ao meio ambiente são temas que concernem à atuação de todos os entes da federação, portanto. Segundo a jurisprudência desta CORTE, em linha de princípio, admite-se que os Estados e Municípios editem normas mais protetivas, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse, conforme o caso. Nesse sentido, o precedente firmado na ADI 3.937-MC (Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJ de 10/10/2008), que tratou de lei estadual paulista que proibiu a produção e circulação do amianto, confrontada com legislação federal que admite o emprego dessa substância; e o julgamento do RE 194.704 (Rel. para acórdão Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 17/11/2017), em que validada lei do Município de Belo Horizonte/MG que estabeleceu padrões mais restritos de emissão de gases poluentes.¹⁶²

Na opinião do ministro, todos os entes federados têm competência para atuar na proteção à saúde e ao meio ambiente.

Além disso, anotou o ministro que “Estados e Municípios podem editar normas mais protetivas, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse, conforme o caso”.

E concluiu a fundamentação da seguinte forma:

Com essas considerações, entendo que a lei municipal, ao proibir o uso de fogos de artifício de efeito sonoro ruidoso no Município de São Paulo, procurou promover um padrão mais elevado de proteção à saúde e ao meio ambiente, sendo editada dentro de limites razoáveis do regular exercício de competência legislativa pelo Município de São Paulo.¹⁶³

Entende-se que as razões do relator possam ser resumidas da seguinte forma: os Municípios têm competência para legislar sobre interesse local e, no caso concreto, o Município de São Paulo de valeu de interesses de saúde e de meio ambiente para amparar sua atuação legislativa, interesses esses que não haviam sido contemplados pela legislação federal e estadual, de forma que está justificada a legislação municipal como forma proteger interesses locais.

No entanto, esses interesses de saúde e de meio ambiente não já teriam sido considerados pela legislação federal e estadual?

161 p. 7-8.

162 p. 9-10.

163 p. 10.



Acredita-se que esse precedente dá fundamento para uma consideração histórica dos interesses acolhidos pela legislação.

A norma federal que autoriza a utilização de fogos de artifício de 1942, momento em que ainda não eram conhecidos os efeitos prejudiciais da explosão de fogos com ruídos estrondosos para a população e para as pessoas autistas. A norma estadual tão somente trouxe regulamentação complementar, sem tomar em conta esses interesses que são hoje conhecidos.

Qual interesse justificava a autorização da utilização de fogos de artifício? Tão somente o interesse recreativo para a população.

A evolução posterior dos estudos, no entanto, deu conta de que não se deve considerar, ao regulamentar a utilização de fogos de artifício, tão somente o interesse recreativo, mas também o interesse de se proteger a saúde das pessoas autistas e o meio ambiente, o que foi devidamente documentado no processo e aventado no voto.

Agora, tem-se a seguinte situação: no caso, os interesses de saúde e de meio ambiente protegidos pelo Município de São Paulo são comuns a todos os outros Municípios brasileiros. Isso impediria o reconhecimento do interesse local do Município?

A resposta deve ser negativa, conforme já abordado no Subcapítulo 9.7. A noção de interesse local, conforme a tese que ora se defende, não deve ser realizada a partir de uma análise apenas da abrangência geográfica dos interesses, mas deve ser feita a partir dos subsídios que efetivamente amparam a atuação legislativa. Se o Município ampara sua legislação em certo interesse que não tenha sido contemplado pelas normas dos entes maiores, é possível afirmar que o Município está agindo em defesa de interesse local, mesmo que, de fato, esse interesse não se restrinja à área do Município – assumindo, é claro, que o referido interesse, apesar de não circunscrito ao Município, efetivamente exista no seu âmbito.

Repete-se conclusão já fornecida anteriormente: o que se deve levar em conta é se o interesse utilizado para amparar a atuação legislativa foi ou não anteriormente considerado pela legislação dos entes maiores: se o interesse já foi contemplado na legislação do ente maior, não se pode falar em peculiaridade ou interesse local; por outro lado, se não houve essa consideração do interesse defendido pela lei do ente local na legislação do ente maior, haverá interesse a ser defendido especificamente pelo ente menor.

Percebe-se que é viável uma apreciação histórica dos interesses sociais, com a possibilidade de que qualquer dos entes federados se valha de novas descobertas para amparar sua legislação, sem necessidade de aguardar que os entes superiores promovam alteração legislativa correspondente.



10.1.4 Constitucionalidade de lei estadual que não previa a existência de fumódromos em ambientes de uso coletivo em confronto com lei federal que previa a reserva desses espaços

Nesse precedente, ADI 4.351¹⁶⁴, relatora ministra Rosa Weber, com julgamento em 24/08/2020 e acórdão publicado em 17/09/2020, estava em jogo a constitucionalidade da Lei n. 16.239/2009 do Estado do Paraná, a qual, nos termos da sua ementa, “estabelece as normas de proteção à saúde e de responsabilidade por dano ao consumidor, nos termos dos incisos V, VIII e XII do artigo 24 da Constituição Federal, para criação de ambientes de uso coletivo livres de produtos fumígenos, conforme especifica e adota outras providências”.

O seguinte trecho do relatório expõe a alegação da autora no que se refere à inconstitucionalidade formal:

4. Justifica o vício de inconstitucionalidade formal da legislação estadual impugnada, ao argumento de usurpação da competência concorrente da União para editar normas gerais sobre produção e consumo, dano ao consumidor e proteção e defesa à saúde, nos termos do art. 24, V, VIII e XII, da Constituição Federal.

Para tanto, alega a não observância dos limites legislativos prescritos na Lei federal n. 9.294/1996, que disciplina a matéria acerca dos fumígenos em ambientes coletivos. Sustenta ofensa ao §2º do art. 24, quanto à fixação da competência concorrente dos entes federados para a disciplina das matérias ali elencadas, na medida em que a validade da atuação legislativa concorrente deve se restringir às disposições não conflitantes com a legislação federal (diretrizes gerais), quando houver, como na espécie dos fumígenos. No ponto, explicita: “constata-se a existência de uma clara e inequívoca divergência entre a lei federal existente, em cujo âmbito de competência lhe foi atribuída constitucionalmente regulamentou a matéria (9.294/96), e a lei estadual recentemente promulgada”.¹⁶⁵

Ou seja, entendeu a autora da ação que a legislação estadual não poderia conflitar com a federal.

Pois bem, ressalta-se o seguinte trecho da fundamentação da decisão:

8. Compreendo, pois, que o princípio federativo consagrado no art. 1º, caput, da Constituição da República constrange a interpretação do seu art. 24, servindo de verdadeiro vetor interpretativo.

Nessa linha assume especial relevo a consagração, no art. 24, §1º, da Constituição Federal, da fórmula da competência concorrente limitada ou não cumulativa, expressa na separação entre a competência da União para editar normas gerais, e a dos Estados para, quanto à mesma matéria, produzir normas especiais.

164 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.351. Relatora: ministra Rosa Weber. Requerentes: Confederação Nacional do Turismo (CNTUR) e Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), julgada em 24/08/2020 e acórdão publicado em 17/09/2020. Disponível em < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753837174> >. Acesso em 24/10/2024.

165 p. 2.



Consabido que tal preceito consagra um sistema de competências concorrentes não sobrepostas, vertical, em que subdividida a mesma matéria em níveis de normatização que se distinguem não apenas subjetivamente, entre União e Estados, mas também objetivamente, entre normas gerais e especiais. Na fórmula que enuncia, nem a União nem o Estado têm competência absoluta para regular em sua plenitude as matérias nele elencadas, com a ressalva da hipótese de omissão excepcionada no §3º.¹⁶⁶

Entendeu a ministra que, ainda que a União tenha competência para emitir normas gerais, está reservada aos Estados competência para editar normas especiais. O princípio dirigente dessa interpretação é o de que não teria a Constituição reservado nem à União nem aos Estados competência para legislar com plenitude sobre as matérias de competência concorrente: a legislação da União sempre deixará margem para a atuação legislativa dos Estados e vice-versa.

Prosseguindo, a ministra propôs a seguinte solução para o equacionamento das competências concorrentes entre União e Estados:

10. No modelo federativo brasileiro, estabelecidas pela União as normas gerais para disciplinar sobre proteção à saúde, responsabilidade por dano ao consumidor, aos Estados compete, além da supressão de eventuais lacunas, a previsão de normas destinadas a complementar a norma geral e a atender suas peculiaridades locais, respeitados os critérios (i) da preponderância do interesse local, (ii) do exaurimento dos efeitos dentro dos respectivos limites territoriais – até mesmo para se prevenirem conflitos entre legislações estaduais potencialmente díspares – e (iii) da vedação da proteção insuficiente.¹⁶⁷

Sob esse enfoque, a atuação dos Estados não se limitar a suprimir lacunas. Poderiam os Estados editar normas destinadas a complementar a norma geral e a atender suas peculiaridades locais, desde que observados os critérios da predominância do interesse local, do exaurimento dos efeitos da norma dentro dos limites territoriais do Estado e vedada a proteção insuficiente.

Quanto ao exaurimento dos efeitos das normas estaduais ao território do Estado, não parece que esse seja um critério adequado para definir o que seria ou não norma especial, isso porque se trata de critério atinente aos efeitos da norma. Quando a Constituição dá competência aos Estados, ela lhes dá essa competência para atender a suas peculiaridades, ou seja, o fator determinante para a outorga aos Estados de competência é referente às razões que justificaram a edição das normas, e não relativo aos efeitos. Por exemplo, a regra é a de que, ausente previsão expressa em contrário, a falta de aprovação mediante lei do protocolo de intenções de contrato de consórcio público impede a sua celebração, o que tem efeitos sobre os demais celebrantes, de acordo com o art. 5º da Lei nº 11.107/2005 – ainda que se trate de um

166 p. 9.

167 p. 10-11.



efeito obstativo da formação do contrato, é um efeito com repercussão sobre a posição jurídica dos demais entes.

Já no que diz respeito à vedação de proteção insuficiente, esse é um critério alusivo à constitucionalidade material, não à formal. Exigir que a norma local proteja suficientemente o valor constitucional correspondente é, antes de tudo, reconhecer a competência do Estado, quer dizer, antes de se poder adentrar no exame da proteção suficiente ou não é necessário ultrapassar a questão da competência, de forma que é inadequado adotar esse critério como pressuposto da competência.

Mais à frente, defende a ministra visão segundo a qual não poderiam os Estados afastar as normas gerais no exercício da competência suplementar. Não poderia um Estado estabelecer regime contrário à regra geral prevista na legislação federal:

13. Esse quadro submete a análise do feito ao disposto nos §§ 1º a 4º do art. 24 da Constituição Federal, de modo que, à luz do comando constitucional, uma vez existente legislação federal, no exercício da competência concorrente, com normas gerais sobre proteção à saúde e responsabilidade por danos aos consumidores, a competência legislativa dos Estados não é plena e sim suplementar. Em matéria de competência concorrente, a aplicação da norma estadual complementar não pode significar o mero afastamento da norma geral. Desse modo, será inconstitucional, por inobservância do disposto no art. 24, V e §§ 1º a 4º, da CF, a norma estadual que vier a estabelecer regime contrário à regra geral prevista na legislação federal.¹⁶⁸

Defende-se nesse trabalho que os Estados têm competência suplementar, que deve ser exercida de forma harmônica com as normas gerais da União.

Por outro lado, quando houver interesse demonstrado pelo Estado que não tenha sido considerado pela legislação da União, é possível que se estabeleça regime jurídico distinto e até contrário ao da União, pois nesse caso o Estado exerce competência própria para legislar sobre suas peculiaridades.

Então o posicionamento externado pela ministra é compatível com o que ora se defende desde que se entenda que o Estado está exercendo competência suplementar. No caso de exercício de competência suplementar, efetivamente, não pode a legislação estadual confrontar a federal, sob pena de inconstitucionalidade.

Em seguida a ministra analisou a regulamentação federal sobre o assunto:

14. Do exame da Lei federal n. 9.294/96, verifica-se que esta estabelece os parâmetros para a classificação de um ambiente como coletivo e fechado, proibindo o uso produtos fumígenos nessas áreas. Mais especificamente, o ato normativo, com a alteração promovida em 2011 (Lei n. 12.546/2011), revogou expressa previsão de

168 p. 12.



reserva de área isolada para fumantes nos ambientes coletivos, acarretando a extinção dos chamados fumódromos.

À vista desse cenário normativo, redesenhado com a Lei n. 12.546/2011, remanesce a competência suplementar dos entes federados estaduais para disciplinar os ambientes em que é proibido o consumo de tais produtos, sem que essa regulação implique inobservância dos parâmetros estabelecidos na lei federal. Cumpre assinalar, quanto ao ponto, que essa política pública, inclusive, atende o critério dos deveres fundamentais de proteção aos direitos.¹⁶⁹

Observou a ministra que a legislação federal apenas fixa parâmetros para a classificação dos ambientes como coletivos e fechados, ao mesmo tempo em que proíbe o uso de produtos fumígenos nessas áreas que sejam coletivas e fechadas. Além disso, foi revogada a previsão de que deveriam ser reservadas áreas isoladas para fumantes em ambientes coletivos.

Percebe-se que não previu a legislação federal em quais ambientes seria vedado o consumo de produtos fumígenos. Dessa forma, tornou-se viável o exercício da competência suplementar pelos Estados para, em consonância com os parâmetros fixados pela legislação federal, especificar os ambientes em que seria vedado o uso de produtos fumígenos.

Concluindo o ponto concernente à competência dos Estados, a ministra notou que:

15. De eventual desrespeito à competência suplementar estadual em virtude da ausência de previsão legislativa de fumódromos não se cogita, uma vez extinta tal previsão na legislação federal. Vale dizer, o ato normativo questionado agiu no espaço de sua competência concorrente em matéria de consumo e saúde, em conformidade com a legislação federal superveniente, nos termos do §4º do art. 24 da Constituição da República.¹⁷⁰

Esse trecho dá conta de que a legislação estadual, efetivamente, estava de acordo com a federal, inclusive no tocante à ausência de previsão de fumódromos, já que a previsão federal de reserva de tais espaços havia sido revogada.

É possível perceber que esse precedente se resumiu a reconhecer a competência suplementar do Estado para trazer normas complementares e harmônicas às federais. Trata-se de exercício da competência suplementar pelo Estado, o qual se restringiu a trazer maiores especificações à lei federal a fim de tornar concretamente aplicável a correspondente política pública.

169 p. 13.

170 p. 13-14.



10.1.5 – Inconstitucionalidade de lei municipal que proibiu o uso de agrotóxico com uso autorizado por legislação federal e estadual

No precedente do RE 1.298.923 AgR¹⁷¹, relator ministro Dias Toffoli, com julgamento em 29/11/2021 e acórdão publicado em 22/03/2022, estava em jogo a constitucionalidade de lei municipal que vedava a utilização de agrotóxico à base do ácido 2.4-Diclorofenoxiacético, apesar da existência de legislação federal e estadual que autoriza o uso desse tipo de agrotóxico.

O relator, no seu voto, com amparo no precedente do RE 586.224, analisado na primeira divisão do presente Subcapítulo, 10.1.1, elencou os seguintes requisitos para que se reconheça a constitucionalidade de lei municipal no exercício de competência concorrente:

De início, importa ressaltar que, sobre o tema, entendo que:

- i) no RE nº 586.224/SP, julgado sob a sistemática da repercussão geral, a Suprema Corte assentou que o município é competente para legislar sobre meio ambiente com a União e o estado, no limite de seu interesse local e desde que o regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados;
- ii) o município, portanto, ao legislar sobre direito ambiental, deve harmonizar-se com os demais entes federados e adequar-se aos limites de seu interesse local. É dizer: a legislação municipal poderá versar sobre tema já disciplinado por legislação de outro nível hierárquico e até mesmo excepcioná-la, desde que o faça por motivo de flagrante e inequívoco interesse local;
- iii) a proibição de venda e utilização de herbicida por lei municipal – ainda que esse tenha sua comercialização permitida pela União e pelo estado – não é absolutamente vedada; exige-se, contudo, que essa proibição esteja amparada em peculiaridade específica, isto é, em interesse eminentemente local e particular àquela municipalidade;
- iv) é imprescindível, portanto, que a restrição seja clara e objetivamente justificada por algum fator específico da localidade. Amparar a proibição em motivação genérica, abstrata, pouco acurada, implica, inegavelmente, violação da repartição constitucional de competências, bem como afronta à segurança jurídica, à isonomia e à livre concorrência, tal qual arguido pela recorrente.¹⁷²

Quanto à competência do Município para legislar sobre matérias de competência concorrente, o tema já foi analisado no Subcapítulo 9.10, onde foi demonstrado que os Municípios têm competência concorrente para legislar a fim de amparar interesses locais.

No tocante ao item ii), o ministro manifesta entendimento de que o exercício da competência concorrente pelo Município depende tanto da harmonia da legislação municipal com a dos demais entes federados quanto da adequação dessa legislação para amparar interesse

171 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 1.298.923. Relator: ministro Dias Toffoli. Recorrente: Ministério Público do Estado de Santa Catarina e recorrido: Dow Agrosciences Industrial Ltda, julgada em 29/11/2021 e acórdão publicado em 22/03/2022. Disponível em < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759784716>>. Acesso em 24/10/2024.

172 p. 1.



local. No entanto, imediatamente a seguir, reconhece o ministro que a legislação municipal pode excepcionar a legislação dos outros entes, desde que por motivo de flagrante e inequívoco interesse local.

Entende-se que é preciso distinguir dois tipos de competência do Município no exercício da competência concorrente: tem o Município competência para suplementar para editar leis harmônicas com a regência dos demais entes federados; além dessa competência suplementar, tem o Município competência própria para legislar sobre interesse local, caso em que, se for demonstrado interesse próprio, prevalecerá a lei municipal ainda que contrária à dos demais entes federados.

A formulação expressa pelo ministro, em que se exige tanto que a lei municipal seja harmônica com a dos demais entes federados quanto esteja destinada a amparar interesse local, parece confundir os dois tipos de competência do Município. Além disso, há aparente contradição na manifestação do ministro, já que se reconhece, posteriormente, a possibilidade de o Município excepcionar a legislação dos demais entes para acolher flagrante e inequívoco interesse local: ora, se há exceção é porque nesses casos de flagrante e inequívoco interesse local a lei municipal não se adequa à dos demais entes e, portanto, o fundamento da competência do Município nesses casos é tão somente o amparo do interesse local, não se exigindo que, cumulativamente, a lei municipal seja harmônica com a dos demais entes.

Então, implicitamente, está reconhecida uma dupla competência do Município: tanto para suplementar a legislação dos demais entes quanto para inovar na ordem jurídica, mesmo em contradição com a regência dos demais entes, quando a atuação legislativa estiver voltada a amparar interesse local comprovado.

A redação do item iii) reforça essa compreensão, pois reitera o ministro interpretação segundo a qual é possível que a lei municipal excepcione a lei da União se for demonstrado interesse eminentemente local e particular àquela municipalidade. Esse interesse local, no entanto, não pode ser presumido de forma abstrata, e sim deve ser demonstrado de forma clara e objetivamente justificada por algum fator específico da localidade, de acordo com o item iv). Entender que fosse possível que a consideração de um interesse abstrato, sem qualquer comprovação, justificasse a edição pelo Município de legislação diversa daquela da dos entes maiores implicaria violação da repartição constitucional de competências, afronta à segurança jurídica, à isonomia e à livre concorrência.



Nesses termos, avaliou o ministro, com supedâneo no entendimento manifestado pelo Tribunal de origem, que não houve demonstração, no caso, de qualquer peculiaridade própria do Município que justificasse a proibição dos agrotóxicos no seu território:

Com efeito, analisando pormenorizadamente o caso dos autos e suas peculiaridades, o Tribunal de origem entendeu pela inconstitucionalidade da lei local, pois ela determinava o banimento do herbicida sem especificar ou justificar detalhadamente as razões, contrariando, assim, lei federal e lei estadual que autorizam o uso do referido agrotóxico.

Portanto, não restando devidamente demonstrada a peculiaridade local ensejadora da proibição, dado que as legislações federal e estadual autorizam a circulação do herbicida em questão, é de se reiterar os fundamentos de minha decisão unipessoal:
173

E, conforme parágrafo conclusivo da decisão unipessoal:

Disso resulta que o reconhecimento da constitucionalidade da lei do Município de Arroio Trinta se encontra condicionado à devida demonstração da peculiaridade local ensejadora da proibição, dado que as legislações federal e estadual autorizam a circulação do herbicida em questão.¹⁷⁴

Assim, o Ministro reconheceu que seria possível que o Município estabelecesse exceção às regulamentações federal e estadual, no entanto, para tanto, seria necessário que fosse efetivamente demonstrado interesse próprio do Município. Ausente essa demonstração e baseando-se a alegação de que haveria interesse local tão somente em argumentos abstratos, não há saída senão a conclusão pela inconstitucionalidade da lei municipal.

Esse raciocínio de adéqua plenamente à tese defendida no presente trabalho, à medida que se exige a efetiva demonstração de interesse local para que seja possível a atuação dos entes locais em contraposição às normas gerais.

10.1.6 – Inconstitucionalidade de lei estadual que estabelecia critérios menos rígidos do que a legislação federal para a exigência de realização de estudo de impacto ambiental e de relatório de impacto ambiental no licenciamento de obras hidrelétricas

No precedente da ADI 4.529¹⁷⁵, relatora ministra Rosa Weber, julgada em 22/11/2022 e com acórdão publicado em 01/12/2022, estava em questão a constitucionalidade

173 p. 3.

174 p. 9.

175 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.529. Relatora: ministra Rosa Weber. Requerente: Procurador-Geral da República, julgada em 22/11/2022 e acórdão publicado em 01/12/2022. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764658040>. Acesso em 24/10/2024.



de lei estadual que estabeleceu “a dispensa de estudo de impacto ambiental e de relatório de impacto ambiental para obras hidrelétricas com potencial de 10 a 30 MW e com determinada extensão da área inundada”.

Observou o autor da ação que a regência federal “exige a elaboração de estudo de impacto ambiental e do respectivo relatório de impacto ambiental para o licenciamento de barragens hidrelétricas com potencial acima de 10 MW”¹⁷⁶, de forma que a legislação do Estado haveria desrespeitado padrão técnico já fixado por meio de norma geral, incorrendo em inconstitucionalidade formal.

Pois bem, no seu voto, a relatora observou que os Estados têm competência legislativa concorrente em matéria de licenciamento ambiental:

Em matéria de licenciamento ambiental, a União estabelece as normas gerais, ao passo que os Estados ostentam competência legislativa a fim de atender às peculiaridades locais por atuação complementar. [...] ¹⁷⁷

E, analisando a regulamentação federal existente, observou a ministra que o art. 2º da Resolução n. 1/86 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), no seu inciso VII, previa que o licenciamento de obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como barragens para fins hidrelétricos com potencial acima de 10 MW dependeria da elaboração de estudo de impacto ambiental e relatório de impacto ambiental.

Por sua vez, a lei estadual, divergindo do modelo federal:

[...] aumentou o requisito mínimo para a realização do licenciamento ambiental, uma vez que alterou obrigatoriedade para empreendimentos com fonte de energia primária acima de 10 MW, nos termos pela Resolução nº 01/86, e passou a prever a compulsoriedade tão somente para aqueles com capacidade acima de 30 MW. Além disso, inseriu novo critério de previsão de licenciamento de obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, a saber: área de inundação acima de 13km2 (treze quilômetros quadrados), como consta da redação original, ou de 300 ha, conforme o texto atual. ¹⁷⁸

Dada essa conjuntura, entendeu a relatora que o Estado não se circunscrevera ao seu papel no âmbito da competência legislativa concorrente:

O Estado do Mato Grosso, por conseguinte, não se limitou ao seu papel, no quadro das competências concorrentes, de elaborar normas complementares às gerais editadas pela União em matéria ambiental (artigo 24, VI, §§ 1º e 2º). Em verdade,

176 p. 2.

177 p. 11.

178 p. 16.



inovou, seja ao aumentar o mínimo de fonte de energia primária idônea a criar uma presunção de significativa degradação ambiental, seja ao inserir requisito diverso para o licenciamento, consistente na extensão da área inundada. Criou regramento diverso e exorbitou, portanto, da legislação federal sobre o tratamento da matéria. Configurada, pois, a invasão da competência geral da União.¹⁷⁹

E, dessa forma:

No caso em exame na presente ação direta, refoge da competência complementar estadual dispensar o procedimento de licenciamento ambiental mediante alteração ou inserção de critérios expressamente definidos em norma geral a cargo da União. Manifesta, pois, a inconstitucionalidade formal das disposições e expressões impugnadas.¹⁸⁰

Percebe-se que a inconstitucionalidade formal foi reconhecida em razão de a legislação estadual não ser harmônica com a federal.

Bem, num primeiro momento, é de se notar que não foram apresentadas no processo razões por que a legislação estadual discreparia da federal. As informações prestadas pelo Governador do Estado e pela Assembleia Legislativa deram conta apenas de que seria inconstitucional a delegação ao CONAMA de competência para estabelecer quais empreendimentos necessitariam ou não da feitura de estudo de impacto ambiental e relatório de impacto ambiental. Defenderam que essa competência seria própria do legislador. No mais, discorreram sobre a evolução dos entendimentos do CONAMA.

Não foram apresentados pelos órgãos estaduais subsídios concretos para a sua atuação legislativa divergente em relação à regulamentação federal. Assim, não se poderia caracterizar exercício de competência para legislar sobre peculiaridades locais.

Remanesce a possibilidade de exercício de competência suplementar. Nesse caso, seria exigível que a regulamentação estadual fosse harmônica com a federal e, portanto, fosse ao menos tão protetiva ao meio ambiente quanto o são as normas gerais. No entanto, conforme observou a relatora, a legislação estadual é menos protetiva, na medida em que estabelece parâmetros menos rigorosos para a incidência da exigência de realização de estudo de impacto ambiental e relatório de impacto ambiental no âmbito do licenciamento da atividade. Assim, não se pode falar de exercício de competência suplementar, já que não há harmonia entre a regulamentação estadual e a federal.

Afastadas as possibilidades de exercício de competência para legislar sobre peculiaridades locais e para suplementar as normas gerais da União, percebe-se que o Estado

179 p. 16-17.

180 p. 18.



violou a sistemática constitucional de repartição da competência concorrente, motivo por que é inconstitucional a norma estadual.

10.2 Jurisprudência relativa à pandemia de covid-19 – Inconstitucionalidade da supressão, por lei federal, da autonomia dos Estados para estabelecerem medidas de combate à pandemia

No precedente da ADI 6.343 MC-Ref¹⁸¹, relator ministro Marco Aurélio, redator do acórdão o ministro Alexandre de Moraes, com julgamento em 06/05/2020 e publicação em 17/11/2020, estava em deliberação pedido de medida cautelar direcionado à suspensão da eficácia de dispositivos da Lei federal n. 13.979/2020 com as alterações promovidas pelas Medidas Provisórias n. 926 e n. 927, também de 2020. De acordo com as informações referidas no relatório do voto do ministro Marco Aurélio:

Rede Sustentabilidade ajuizou ação direta objetivando ver declarada a incompatibilidade, com a Constituição Federal, de dispositivos da Lei nº 13.979/2020, consideradas as alterações promovidas pelas Medidas Provisórias nº 926 e 927, ambas de 2020: a) artigo 3º, inciso VI, alínea “b”, relativamente à expressão “e intermunicipal”; b) artigo 3º, § 1º, quanto ao trecho “somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde”; c) artigo 3º, § 6º; e d) artigo 3º, § 7º, inciso II, no tocante ao trecho “desde que autorizados pelo Ministério da Saúde”. [...] ¹⁸²

É o seguinte o teor dos dispositivos:

Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas:

[...]

VI - restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por rodovias, portos ou aeroportos de:

[...]

b) locomoção interestadual e intermunicipal;

[...]

§ 1º As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública.

[...]

§ 6º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura disporá sobre a medida prevista no inciso VI do caput. [...]

§ 7º As medidas previstas neste artigo poderão ser adotadas:

181 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.343. Relator: ministro Marco Aurélio, Redator do Acórdão: ministro Alexandre de Moraes. Requerente: Rede Sustentabilidade, julgada em 06/05/2020 e acórdão publicado em 17/11/2020. Disponível em < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754391739> >. Acesso em 24/10/2024.

182 p. 1-2.



[...]

II - pelos gestores locais de saúde, desde que autorizados pelo Ministério da Saúde, nas hipóteses dos incisos I, II, V, VI e VIII do caput deste artigo; ou

[...]

Alegou a autora, em síntese, que os dispositivos questionados subtraíram competência dos Estados, Distrito Federal e Municípios na medida em que restou determinado que a imposição, pelos entes federados locais, de restrição à locomoção intermunicipal e intramunicipal pressuporia a existência de recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), que é uma autarquia federal.

A medida cautelar foi indeferida pelo relator em decisão monocrática, a qual foi reproduzida no voto proferido em sede de referendo da medida cautelar.

Observou o ministro Marco Aurélio que:

As alterações promovidas na Lei nº 13.979/2020 devem ser mantidas em vigor, até o crivo do Congresso Nacional, sob pena de potencializar-se visões político-partidárias em detrimento do interesse público.¹⁸³

Num primeiro momento, entendeu o ministro que as medidas provisórias que alteraram a Lei n. 13.979/2020 deveriam ser analisadas prioritariamente pelo próprio Congresso Nacional, que é a sede constitucional própria para a análise da conversão ou não dessas medidas em lei. A transferência da discussão ao STF, por meio de ação direta de inconstitucionalidade, teria o condão de potencializar idiosincrasias político-partidárias, no seu entender.

Prosseguindo, sublinhou o ministro que:

É certo que, mediante a nova redação do artigo 3º, inciso VI, alínea “b”, da referida Lei, versou-se a problemática do transporte intermunicipal. Imagina-se, ante o sentido etimológico do vocábulo, tema ligado à atuação estadual. Ocorre que o tratamento da locomoção de pessoas tinha de se dar de forma linear, ou seja, alcançando todo o território brasileiro. Revela-se inviável emprestar ênfase maior ao critério da descentralização do poder, deixando a cargo de cada Estado restringir ou não a locomoção entre os Municípios.¹⁸⁴

Nesse trecho, o ministro manifesta entendimento segundo o qual a regulamentação da locomoção de pessoas deveria se dar de forma uniforme em todo o território nacional. Quer dizer, preponderaria o interesse da União de estabelecer normas gerais em detrimento da competência dos entes locais.

183 p. 5.

184 p. 5.



A seguir, a respeito da necessidade de que houvesse evidências científicas para a imposição das medidas de restrição da liberdade de locomoção, propôs o ministro relator que:

Quanto ao § 1º do dispositivo, a prever que as medidas sinalizadas no artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e análises sobre as informações estratégicas em saúde e serão limitadas no tempo e espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública, surge, com envergadura maior, a segurança jurídica. Tudo recomenda haja a tomada de providências a partir de dados científicos, e não conforme critério que se eleja para a situação.¹⁸⁵

Ou seja, a segurança jurídica justificaria a exigência de que fossem as medidas restritivas fossem amparadas em evidências científicas e análises sobre as informações estratégicas em saúde, com limitação temporal e especial ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública.

Bem, em relação à exigência de fundamentação técnica das medidas, trata-se de questão alusiva à constitucionalidade material.

No entanto, não se pode deixar de notar que não só a União estaria equipada para produzir informação científica: os próprios entes locais dispõem de quadro técnico especializado capaz de gerar elementos de informação para a atuação própria do ente. Daí surgir dúvida quanto à constitucionalidade da exigência de que essas informações sejam produzidas pela Anvisa, autarquia federal. Por que não poderiam os próprios órgãos técnicos dos entes locais subsidiar a atuação do respectivo ente? Conforme foi visto no comentário ao parágrafo anterior, deu o ministro preponderância ao interesse nacional, todavia não houve uma fundamentação concreta que justificasse por qual razão apenas a Anvisa poderia produzir as informações necessárias à fixação das medidas restritivas.

No tocante ao art. 3º, § 6º, compreendeu o ministro que:

Segue-se a problemática do § 6º do referido artigo 3º. Temse motivação maior, a segurança jurídica. O preceito versa a atuação conjunta, dos Ministros de Estado da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura, no implemento das medidas previstas no inciso VI, a alcançarem restrições excepcionais e, por isso mesmo, temporárias.¹⁸⁶

A mesma crítica feita no parágrafo anterior vale para esse último. Sim, certamente a elaboração de ato conjunto que conte com a participação dos titulares de diversas pastas ministeriais aprimora a segurança jurídica do ato, no entanto, não há motivo concreto por que se estabeleça que apenas autoridades federais possam se manifestar sobre as medidas restritivas.

Prosseguindo, observou o ministro que:

185 p. 5.

186 p. 5-6.



Já o § 7º trata da atuação dos gestores locais de saúde, contemplando, mais uma vez, a coordenação, no que deve ser central, ou seja, do Ministério da Saúde, presentes as disciplinas dos incisos I, II, V, VI e VIII do artigo 3º. Não se tem situação suficiente à glosa precária e efêmera, no que esta poderia provocar consequências danosas, consequências nefastas relativamente ao interesse coletivo, ao interesse da sociedade brasileira. Em época de crise, há mesmo de atentar-se para o arcabouço normativo constitucional, mas tudo recomenda temperança, ponderação de valores, e, no caso concreto, prevalece o relativo à saúde pública nacional.¹⁸⁷

Mais uma vez pondera o ministro que deve prevalecer a atuação central dos órgãos federais, entendendo que uma atitude de temperança e de ponderação de valores faria prevalecer o interesse da saúde pública compreendida sob o prisma nacional.

Essas foram, em suma, as razões do ministro para o indeferimento da medida cautelar.

Essa opinião não prevaleceu, no entanto. Inaugurando a divergência, o ministro Alexandre de Moraes observou que:

[...] a adoção constitucional do Estado Federal gravita em torno do princípio da autonomia das entidades federativas, que pressupõe repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias.

Em relação à saúde e assistência pública, inclusive no tocante à organização do abastecimento alimentar, a Constituição Federal consagra, nos termos dos incisos II e IX, do artigo 23, a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Igualmente, nos termos do artigo 24, XII, o texto constitucional prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde; permitindo, ainda, aos Municípios, nos termos do artigo 30, inciso II, a possibilidade de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local; devendo, ainda, ser considerada a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art. 198, CF, e art. 7º da Lei 8.080/1990), com a consequente descentralização da execução de serviços e distribuição dos encargos financeiros entre os entes federativos, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.080/1990).¹⁸⁸

Nesse primeiro trecho, ressalta o ministro que a competência para legislar sobre saúde e assistência pública é concorrente. Quer dizer, a princípio, todos os entes federados podem atuar no que diz respeito a essas matérias.

Dessa forma, seria de se concluir que:

[...] não compete ao Poder Executivo federal afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotaram ou venham a adotar, no âmbito de seus respectivos territórios, importantes medidas restritivas como a imposição de distanciamento ou isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos

187 p. 6.

188 p. 6.



reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, como demonstram a recomendação da OMS (Organização Mundial de Saúde) e vários estudos técnicos científicos, como por exemplo, os estudos realizados pelo Imperial College of London, a partir de modelos matemáticos (The Global Impact of COVID19 and Strategies for Mitigation and Suppression, vários autores; Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand, vários autores).¹⁸⁹

Não poderia uma autoridade federal afastar, por meio da edição de medida provisória, a competência constitucional dos entes federativos locais. Também os entes locais estão autorizados a deliberar sobre a necessidade ou não de imposição de medidas de controle da evolução da infecção. Esse entendimento parece correto na medida em que a lei federal condicionava a eficácia das medidas de restrição de locomoção interestadual e intermunicipal determinadas por autoridades locais à observância como motivos de recomendações técnicas da Anvisa, um órgão federal – ou seja, não estariam os órgãos locais a adotar como subsídio às suas ações informações produzidas pelos próprios órgãos públicos – e, além disso, a adoção de algumas medidas de enfrentamento à pandemia ficavam condicionadas à autorização pelo Ministério da Saúde, também um órgão federal, de forma que ficava negada a autoridade dos entes locais a implementarem os atos sujeitos ao referido condicionamento sem a autorização de um órgão externo à conjuntura local.

E é justamente essa restrição de competência que decorreria da permanência em vigor dos dispositivos questionados:

E, no caso dos dispositivos em foco, esse é o resultado que decorre do condicionamento imposto pelo art. 3º, VI, §§ 6º, 6º-A e 7º, II, da Lei 13.979/2020, aos Estados e Municípios para a adoção de determinadas medidas sanitárias de enfrentamento à pandemia do COVID-19, condicionamento esse que, na prática, mitiga o exercício das competências constitucionais desses entes em prol da União.¹⁹⁰

Prossegue o ministro analisando, ainda que abstratamente, o interesse primordial da União em promover a contenção da pandemia a nível internacional:

É óbvio – como insisto e venho repetindo isso em vários julgados, liminares e votos – que a União tem papel primordial de coordenação em uma pandemia internacional. A União tem o papel central, primordial e imprescindível de realizar essa coordenação nos moldes que a própria Constituição estabeleceu no SUS. A grande coordenação da saúde é da União, com Estados e Municípios atuando na ponta.¹⁹¹

189 p. 7.

190 p. 7.

191 p. 7.



Essa prerrogativa da União de agir em âmbito internacional, no entanto, não exclui o respeito à competência concorrente dos entes federados locais. O ministro nota, por exemplo, que a União não teria informações concretas a respeito das peculiaridades de rodovias estaduais:

Mesmo assim, deve-se respeitar a Federação e a autonomia dos entes federativos. Não me parece que a União conheça as peculiaridades e necessidades ou não de interdição, de limitação, da SP-340. Primeiro, porque a União precisaria procurar a SP-340, que liga Mogi Mirim a Aguaí, onde exerci o cargo de Promotor de Justiça - foi minha primeira comarca na primeira instância.

Da mesma forma, parece-me que quem conhece mais as necessidades diretas da SP-70, que liga São José dos Campos a Cruzeiro - minha segunda comarca, depois que fui promovido de comarca -, seja o Estado, e não a União. Essa previsão de que somente a União pode lidar com a questão de transporte intermunicipal, a meu ver, essa exclusividade, é extremamente danosa ao combate à pandemia.¹⁹²

Não excluiu o ministro, no entanto, a possibilidade de a União dispor sobre as rodovias estaduais, desde que houvesse algum interesse para tanto:

Não excludo a possibilidade de a União determinar a interdição em rodovias intermunicipais para garantir abastecimentos, para garantir a chegada mais rápida de medicamentos, por exemplo, porque nesse cenário o interesse nacional, o interesse geral, em conformidade com o princípio da predominância do interesse, estaria latente.¹⁹³

O que não pode a União fazer é, sob o pretexto da prevalência do interesse nacional, restringir a atuação dos entes locais e estabelecer monopólio do combate à pandemia:

No entanto, não é possível que a União restrinja a competência dos Estados para regulamentar o transporte intermunicipal e eventualmente realizar barreiras sanitárias nas rodovias intermunicipais, se o interesse regional assim o exigir.

[...]

Volto a repetir: ninguém, nenhum ente federativo, nenhum Poder de Estado, nenhuma autoridade, tem o monopólio do combate à pandemia. Todos temos que nos unir, os três Poderes, no âmbito dos três níveis de federação, para tentar diminuir os efeitos nefastos dessa pandemia ao máximo.¹⁹⁴

No tocante à capacidade técnica dos entes locais para justificar cientificamente medidas restritivas, notou o ministro que:

Isso se aplica, a meu ver, da mesma forma, ao art. 3º, § 6º e § 7º, II. Não se pode exigir que os Estados-Membros e Município - aqui mais os Estados - estejam vinculados a autorizações e decisões de órgãos federais para tomar suas atitudes. O Estado só pode determinar o isolamento se tiver parecer favorável da Anvisa, do Ministério da Justiça e Segurança Pública e do Ministério da Saúde? E a autonomia estadual? Óbvio que Estados e Municípios devem, assim como a União - e deveria seguir mais -, seguir as recomendações técnicas internacionais da OMS, dos infectologistas, dos especialistas.

192 p. 7-8.

193 p. 8.

194 p. 8.



Agora, não se pode vincular Estados e Municípios a órgão central interligado à União. Isso iria totalmente contra o que julgamos na ação anterior.¹⁹⁵

Como conclusão, o ministro referendou apenas parcialmente a decisão monocrática de indeferimento da medida cautelar, já que, a seu ver, a medida deveria ser implementada:

[...] em relação ao art. 3º, VI, b e §§ 6º e 7º, II, no sentido de suspender parcialmente, sem redução de texto, excluindo Estados e Municípios da necessidade de autorização da União ou obediência a determinações de órgãos federais para adoção de medidas de restrição à circulação de pessoas. A União continua com a possibilidade de atuar na questão do transporte e das rodovias intermunicipais, desde que haja interesse geral, mas não exclui isso dos Estados. A União, sim, deve, nos termos da Medida Provisória, observar as normas da ANVISA e de seus próprios Ministérios, mas isso não exclui a possibilidade de os Estados e Municípios efetivarem as normas previstas na Medida Provisória, observando as orientações dos órgãos técnicos correspondentes.¹⁹⁶

Essa solução foi a que acolheu a convergência da maioria do Tribunal.

Entende-se que essa conclusão corresponde à tese defendida no presente trabalho. A assertiva principal da tese é a de que não se deve interpretar os interesses dos entes federados de forma abstrata, mas sempre com fundamento em subsídios concretos que amparem a atuação legislativa.

No caso, reconheceu o ministro, inclusive, que a União poderia estabelecer medidas que tivessem aplicação restrita a, por exemplo, uma rodovia intermunicipal, desde que comprovado algum interesse próprio nesse sentido. E, em todo caso, isso não excluiria a possibilidade de que o Estado correspondente comprovasse um interesse que não foi amparado pela regência da União a fim de estabelecer medida diversa.

Consistiria o equilíbrio das competências constitucionais num jogo de prova e contraprova de elementos para o subsídio da atuação de cada ente, com prevalência que equaciona o maior número de interesses distintos.

Essa compreensão do federalismo que daria prevalência às medidas mais bem embasadas por elementos técnico-científicos foi, inclusive, realçada pelo ministro no voto sobre a proposta:

O segundo ponto é que - e salientei isso diversas vezes - nós temos que privilegiar a ciência e não o achismo. Então, obviamente, isso vale para a União, para os Estados e para os Municípios, não só para tomar medidas de restrição, mas também para se omitir de medida de restrição, porque as medidas de restrição devem ser tomadas a partir da ciência e de recomendações técnicas e, eventuais, omissões não podem

195 p. 9.

196 p. 9-10.



conflitar também com essas opiniões técnicas, com essas medidas internacionalmente conhecidas.¹⁹⁷

Cumpre mencionar, ainda, a posição adotada pelo ministro Edson Fachin, opinião seguida pela ministra Rosa Weber. Analisou o ministro, em primeiro lugar, que há duas interpretações distintas quanto à competência concorrente dos entes federados:

Há dois pontos de vista sob o argumento de inconstitucionalidade com fundamento na ofensa à violação das autonomias dos entes federativos. De um lado, o problema de saber quem é o ente público competente para realizar as ações de enfrentamento necessárias; de outro, o de saber qual é o limite constitucional para a realização dessas ações.¹⁹⁸

Essa constatação contrapõe duas ordens de interesses: primeiro, a questão do equacionamento formal da competência dos entes federados de forma abstrata e, por outro lado, os possíveis limites para o exercício da competência concorrente. Esse segundo ponto é explorado na sequência, pontuando o ministro que a competência dos entes não significa discricionariedade para implementar quaisquer excessos:

Não se deve pressupor que as duas ordens de argumento sejam incompatíveis. A emergência internacional, reconhecida pela Organização Mundial da Saúde, não implica – nem muito menos autoriza – a outorga de discricionariedade sem controle ou sem contrapesos típicos do Estado Democrático de Direito. A emergência, por mais grave que seja, não traduz incompatibilidade entre liberdade e saúde pública.¹⁹⁹

Relaciona-se a questão do excesso estatal à do controle das razões que conduziram à implementação da medida. Nos termos expostos pelo ministro:

A analogia feita por Holmes com uma sala de emergência é relevante porque ela é perfeitamente compatível com o sentido do constitucionalismo e do Estado Democrático de Direito mesmo em situações de emergência. Afinal, as regras constitucionais não servem apenas para proteger a liberdade individual, mas também o exercício da racionalidade coletiva, isto é, da capacidade de coordenar as ações de forma eficiente. O Estado Democrático de Direito garante também o que Madison chamava de liberdade pública: o direito de examinar as razões governamentais e o direito de criticá-las: “os agentes públicos agem melhor, mesmo durante emergências, quando são obrigados a justificar suas ações” (HOLMES, Stephen. In Case of Emergency: Misunderstanding Tradeoffs in the War on Terror. California Law Review, v. 97, n. 2, Abril de 2009, p. 354).

Princípio, pois, com essa observação porque, muito embora tenho como correto afirmar que a competência para as ações da saúde é concorrente, penso ser imperioso registrar que o exercício da competência constitucional para as ações na área da saúde deve seguir parâmetros materiais específicos, a serem observados, por primeiro, pelas autoridades políticas. Como esses agentes públicos devem sempre justificar suas

197 p. 1.

198 p. 5.

199 p. 5-6.



ações, é à luz delas que o controle a ser exercido pelos demais poderes tem lugar. Passo, pois, a examinar a argumentação deduzida pelo Partido requerente.²⁰⁰

Quer dizer, entendeu o ministro que, se bem que se reconheça a competência em abstrato de todos os entes federados para a regulamentação da saúde, as ações legislativas devem ser embasadas em elementos concretos, em razões que estejam sujeitas ao controle popular.

Ora, é justamente esse o sentido da tese defendida no presente trabalho, se bem que, conforme o entendimento aqui defendido, os subsídios para a atuação dos entes federados locais sejam um pressuposto para a própria existência da competência concorrente, sob pena de inconstitucionalidade, enquanto a posição do ministro é no sentido de que os subsídios seriam uma etapa posterior à verificação da existência da competência em abstrato.

Após discorrer sobre a regulamentação da União a respeito da assistência à saúde, pontuou o ministro que essa regulamentação, tendo o caráter de norma geral, deve ser respeitada pelos entes locais:

Todo o arcabouço normativo diretamente incidente para o tratamento da emergência sanitária está a indicar, tal como assentou o e. Ministro Alexandre de Moraes na decisão monocrática da ADPF 672, que “As regras de repartição de competências administrativas e legislativas deverão ser respeitadas na interpretação e aplicação da Lei 13.979/20”.²⁰¹

Dessa forma, entendendo que a Lei n. 13.979/2020 veicularia tão somente normas gerais, seria o caso de se reconhecer a improcedência das alegações de inconstitucionalidade:

A conclusão, aqui, é a de que as alegações de inconstitucionalidade, ao menos do se tem do atual momento processual são improcedentes, caso sejam as normas interpretadas à luz desse arcabouço constitucional. As medidas que podem ser determinadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios podem ter implicação prática em outras áreas que não a saúde, como, por exemplo, a de transportes. Em qualquer caso, a orientação internacional é, substancialmente, a que consta da Lei 13.979: as medidas devem integrar um conjunto de ações estratégicas, baseadas em evidências científicas e coordenadas pela autoridade nacional.²⁰²

Pondera também o ministro que a existência de uma coordenação estratégica nacional é recomendada no âmbito internacional.

200 p. 6-7.

201 p. 17.

202 p. 17.



Por outro lado, tem peso a argumentação da autora da ação no sentido de que a atuação dos entes locais não deveria ter como pressuposto a autorização por parte de órgãos federais:

A conclusão quiçá pudesse ser a de rejeitar a alegação. A dúvida suscitada pelo Partido requerente, contudo, traz legítima expectativa sobre o fundamento pelo qual a competência é exercida, sobretudo em relação à atribuição, contida no inciso II do § 7º do art. 3º, quando dispõe que os atos dos gestores locais devem ser “autorizados” pelo Ministério da Saúde. No entanto, se é certo que a União pode legislar sobre o tema, o exercício dessa competência deverá sempre resguardar a atuação própria dos demais entes, sem jamais submetê-los a uma hierarquia. Nesse sentido, ao menos do que se tem do atual estágio processual, essa ordem de ideias dá amparo à pretensão do requerente relativamente à expressão contida nesse dispositivo.²⁰³

E, a fim de afastar esse eventual ponto de inconstitucionalidade, entendeu o ministro que deveria ser deferida:

[...] interpretação conforme à expressão ali constante [constante do inciso II do § 7º do art. 3º da lei] “desde que autorizados pelo Ministério da Saúde” para afastar o sentido de qualquer condição que obste o respeito à diretriz constante do art. 198, I, da Constituição Federal que prevê que o Sistema Único de Saúde será descentralizado, com direção única em cada esfera de governo.²⁰⁴

Assim, o dispositivo do seu voto foi o seguinte:

Ante o exposto, defiro parcialmente a medida cautelar requerida para conferir interpretação conforme ao inciso II do § 7º do art. 3º da Lei 13.979, de 2020, a fim de explicitar que, nos termos do inciso I do art. 198 da Constituição e desde que amparadas em evidências científicas e nas recomendações da Organização Mundial da Saúde, Estados, Municípios e Distrito Federal podem determinar as medidas sanitárias de isolamento; quarentena; exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver.²⁰⁵

Verifica-se que, apesar da diversidade de dispositivos constante do voto do ministro Edson Fachin, restringindo o provimento jurisdicional ao deferimento de interpretação conforme à Constituição do art. 3º, § 7º, II, enquanto a decisão do ministro Alexandre de Moraes foi no sentido de suspender parcialmente o sentido dos arts. 3º, VI, b, e §§ 6º e 7º, II, a fim de excluir Estados e Municípios da necessidade de autorização da União ou obediência a determinações de órgãos federais para adoção de medidas de restrição à circulação de pessoas, a fundamentação dos votos é substancialmente a mesma: ambos reconheceram a possibilidade de que os entes locais, com fundamento em evidências científicas, determinassem a imposição de medidas restritivas para a contenção da infecção do covid-19, independentemente da necessidade de prévia autorização da União.

203 p. 17-18.

204 p. 18.

205 p. 18.



Percebe-se a convergência da posição adotada pelo STF nesse precedente com a tese ora apresentada, no sentido de que os entes locais podem estabelecer regime jurídico próprio nas matérias de competência concorrente a fim de amparar interesses locais, salientando-se que se trata de competência própria desses entes, a qual não pode ser restringida por meio de lei da União, o que caracterizaria ofensa à repartição constitucional de competências.

No mesmo sentido foi o precedente da ADPF 672 MC-Ref206, relator ministro Alexandre de Moraes, com julgamento em 13/10/2020 e acórdão publicado em 29/10/2020.

Nesse caso a arguição foi proposta em face de “atos omissivos e comissivos do Poder Executivo federal, praticados no contexto da crise de saúde pública decorrente da pandemia do COVID-19 (Coronavírus)”²⁰⁷.

No seu voto, o ministro ressaltou a necessidade de que fosse proferida decisão judicial que salvaguardasse a margem:

[...] de atuação dos entes subnacionais para a delimitação, in loco, das medidas sanitárias mais adequadas e eficazes para a proteção da saúde de suas populações, observado o menor sacrifício possível para os demais interesses constitucionalmente protegidos, em especial a liberdade econômica.²⁰⁸

Após salientar que há competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em relação à saúde e à assistência pública e após fazer referência a precedentes do STF, ponderou o ministro que:

[...] as regras de repartição de competências administrativas e legislativas deverão ser respeitadas na interpretação e aplicação da Lei 13.979/20, do Decreto Legislativo 6/20 e dos Decretos presidenciais 10.282 e 10.292, ambos de 2020, observando-se, de “maneira explícita”, como bem ressaltado pelo eminente Ministro MARCO AURÉLIO, ao conceder medida acauteladora na ADI 6341, “no campo pedagógico e na dicção do Supremo, a competência concorrente”, medida essa referendada pelo Tribunal Pleno em julgamento de 14/4/2020.²⁰⁹

206 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Referendo na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672. Relator: ministro Alexandre de Moraes. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), julgada em 13/10/2020 e acórdão publicado em 29/10/2020. Disponível em <
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754239592>>. Acesso em 24/10/2024.

207 p. 1.

208 p. 6.

209 p. 13.



Assim, não teria o Poder Executivo federal autoridade para:

[...] afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotaram ou venham a adotar, no âmbito de seus respectivos territórios, importantes medidas restritivas como a imposição de distanciamento ou isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, como demonstram a recomendação da OMS (Organização Mundial de Saúde) e vários estudos técnicocientíficos, como por exemplo, os estudos realizados pelo Imperial College of London, a partir de modelos matemáticos (The Global Impact of COVID19 and Strategies for Mitigation and Suppression, vários autores; Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand, vários autores).²¹⁰

O reconhecimento da competência concorrente dos entes locais não os autorizaria, no entanto:

[...] a adotar quaisquer medidas, independentemente da observância dos padrões gerais normatizados pela União ou do encargo de fundamentar técnica e cientificamente a necessidade e adequação das mesmas.²¹¹

E, à guisa de conclusão, observou que:

Dessa maneira, os Estados e os Municípios possuem competência material para implementar as medidas sanitárias previstas na Lei Federal 13.979/2020, desde que fundamentadas em orientações de seus órgãos técnicos correspondentes, resguardada a locomoção de produtos e serviços essenciais definidos por ato do Poder Público federal, sempre respeitadas as definições no âmbito da competência constitucional de cada ente federativo.²¹²

Mais uma vez, verifica-se que têm os entes locais competência para estabelecer medidas concernentes às matérias de competência concorrente de forma autônoma em relação à União, mas desde que com amparo em subsídios concretos para a sua atuação.

10.3 Prevalência do interesse de cada ente federado na regulamentação do seu regime próprio de previdência

Na ADI 4.582²¹³, relator ministro André Mendonça, com julgamento em 03/11/2022 e acórdão publicado em 22/11/2022, estava em discussão a constitucionalidade de dispositivo de lei federal que determina que os proventos de aposentadoria e as pensões do

210 p. 13-14.

211 p. 15.

212 p. 15-16.

213 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.582. Relator: ministro André Mendonça. Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul, julgada em 03/11/2022 e acórdão publicado em 22/11/2022. Disponível em <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764457284>>. Acesso em 24/10/2024.



regime próprio de previdência deveriam ser reajustados na mesma data e índice em que se der o reajuste dos benefícios do regime geral.

Nas alegações iniciais, o autor da ação ressaltou a autonomia constitucional dos entes federados locais para legislar sobre o seu próprio regime de previdência, dado que a Constituição Federal reconhece que a matéria alusiva à previdência social é de competência legislativa concorrente:

2. Nas razões da petição inicial, alega inconstitucionalidade do objeto, ao dispor sobre a necessidade de reajustamento pelos entes estaduais na mesma data e com idêntico índice que vigoram no regime geral de previdência social, à luz da autonomia constitucional dos Estados e do Distrito Federal, notadamente naquilo que diz respeito à competência legislativa concorrente para dispor sobre previdência social. Nesse sentido, indica como paradigmas os arts. 18, 24, inc. XII e §§ 1º e 2º, 25, caput e § 1º, inc. II, al. “c”, 84, incs. II a IV, 165, incs. I a III, e 169, § 1º, incs. I e II, da Constituição da República.²¹⁴

Resumindo a questão, observou o relator, no seu voto, que:

[...] cumpre saber se viola a autonomia constitucional do Estado-membro a existência de comando normativo editado pela União que regula o tempo e o índice do reajuste de proventos do funcionalismo estadual desprovido da garantia da paridade.²¹⁵

E, remetendo à decisão proferida em sede de apreciação da medida cautelar, acolheu o ministro entendimento no sentido de que cabe a cada ente federado dispor sobre a revisão do que é percebido por seus inativos e pensionistas, assim como se dá em relação aos servidores da ativa. Não há razão por que a revisão da remuneração dos servidores da ativa estivesse a cargo do próprio ente federado enquanto a revisão dos benefícios previdenciários estivesse sob alçada de lei federal:

8. Por ter proposto ao Egrégio Colegiado solução, a meu ver, completa para a resolução da presente controvérsia constitucional, adiro à argumentação do e. Ministro Marco Aurélio em sede cautelar:

‘A par da controvérsia de fundo, de índole material, há a problemática alusiva à competência para dispor sobre a revisão dos proventos. Se, de um lado, é certo que a Constituição de 1988, ao referir-se a lei, remete, de regra, à federal, de outro, não menos correto, é que, a teor do disposto no artigo 24, inciso XII, dela constante, surge a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre previdência social, proteção e defesa da saúde. Então, forçoso é concluir que a regência federal deve ficar restrita, como previsto no § 1º do citado artigo 24, ao estabelecimento de normas gerais. Ora, não se pode concluir que, no âmbito destas últimas, no âmbito das normas gerais, defina-se o modo de revisão dos proventos. Sob esse ângulo, tenho como relevante a articulação do Estado do Rio Grande do Sul no que aponta o vício formal quanto à observância do artigo 15 da Lei nº 10.887/2004 relativamente aos respectivos servidores (...) Cumpre ter presente, então, que da

214 p. 1-2.

215 p. 1.



mesma forma que normatização da revisão geral do pessoal da ativa cabe ao próprio Estado, compete à unidade da Federação legislar sobre a revisão do que percebido pelos inativos e pensionistas, sob pena de o sistema ficar capenga, ou seja, ter-se a regência da revisão do pessoal da ativa mediante lei estadual e dos inativos e pensionistas via lei federal. Nada justifica esse duplo enfoque, cumprindo a uniformização de tratamento.’²¹⁶

Ressaltou o ministro o fato de que a Constituição Federal atribui aos entes locais autonomia administrativa e financeira.

Ainda assim, reconheceu o ministro que a União teria competência para editar normas gerais sobre o assunto, desde que o exercício dessa competência não suprima a liberdade de conformação dos entes locais no tocante aos próprios regimes de previdência:

13. A título de obiter dictum, seria possível vislumbrar margem de conformação ao Legislador nacional referente a limites e condições de possibilidade para exercício dessa autonomia financeira e administrativa por todas as unidades da Federação. No entanto, nunca é dado à União simplesmente suprimir a liberdade do Poder Legislativo estadual, distrital e municipal no tangente à fixação de data e índice dos reajustes levados a efeito no regime próprio de previdência social por si mantidos.²¹⁷

Dessa forma, concluiu o ministro pela inconstitucionalidade da lei federal por usurpação de competência própria dos entes locais:

18. Em síntese, assento ser formalmente inconstitucional lei federal que determina a todos os entes federados mantenedores de regimes próprios da previdência social a realização de reajustes, na mesma data e índice em que se der o reacerto dos benefícios do regime geral, excetuados os beneficiados pela garantia da paridade.²¹⁸

Assim como analisado no Subcapítulo 9.6, prevalece o interesse de cada ente federado na regulamentação do seu regime próprio de previdência, já que se presume que cada ente conhece melhor as condições financeiras locais. Trata-se de exceção à presunção de que as leis federais trazem normas gerais, exceção essa decorrente do próprio reconhecimento da autonomia financeira dos entes locais, autonomia essa que justifica o poder de cada ente federado para estabelecer os parâmetros financeiros que regerão suas despesas.

216 p. 5-6.

217 p. 9.

218 p. 12.



10.4 Autonomia financeira dos entes locais e fixação dos consectários dos seus créditos tributários

No ARE 1.216.078²¹⁹, relator o ministro Dias Toffoli (ministro Presidente), julgado em 29/08/2019 em sede de repercussão geral e com acórdão publicado em 26/09/2019, firmou o STF entendimento no sentido de que os Estados e o Distrito Federal têm competência para estabelecer os índices de correção monetária e taxas de juros de mora para os seus créditos tributários.

É que, conforme observou o ministro no seu voto:

[...] a Carta Magna prevê que compete à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direito financeiro (art. 24, inciso I).²²⁰

E, tratando-se de matéria sujeita à competência concorrente:

No exercício dessa competência, cabe à União legislar sobre normas gerais, assegurada a competência suplementar dos outros entes (§ 2º do art. 24). No caso de inexistir lei federal, os Estados e o Distrito Federal podem exercer a competência legislativa plena para atender a suas peculiaridades (§ 3º do art. 24). Nessa última hipótese, a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia das leis locais sobre o mesmo assunto que contenham regramento distinto (§ 4º do art. 24).²²¹

Assim, tendo os entes locais competência concorrente em relação à matéria financeira, deve-se privilegiar o interesse de cada um dos entes na fixação dos parâmetros financeiros que interferem sobre os seus créditos. Trata-se de entendimento que privilegia a autonomia financeira dos entes federados.

No entanto, conforme entendimento do ministro manifestado em seguida, essa competência seria exercida de forma suplementar, de forma que deveriam ser observados os limites estabelecidos pela legislação federal:

Especificamente quanto à matéria relacionada a índices de correção monetária e taxas de juros de mora aplicáveis a créditos fiscais, por se tratar de matéria financeira devidamente regulada pela União, os demais entes somente podem exercer validamente sua competência suplementar nos limites estabelecidos pela legislação federal.

219 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário com Agravo 1.298.923. Relator: ministro Presidente. Recorrente: Estado de São Paulo e recorrido: G. R. Comercial e Industrial Ltda, julgada em 29/08/2019 e acórdão publicado em 26/09/2019. Disponível em <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750934994>>. Acesso em 24/10/2024.

220 p. 3.

221 p. 3.



Sobre essa temática, o Plenário do Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que os estados-membros e o Distrito Federal podem legislar sobre índices de correção monetária e taxas de juros de mora incidentes sobre seus créditos fiscais, limitando-se aos percentuais estabelecidos pela União para os mesmos fins. [...] ²²²

Como consequência, os índices fixados pelos entes locais deveriam ter como teto os índices da União, como forma de assegurar a harmonia entre os regimes locais e o federal, harmonia essa que é pressuposta no caso de exercício de competência suplementar.

Essa compreensão não parece adequada. Entende-se que não se pode falar em competência suplementar nesse caso, uma vez que os interesses defendidos pela legislação de cada ente são diversos: cada ente ampara o seu próprio interesse financeiro; não há um interesse comum, como se dá na matéria ambiental, por exemplo. Assim, é de se compreender que a situação ora discutida é mais uma em que não se aplica a presunção de que a lei federal traz normas gerais, e isso decorre do fato de que cada ente tem interesse financeiro próprio a ser defendido.

O que justifica o entendimento de que os índices utilizados pelos entes locais devam ser limitados a um teto correspondente aos índices federais é o fato de que é competência privativa da União legislar sobre sistema monetário. O interesse na fixação de um teto está relacionado à instituição de uma política econômica uniforme a nível nacional: se cada ente pudesse estabelecer os próprios índices inflacionários se tornaria inviável a existência de uma política econômica nacional comum.

Essa compreensão foi expressa no precedente do RE 183.907²²³, relator ministro Ilmar Galvão, com julgamento em 29/03/2000 e acórdão publicado em 16/04/2004. Nesse precedente estava em discussão a mesma questão: a possibilidade ou não de entes locais fixarem os índices de correção monetária e as taxas de juros de mora dos seus créditos tributários.

Entendeu o relator desse último precedente que a matéria discutida diria respeito ao sistema monetário, e não a matéria financeira:

No caso dos autos, do que se cuida é de lei que cria índice de correção monetária, que diz com o sistema monetário; e não da lei que manda corrigir créditos fiscais, matéria de natureza financeira, de economia interna dos Estados. ²²⁴

222 p. 3.

223 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário 183.907. Relator: ministro Ilmar Galvão. Recorrente: Pedro Moreno Comercial de Eletrodomésticos Ltda e recorrido: Estado de São Paulo, julgada em 29/03/2000 e acórdão publicado em 16/04/2004. Disponível em <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=227618>>. Acesso em 24/10/2024.

224 p. 10.



Também esse entendimento não parece adequado: inevitavelmente a fixação dos consectários incidentes sobre os créditos tributários é norma que tem impacto sobre a fazenda do ente correspondente, com impacto direto sobre a receita pública, matéria típica de direito financeiro.

No entanto, também é relevante para a solução da controvérsia a questão atinente ao sistema monetário. Essa preocupação com o sistema monetário se manifesta, no entanto, justamente por meio da fixação de um teto para os índices.

Então, os entes locais, na medida em que têm competência para legislar sobre direito financeiro, podem fixar os próprios parâmetros financeiros de remuneração dos seus créditos fiscais. Essa competência, no entanto, é limitada a um teto decorrente do exercício, pela União, de competência privativa para legislar sobre sistema monetário. As duas matérias se aplicam à solução da questão.

Apesar da crítica, procede-se à análise da opinião do relator:

Se assim é, forçoso é concluir que apenas a União Federal tem competência para legislar sobre variação do valor da moeda e, conseqüentemente, para fixar os índices indicadores dessa variação, posto que, ao assim proceder, outra coisa não faz senão disciplinar o sistema monetário que, desengandamente, é matéria de âmbito nacional e não local.

Trata-se de competência obviamente privativa, como assinalado no art. 22, caput, da CF, não restando espaço aos Estados para interferirem no campo da moeda.²²⁵

Reforça o ministro sua compreensão no sentido de que está em discussão questão relativa ao sistema monetário, tema que é de interesse estritamente nacional, tanto que outorga a Constituição Federal competência privativa à União para legislar sobre esse ponto.

Dessa conclusão conclui o ministro que os Estados não podem interferir no campo da moeda. Apesar desse resultado, entende o ministro que:

Isso, todavia, não significa que não possam eles proceder à atualização apenas parcial de seus créditos fiscais, dado que, observados os princípios, não estão impedidos de conceder incentivos fiscais, que a tanto vale a renúncia à correção monetária plena. O que lhes é vedado é o procedimento inverso, isto é, determinar a aplicação de índices de correção monetária que importem a extrapolação dos limites instituídos pelo Poder competente e, conseqüentemente, com ofensa à norma do art. 22, VI, da Constituição Federal;²²⁶

Entende-se que há contradição na opinião do ministro: se fixar os índices de variação da moeda seria competência privativa da União, por qual motivo teriam os Estados competência para fazer reajuste a menor dos seus créditos?

225 p. 10.

226 p. 10-11.



A solução mais adequada é a que já foi manifestada: a competência privativa da União para legislar sobre sistema monetário, nesse caso, se resume à fixação de um teto para os índices; o exercício dessa competência não afasta a competência concorrente dos entes locais para legislar sobre direito financeiro e, portanto, para adotar outros índices, desde que observado o teto federal, o qual é fixado no exercício de competência privativa.

Deve-se observar, no entanto, que a tese de repercussão geral fixada no julgamento do ARE 1.216.078 se restringiu a reconhecer a competência dos Estados e do Distrito Federal para fixar seus índices relativos aos créditos tributários. Essa limitação da tese decorreu de aspectos processuais.

Está pendente de solução, também em sede de repercussão geral, o RE 1.346.152²²⁷, em que se debate precisamente se a tese teria aplicação também em relação aos Municípios.

Bem, uma vez que, conforme já analisado nesse trabalho, também os Municípios podem exercer competência concorrente, não se percebe por qual motivo a solução que se deu em relação aos Estados e ao Distrito Federal seria diferente. Em todo caso está em discussão a prevalência do interesse do próprio ente para a determinação dos consectários incidentes sobre seus créditos tributários, interesse que decorre da própria autonomia financeira do ente.

10.5 Competência dos Estados para estabelecer exigências adicionais para a manutenção do porte de arma de fogo por servidores estaduais aposentados das forças de segurança pública – contradição com outros precedentes em que se reconheceu a incompetência dos Estados para estender o conceito de efetiva necessidade a fim de ampliar a classe de profissionais autorizados a portar armas?

Na ADI 7.024²²⁸, relator ministro Roberto Barroso, julgada em 17/12/2022 e com acórdão publicado em 09/02/2023, estava em discussão a constitucionalidade de norma do

227 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 1.346.152. Relator: ministro Presidente. Recorrente: Município de São Paulo e recorrido: Pro Manager Tecnologia e Segurança Ltda - EPP, julgada em 19/05/2022 e acórdão publicado em 05/05/2022. Disponível em < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=760929510>>. Acesso em 24/10/2024.

228 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.024. Relator: ministro Roberto Barroso. Requerente: Associação dos Delegados de Polícia do Brasil, julgada em 17/12/2022 e acórdão publicado em 09/02/2023. Disponível em < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=765422574>>. Acesso em 24/10/2024.



Estado do Paraná que impunha condições para o porte de arma por parte dos policiais civis aposentados.

De acordo com a visão da autora da ação, conforme referido no relatório:

3. Na visão da parte autora, o decreto questionado inovou no ordenamento jurídico ao dispor sobre porte de armas para policiais civis aposentados do Estado do Paraná, restringindo o prazo de validade do porte de armas à metade do tempo previsto no Decreto federal nº 9.847/2019, além de criar condições e impedimentos não previstos na legislação federal para o exercício do porte de armas.²²⁹

Pois bem, num primeiro momento, o relator afastou a alegação de usurpação de competência privativa da União para legislar sobre porte de arma, tendo o ministro manifestado entendimento no sentido de que a matéria regulamentada diria respeito mais propriamente à segurança pública, que é tema de competência concorrente:

11. No julgamento da ADI 5.359, Rel. Min. Edson Fachin, manifestei o entendimento de que a questão não envolve propriamente a edição de normas de direito penal ou sobre material bélico. Parece-me que a legislação sobre porte de armas está mais relacionada com segurança pública, motivo por que entendo haver competência concorrente entre a União e os Estados (art. 144, caput e § 7º, CF). De toda forma, a divergência que apresento, acerca da natureza da competência legislativa em matéria de porte de arma, não conduz a conclusão essencialmente diversa daquela orientada pela jurisprudência desta Corte.²³⁰

E, reconhecida a competência concorrente do Estado, restringe-se a competência da União à fixação de normas gerais:

12. Afirmada a competência concorrente nesta matéria, entendo que há espaço de autonomia para que os Estados legislem sobre porte de arma, desde que respeitados os limites impostos pela Constituição e pela lei editada no exercício da competência federal para a edição de normas gerais (art. 24, § 1º, CF). Considerando que a competência privativa reconhecida em precedentes do Plenário também envolve a edição de “normas gerais de (...) material bélico” (art. 22, XXI, CF)[1], os dois caminhos parecem levar ao mesmo destino. Reservada à União a competência para fixar normas gerais, uma vez editada a lei federal, caberá aos Estados exercer competência suplementar em harmonia com os preceitos contidos naquela.²³¹

O Estado tem o poder de suplementar a regulamentação federal nas matérias de competência concorrente, suplementação que deve guardar coerência com as normas gerais.

Bem, a regulamentação federal estabelece prazo de renovação de testes psicológicos para a manutenção da autorização para porte de arma. O prazo previsto na regulamentação federal é de 10 anos:

13. Em matéria de porte de arma, a norma geral federal foi veiculada na Lei nº 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento). O Decreto federal nº 9.847/2019, que

²²⁹ p. 2-3.

²³⁰ p. 3.

²³¹ p. 3-4.



regulamenta a Lei nº 10.826/2003, em seu art. 30, caput, prevê que os servidores aposentados das forças de segurança, para conservarem a autorização de porte de arma de fogo de sua propriedade deverão se submeter, a cada dez anos, aos testes de avaliação psicológica definidos em lei[2]. Trata-se de previsão que visa a resguardar a segurança pública, ao impedir a manutenção da autorização para porte de arma por pessoa que não tenha condições psicológicas de exercer esse direito. Por se tratar de disposição constante de diploma de normas gerais, o prazo de 10 (dez) anos para a renovação dos testes psicológicos deve ser lido como um patamar mínimo de segurança. Sendo assim, no exercício de sua competência suplementar, os Estados podem editar normas específicas, desde que mais restritivas.²³²

Por sua vez, a regulamentação do Estado do Paraná foi editada no sentido de fixar prazo de 5 anos para a renovação dos testes psicológicos:

14. O art. 14, § 1º, I, do Decreto estadual nº 8.135/2017, ao definir que é de 5 (cinco) anos o prazo para a renovação dos testes psicológicos necessários à manutenção do porte de arma por policiais civis aposentados, estabelece previsão específica para servidores estaduais de conteúdo mais – e não menos – protetivo do que o previsto em diploma de normas gerais. Dessa forma, tendo sido respeitadas as condições mínimas estabelecidas em normas gerais, não se pode afirmar que a norma específica editada pelo Estado implique usurpação da competência da União na matéria.²³³

Bem, seria essa norma estadual contrária à da União? A contrariedade ou não deve ser avaliada de acordo com o interesse defendido pela norma. O objetivo da norma federal é proteger a segurança pública na medida em que a imposição de realização periódica de exames psicológicos evita que pessoas com transtornos mentais permaneçam com a posse de arma de fogo. O objetivo da norma estadual é o mesmo. Assim, há convergência entre a regulamentação estadual e a federal.

Mais: além de proteger o mesmo interesse, só haverá harmonia com as normas gerais caso a lei local seja mais protetiva do que a federal; o interesse abarcado pelas duas leis deve ser mais bem protegido pela lei local no caso de exercício de competência suplementar, já que, se a lei local for menos protetiva, é possível afirmar que ela será divergente da regulamentação geral e, portanto, desprovida de suporte na competência suplementar.

Portanto, no caso, havendo convergência da norma estadual com a federal, não há inconstitucionalidade formal, pois se trata de legítimo exercício de competência suplementar pelo Estado.

232 p. 4.

233 p. 4-5.



Por outro lado, no precedente da ADI 7.252²³⁴, também de relatoria do ministro Roberto Barroso, foi reconhecida a inconstitucionalidade de lei estadual que reconhecia o risco da atividade de vigilante de empresa de segurança privada, de forma que estaria demonstrada a efetiva necessidade do porte de arma de fogo em favor desses profissionais.

Conforme entendeu o ministro, a fixação de requisitos para a concessão do porte de arma de fogo e dos possíveis titulares desse direito é competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de material bélico. O ministro menciona diversos outros precedentes no mesmo sentido. De acordo com o seu entendimento, é necessário que haja uma uniformidade de regulamentação do tema a nível nacional:

[...] Na oportunidade, restou assentado que a definição dos requisitos para a concessão do porte de arma de fogo e dos possíveis titulares desse direito é de competência da União, nos termos do art. 22, XXI, da Constituição de 1988, para garantir a uniformidade da regulamentação do tema no território nacional. [...] ²³⁵

Há contradição entre as decisões analisadas? Por um lado, na ADI 7.024, foi reconhecida a validade de norma estadual que impunha condições mais restritas que a legislação federal para o porte de arma por parte dos policiais civis aposentados, por outro lado no precedente da ADI 7.252 foi declarada a inconstitucionalidade de lei estadual que estendia o conceito de efetiva necessidade para que fosse alcançada classe profissional não contemplada pela legislação federal.

Entende-se que não. De fato, é competência privativa da União estabelecer normas gerais sobre material bélico. A outorga à União de competência privativa significa que a Constituição presume absolutamente, em relação a essa matéria, que o interesse a ser resguardado pela regulamentação é um interesse de nível nacional. Quer dizer, é necessário que haja uma uniformidade na regulamentação sobre o tema válida para todo o Brasil.

No entanto, observe-se que a competência atribuída à União pelo texto constitucional é para emitir normas gerais, o que permite concluir que não é excluída a competência dos entes locais para tratar do assunto em sua legislação. Ou seja, trata-se de matéria de competência concorrente, na verdade.

234 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.252. Relator: ministro Roberto Barroso. Requerente: Procurador-Geral da República, julgada em 25/04/2023 e acórdão publicado em 05/05/2023. Disponível em <
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=767421511>>. Acesso em 24/10/2024.

235 p. 3.



Nesse caso, a forma de conciliar essa competência da União para emitir normas gerais com a competência concorrente dos entes locais é interpretação semelhante à realizada em relação aos consectários legais dos créditos tributários, mencionada no Subcapítulo anterior: os Estados podem estabelecer os requisitos para o porte de arma de fogo, inclusive no tocante à fixação das possíveis classes profissionais com direito ao porte, desde que observados os parâmetros estabelecidos pela legislação federal como um limite máximo de regulamentação. Isso ocorre porque existe interesse nacional na definição dos mecanismos de segurança pública disponíveis para uso e da classe de pessoas com porte autorizado.

Supondo-se que os Estados tivessem ampla autonomia nessa matéria, tornar-se-ia possível a existência de situação em que as forças policiais de um Estado fossem equipadas com armas de uso próprio para a guerra enquanto um outro Estado poderia permitir que as suas forças policiais só utilizassem armamento sem finalidade mortífera, por exemplo. Surgiria situação de risco à própria autonomia dos Estados que optassem por fazer uso de armamentos menos potentes.

Por outro lado, os Estados têm interesse próprio para, nos limites da regulamentação federal, fixar os requisitos para o porte: é razoável supor que considerações quanto à situação da segurança pública local justifiquem a fixação de critérios mais estritos para a obtenção do porte. Por exemplo, um Estado em que o número de casos de violência policial for mais elevado poderá fixar critérios mais rígidos para o porte de arma por esses profissionais.

10.6 Reconhecimento explícito da possibilidade de criação de regimes jurídicos inovadores pelos entes locais quando houver fundamento em peculiaridade local

Por fim, menciona-se precedente em que se reconheceu, de forma explícita, a possibilidade de criação de novos modelos jurídicos pelos entes locais para atender às suas peculiaridades.

Trata-se ADI 3.081²³⁶, relator ministro Nunes Marques, julgada em 28/08/2023 e com acórdão publicado em 20/09/2023, em que se discutiu a constitucionalidade de norma do Estado do Rio de Janeiro que proibia a entrega de correspondência em caixas postais

236 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.081. Relator: ministro Nunes Marques. Requerente: Procurador-Geral da República, julgada em 28/08/2023 e acórdão publicado em 20/09/2023. Disponível em < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=770920415> >. Acesso em 24/10/2024.



comunitárias, a despeito de existir regulamentação federal admitindo essa forma de entrega das correspondências.

Conforme expôs o relator em seu voto, o art. 12 da Lei federal nº 6.538/1978 atribui a regulamento a capacidade de dispor sobre condições de entrega dos objetos postais. Já a Portaria nº 141/1998 do Ministério das Comunicações, em seu art. 1º, instituiu serviço de caixa postal comunitária, prestado pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT). Atualmente, a Portaria Interministerial nº 4.474/2018 dos Ministros de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e do Desenvolvimento, Planejamento e Gestão, em seu art. 9º, inciso I, alínea b), admite a entrega de maneira externa em caixa postal comunitária, quando o objeto postal for depositado em um dos receptáculos do Módulo de Caixas Postais Comunitárias (MCPC). Assim, percebe-se que há regulamentação federal admitindo a entrega de correspondências em caixas postais comunitárias.

A lei questionada na ação, Lei nº 3.477/2000 do Estado do Rio de Janeiro, previa, em seu art. 3º, ser vedada a utilização de caixas postais comunitárias. A finalidade da regulamentação, de acordo com o art. 2º, era a de tornar obrigatória a entrega da correspondência ao cidadão em seu próprio endereço, conforme indicado pelo remetente.

A análise da constitucionalidade foi desdobrada, considerando-se que, de acordo com o art. 21, inciso X, da Constituição, é de competência da União manter o serviço postal, e, conforme o art. 22, inciso V, a competência para legislar sobre esse serviço é privativa da União. No entanto, a abrangência do serviço postal, de acordo com os art. 7º, § 1º, e 9º da Lei nº 6.538/1978, se restringe aos conceitos de carta, cartão-postal, impresso, cecograma, pequena-encomenda e correspondência agrupada, dispositivo que foi declarado constitucional pelo STF:

A controvérsia acerca da abrangência da expressão “serviços postais” incluída no dispositivo que trata das competências privativas da União foi objeto de deliberação da Corte ao examinar o pedido de medida cautelar na ADPF 46, ministro Eros Grau, *DJ* de 26 de fevereiro de 2010.

O Colegiado concluiu que o serviço postal prestado como prerrogativa exclusiva do ente central – isto é, compreendido como serviço público, logo não configurando atividade econômica, em sentido estrito, a ser explorada pela iniciativa privada – é constituído pelas atividades previstas no art. 9º da Lei n. 6.538/1978, restringindo-se aos conceitos de carta, cartão-postal, impresso, cecograma, pequena-encomenda e correspondência agrupada.²³⁷



Dessa forma, a aplicação da vedação contida na lei questionada em relação a serviços postais é inconstitucional por violação da competência privativa da União para legislar sobre esse serviço.

Por outro lado, em relação a boletos referentes ao pagamento de serviços prestados por empresas públicas e privadas, decidiu o STF que os Estados e o Distrito Federal teriam competência legislativa concorrente para estabelecer regras de postagem:

A questão voltou a ser apreciada pelo Tribunal no âmbito do ARE 649.379, Redator do acórdão o ministro Alexandre de Moraes, *DJe* de 18 de janeiro de 2021 – Tema n. 491/RG. Aludindo ao precedente firmado na ADPF 46 MC e ao princípio da predominância do interesse, a Corte reconheceu a competência normativa dos Estados para regular a postagem de boletos referentes ao pagamento de serviços prestados por empresas públicas e privadas, com fundamento na proteção do consumidor.

Na ocasião, foi fixada a seguinte tese de repercussão geral: “Os Estados-Membros e o Distrito Federal têm competência legislativa para estabelecer regras de postagem de boletos referentes a pagamento de serviços prestados por empresas públicas e privadas.” [...] ²³⁸

Assim, ao menos em relação a boletos relativos a serviços públicos, têm os Estados e o Distrito Federal competência concorrente, de forma que seria possível pensar em preservar a aplicação da lei questionada ao menor em relação aos boletos – os quais, em caso de reconhecimento da constitucionalidade da lei quanto a esse ponto, não poderiam ser entregues em caixas postais comunitárias.

O reconhecimento da constitucionalidade da lei estadual em relação aos boletos como exercício de competência concorrente para proteção do consumidor (Art. 24, inciso VIII, da Constituição) depende, em todo caso, da observância do regime de repartição de competências concorrentes.

O ministro desdobra a análise do sistema de repartição horizontal de competências antes de analisar o conflito concreto de competências em questão.

Inicia o ministro sua análise afirmando que “a competência da União para editar normas gerais não exclui a atuação suplementar dos outros entes políticos”, ainda que “sob o propósito de preservar a segurança jurídica” ²³⁹. Há um reconhecimento da competência suplementar dos entes locais, competência essa que não pode ser suprimida pela mera alegação de segurança jurídica: o interesse de harmonizar a regulamentação em todo o território nacional

238 p. 5.

239 p. 9.



é, sem dúvida, um dos interesses que podem ser abarcados pela regulamentação federal, sem que se exclua a possibilidade de que outros interesses sejam incorporados pelos entes locais.

O ministro ressalta ainda a circunstância de que, não existindo lei federal, podem os entes locais exercer a competência legislativa plena, voltada a atender suas peculiaridades locais, quando então a superveniência de norma geral suspende a eficácia das disposições locais em contrário.

Prosseguindo, avalia o ministro a abrangência da competência dos entes locais quando há norma geral da União em vigor:

Primeiro, se houver lei federal versando normas gerais, a competência dos Estados e do Distrito Federal será suplementar; isto é, ficará adstrita a acrescer, explicitar ou especificar, completando o todo sem desfigurar o geral. Assim, os entes subnacionais, no exercício da competência concorrente, devem ter como objetivo a fixação de normas de proteção das particularidades regionais em consonância com as normas gerais estabelecidas pela União.²⁴⁰

Essa é a hipótese de competência suplementar, em que a regulamentação dos entes locais incorpore os mesmos interesses já defendidos pela norma geral. Exige-se, nesse caso, consonância das normas locais com aquelas estabelecidas pela União. De acordo com a tese ora defendida, essa condição de consonância com as normas gerais significa que as normas locais devem ser ao menos tão protetivas quanto as gerais dos mesmos interesses.

Observa o ministro ainda que, estando em vigor norma dos entes locais, a superveniência de norma geral da União suspende a eficácia apenas da parte das normas locais que for contrariar a norma geral, mantida a eficácia da parte “que apresentar conteúdo igual ou com ela [norma geral] harmônico”²⁴¹.

Há reconhecimento explícito da possibilidade de que os Estados reproduzam o conteúdo da lei federal, tal como se defendeu no Subcapítulo 8.2:

[...] Da mesma forma, aos Estados é autorizada a reprodução do conteúdo de lei federal já existente ou a elaboração de normas suplementares, observado o concerto entre os textos.²⁴²

240 p. 10.

241 p. 10.

242 p. 10.



Em relação à possibilidade de as normas locais contrariarem lei federal em vigor, observa o ministro que essa situação iria de encontro à noção de atividade complementar dos entes locais:

No tocante a possibilidade de a norma local ir em sentido contrário à lei federal, entendo que, admitindo-se a primeira como válida, ocorreria a supressão da regra geral pelo ente subnacional, o que não se coaduna com a atuação complementar e o regime constitucional de repartição de competências.²⁴³

No entanto, na sequência, nota o ministro que essa conclusão não tem sido seguida de forma estrita pelo STF quando se puder entender que a norma local responde a particularidade do ente subnacional:

No entanto, essa conclusão tem sido moderada pelo Supremo quando a disciplina local atender a situação peculiar bem caracterizada que ampare a disciplina na contramão da norma geral preexistente. Esse temperamento deriva da noção de que a norma geral não é capaz de dar conta das particularidades dos Estados e do Distrito Federal, o que justifica a primazia do quadro normativo que, atento a essas circunstâncias, traga resposta específica.²⁴⁴

Menciona o ministro como decisões em que se admitiu – ao menos nas razões de decidir – que uma norma local pudesse estabelecer regramento próprio, não necessariamente no mesmo sentido da norma geral, os precedentes do RE 586.224 (analisado no item 11.1.1), da ADPF 567 (analisado no item 11.1.3), da ADI 4.351 (analisado no item 11.1.4), do RE 1.298.923 AgR (analisado no item 11.1.5).

E conclui o ministro registrando que é possível que um ente local crie regime jurídico, “desde que motivado pela existência de peculiaridade local devidamente comprovada e observado o princípio da vedação da proteção insuficiente”:

A partir desses precedentes, concluo que, no âmbito da competência normativa concorrente, a atuação dos entes subnacionais não se restringe à suplementação ou repetição das normas gerais veiculadas em lei federal; admite-se, outrossim, a criação de regime jurídico, desde que motivado pela existência de peculiaridade local devidamente comprovada e observado o princípio da vedação da proteção insuficiente.²⁴⁵

A conclusão vai no mesmo sentido da tese defendida no presente trabalho, admitindo-se que os entes locais criem regimes diferentes daqueles contidos na lei federal para atender a alguma peculiaridade local, não se exigindo, nesse caso, uma harmonia estrita da norma local com o regime federal.

243 p. 10.

244 p. 10-11.

245 p. 17.



Coloca o ministro ainda uma condição material para a validade da norma local, a qual deve observar algum nível mínimo de proteção aos valores constitucionais (princípio da vedação da proteção insuficiente). Essa exigência não foi abordada pelo presente trabalho, pois se trata de critério relativo à constitucionalidade material das normas, e não propriamente à observância do regime de competência concorrente.

A partir dessas premissas, analisa o ministro o conflito de competências concreto a partir das razões veiculadas no processo pelo Estado do Rio de Janeiro:

As considerações do Estado do Rio de Janeiro no sentido de que a entrega de correspondência em locais públicos favoreceria a quebra do sigilo, o extravio ou a devolução indevida não se revelam suficientes para ilidir a regulação federal do tema, no que possibilitado o serviço postal em caixas postais comunitárias. A restrição é geral, abstrata, pouco acurada e um tanto quanto imprecisa, na medida em que toda entrega em caixas postais comunitárias Brasil afora estaria, na linha do que articulado, suscetível a tais contratempos.²⁴⁶

Quer dizer, o Estado do Rio de Janeiro não apresentou justificativas suficientes que embasassem o reconhecimento da incorporação à lei local algum interesse não abrangido pela regulamentação federal. Pelo contrário, os prejuízos que decorreriam da utilização do serviço das caixas postais comunitárias, tal como apresentados pelo Estado, seriam aplicáveis a qualquer outro meio de entrega, ainda que não em caixa postal comunitária: ou seja, não há incorporação de interesse novo; a regulamentação estadual abrange interesse que já foi tomado em consideração ao se editar a norma geral da União.

Assim, sem comprovação de interesse próprio para a validade da lei estadual, a conclusão foi pela inconstitucionalidade desta:

[...] Em relação à postagem de boletos de pagamento alusivos a serviços prestados por empresas públicas e privadas, a vedação ao uso do referido sistema de caixas postais comunitárias contraria a disciplina federal sem que haja interesse particular ou justificativa objetiva e precisa do Estado do Rio de Janeiro que fundamente e valide a restrição.

Ante o exposto, julgo procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 3.477, de 17 de outubro de 2000, do Estado do Rio de Janeiro.²⁴⁷

10.7 Balanço da análise jurisprudencial

Reitere-se que a finalidade da análise empreendida foi a de demonstrar o potencial explicativo da redução dos conceitos de norma geral e de peculiaridade local à ideia de interesse incorporado à regulamentação.

246 p. 18.

247 p. 18.



O resultado foi positivo, verificando-se que o STF tem nos seus precedentes mais recentes promovido uma análise pormenorizada das políticas públicas em confronto ao se fazer a análise da constitucionalidade de normas de diferentes níveis federativos em conflito.

É possível afirmar que considerações superficiais dos conceitos de norma geral e de peculiaridade local como fundamento para o reconhecimento da validade ou não de uma norma local estão excluídas da tendência atual da jurisprudência do STF. A avaliação de cada conflito concreto é complexa, devendo-se tomar em consideração as razões apresentadas pelos entes para a criação de seus regimes normativos – mesmo que as razões só venham a ser apresentadas no próprio processo judicial.

Sem dúvida há divergências entre os ministros no tocante a existir ou não peculiaridade local que justifique a validade de uma norma local em confronto com norma geral, no entanto, todas as posições estão baseadas na ideia de que há interesses incorporados às regulamentações de cada ente político, divergindo os ministros no tocante à efetiva comprovação de algum interesse ou na avaliação de qual interesse prevalece num conflito em concreto.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entende-se que foi cumprido o caminho proposto inicialmente: após uma análise geral do movimento constitucionalista e federalista, foi feita a análise da repartição de competências entre os entes federados de acordo com a Constituição Federal de 1988.

Foi possível, a partir de uma análise dogmática dos dispositivos da Carta Magna, obter uma interpretação do conjunto de normas sobre repartição de competências concorrentes que, ainda que não seja inovadora, já que existem precedentes doutrinários e jurisprudenciais, não havia sido exposta até o momento de forma sistemática.

As normas alusivas à competência concorrente que constam de forma expressa do texto constitucional formam um sistema aparentemente simples. À União compete emitir normas gerais. Essa competência, no entanto, não exclui a competência suplementar dos Estados. Quando não houver lei federal sobre normas gerais, os Estados podem exercer competência plena para atender a suas peculiaridades; nesse caso, sobrevindo lei federal sobre normas gerais, será suspensa a eficácia da lei estadual naquilo que contrariar a federal.

Ocorre que algumas consequências desse conjunto de normas permanecem implícitas.

Em primeiro lugar, é possível chegar à conclusão de que os entes locais podem, de forma válida, editar leis com o mesmo conteúdo das normas gerais federais. Essa hipótese não trata, propriamente, de suplementação das normas gerais, no entanto, como a lei local, nesse caso, será harmônica com a lei federal e como há interesse próprio dos entes locais em garantir a aplicabilidade das normas federais, não incide em vício de inconstitucionalidade a repetição.

Verificou-se também que os entes locais têm competência própria para legislar sobre peculiaridades locais, o que significa que é possível que os entes locais incorporem nos seus ordenamentos interesses que não foram abrangidos pela regulamentação federal.

A possibilidade de os entes locais estabelecerem regimes jurídicos inovadores em relação às normas gerais, no entanto, depende da efetiva comprovação de que há um interesse que não tenha sido contemplado pela legislação do ente superior.

Quando se diz que compete à União emitir normas gerais, o que se quer dizer é que a União está autorizada a contemplar na sua legislação interesses de qualquer parte do território nacional. Essa ampla possibilidade de acolher interesses distintos confere às normas da União a presunção de que estas tratam de normas gerais. Referida presunção é afastada nos casos em que há flagrante interesse próprio dos entes locais e também quando a lei federal se referir especificamente à atuação dos seus órgãos e ao estatuto dos seus agentes públicos.



Os entes locais, por sua vez, podem exercer competência suplementar. Nesse caso, a legislação estadual abrange os mesmos interesses defendidos pela federal. Justamente em razão dessa coincidência de interesses é que se exige que a lei local seja tanto quanto ou mais protetiva do que a federal, já que a suplementação exige que haja harmonia entre os regramentos.

Por outro lado, além dessa competência suplementar, têm os entes locais competência própria para incluir novos interesses no âmbito de proteção da sua legislação. Nesse caso, é possível que a lei local seja inovadora em relação à federal, admitindo-se inclusive a edição de normas frontalmente divergentes sem incorrer em inconstitucionalidade.

Essa sistemática de analisar os interesses defendidos pela legislação de cada ente permite ultrapassar o problema da conceituação abstrata de normas gerais: ao invés de se buscar uma noção abstrata, analisam-se os interesses defendidos por cada regime jurídico. Havendo identidade de interesses defendidos, os entes locais podem trazer uma regência mais protetiva; se os entes locais promoverem a proteção de interesses distintos, eles terão a liberdade de conformar o seu regime jurídico, sem vinculação estrita às disposições federais.

Para que os entes locais exerçam competência inovadora é necessário que seja devidamente comprovado qual o interesse defendido. Essa comprovação, idealmente, deveria ser feita durante o processo legislativo, por meio da realização de audiências públicas, por exemplo. No entanto, não há impedimento ao reconhecimento em outros âmbitos, particularmente em sede judicial, de que há interesse inovador defendido que justifique a criação de regime jurídico distinto daquele veiculado pelas leis federais.

Essa procedimentalização do exercício da competência concorrente pelos entes locais, permitindo-lhes a edição de regimes jurídicos inovadores quando for demonstrado interesse específico a ser protegido, tem um cariz consequencialista. Essa etapa de comprovação de novos interesses permite que sejam incluídos elementos extranormativos na análise da constitucionalidade das leis, o que autoriza afirmar que essa tese se adéqua a uma visão consequencialista do conceito de normas gerais e de peculiaridade local.

Foi possível verificar que essa equação dos conceitos de norma geral e de peculiaridade local em termos de interesses amparados pela legislação permite a compreensão dos precedentes mais importantes do Supremo sobre o tema da competência concorrente e, além disso, permite a crítica de alguns precedentes, que se valem de institutos mal definidos como o de processo de inconstitucionalização para a solução das controvérsias constitucionais, quando a utilização do conceito de interesse permitiria uma solução mais clara dos mesmos problemas.



Propõe-se, como conclusão do trabalho, uma hipotética reformulação do texto constitucional a fim de que sejam substituídos os conceitos de norma geral e de peculiaridade local por um esquema de procedimentalização de interesses defendidos pelos entes federados. Entende-se que essa reformulação não só mantém, substancialmente, a sistemática anterior, quanto acolhe os aportes jurisprudenciais do STF:

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

[...]

§ 1º (Revogado).

§ 2º (Revogado).

§ 3º (Revogado).

§ 4º (Revogado).

Art. 24-A. No âmbito da competência concorrente, os Estados e o Distrito Federal são considerados entes locais em relação à União e os Municípios são considerados entes locais em relação à União e em relação ao respectivo Estado.

§ 1º A União, no exercício da competência concorrente, pode amparar qualquer interesse nacional, ainda que o interesse se restrinja a uma certa região.

§ 2º Os entes locais têm competência para editar normas protetivas dos mesmos interesses abrangidos pela lei federal ou estadual, desde que a regulamentação local seja tão protetiva quanto ou mais protetiva do que a federal ou estadual em relação aos mesmos interesses.

§ 3º Os entes locais têm competência para instituir regimes jurídicos inovadores quando ampararem interesses não acolhidos pela lei federal ou estadual. Não se exige que o interesse defendido pelo ente local tenha incidência restrita ao seu âmbito territorial.

§ 4º A superveniência de lei federal ou estadual sobre os mesmos interesses suspende a eficácia da lei local, no que lhe for contrário.

[...]

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – (Revogado);

II – (Revogado);

[...]



REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. 3ª Edição. São Paulo: Atlas, 2005.

ALMEIDA, _____. Comentários ao Art. 24. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STECK, Lênio Luiz; LEONCY, Léo Ferreira (org.). Comentários à Constituição do Brasil. 2ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2018.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Federalismo e Repartição de Competências: A Afirmação das Autonomias Locais e a Superação do Princípio da Simetria. In: Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo: 2022, Volume 117. p. 154.

BORGES, Alice Gonzalez. Aplicabilidade de Normas Gerais de Lei Federal dos Estados. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: outubro/dezembro, 1993.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Cível Originária 3.350. Relator: ministro Roberto Barroso. Autor: Estado do Rio Grande do Sul e réu: União, julgada em 11/10/2021 e acórdão publicado em 27/10/2021. Disponível em < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=757924904> >.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Cível Originária 3.396. Relator: ministro Alexandre de Moraes. Autor: Estado de Mato Grosso e réu: União, julgada em 05/10/2020 e acórdão publicado em 19/10/2020. Disponível em < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754130379> >.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.356. Relator: ministro Eros Grau, Redator do acórdão: ministro Dias Toffoli. Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI), julgada em 30/11/2017 e acórdão publicado em 01/02/2019. Disponível em < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749053935> >.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.351. Relatora: ministra Rosa Weber. Requerentes: Confederação Nacional do Turismo (CNTUR) e Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), julgada em 24/08/2020 e acórdão publicado em 17/09/2020. Disponível em < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753837174> >.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.529. Relatora: ministra Rosa Weber. Requerente: Procurador-Geral da



República, julgada em 22/11/2022 e acórdão publicado em 01/12/2022. Disponível em < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764658040>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.582. Relator: ministro André Mendonça. Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul, julgada em 03/11/2022 e acórdão publicado em 22/11/2022. Disponível em < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764457284>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.019. Relator: ministro Marco Aurélio, Redator do acórdão: ministro Roberto Barroso. Requerente: Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias (ABCR), julgada em 12/05/2021 e acórdão publicado em 06/07/2021. Disponível em < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=756436146>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.024. Relator: ministro Roberto Barroso. Requerente: Associação dos Delegados de Polícia do Brasil, julgada em 17/12/2022 e acórdão publicado em 09/02/2023. Disponível em < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=765422574>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.252. Relator: ministro Roberto Barroso. Requerente: Procurador-Geral da República, julgada em 25/04/2023 e acórdão publicado em 05/05/2023. Disponível em < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=767421511>>. Acesso em 13/05/2023

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 1.298.923. Relator: ministro Dias Toffoli. Recorrente: Ministério Público do Estado de Santa Catarina e recorrido: Dow Agrosiences Industrial Ltda, julgada em 29/11/2021 e acórdão publicado em 22/03/2022. Disponível em < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759784716>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 567. Relator: ministro Alexandre de Moraes. Requerente: Associação Brasileira de Pirotecnia, julgada em 01/03/2021 e acórdão publicado em 29/03/2021. Disponível em < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755453524>>.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). Inquérito 4.879. Relator: ministro Alexandre de Moraes. Autor e investigados: informação sob sigilo, julgada em 08/01/2023 e publicada em 10/01/2023. Disponível em <<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/DECISA771OAfastagovernadoreoutrasmedidas2.pdf>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). Mandado de Segurança 37.097. Relator: ministro Alexandre de Moraes. Impetrante: Partido Democrático Trabalhista e impetrado: Presidente da República, julgada em 29/04/2020 e publicada em 04/05/2020. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342983750&ext=.pdf>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 927. Relator: ministro Carlos Velloso. Requerentes: Governador do Estado do Rio Grande do Sul, julgada em 03/11/1993 e acórdão publicado em 11/11/1994. Disponível em <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346697>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário 183.907. Relator: ministro Ilmar Galvão. Recorrente: Pedro Moreno Comercial de Eletrodomésticos Ltda e recorrido: Estado de São Paulo, julgada em 29/03/2000 e acórdão publicado em 16/04/2004. Disponível em <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=227618>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário 586.224. Relator: ministro Luiz Fux. Recorrentes: Estado de São Paulo e Sindicato da Indústria da Fabricação do Alcool do Estado de São Paulo (SIFAESP) e recorridos: Câmara Municipal de Paulínia e Município de Paulínia, julgada em 05/03/2015 e acórdão publicado em 08/05/2015. Disponível em <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8399039>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário 1.338.750. Relator: ministro Presidente. Recorrente: Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina (IPREV) e recorrido: Sebastião Sadir de Azevedo, julgada em 21/10/2021 e acórdão publicado em 27/10/2021. Disponível em <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=757936995>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário com Agravo 1.298.923. Relator: ministro Presidente. Recorrente: Estado de São Paulo e recorrido:



G. R. Comercial e Industrial Ltda, julgada em 29/08/2019 e acórdão publicado em 26/09/2019. Disponível em <
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750934994>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.343. Relator: ministro Marco Aurélio, Redator do Acórdão: ministro Alexandre de Moraes. Requerente: Rede Sustentabilidade, julgada em 06/05/2020 e acórdão publicado em 17/11/2020. Disponível em <
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754391739>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Referendo na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672. Relator: ministro Alexandre de Moraes. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), julgada em 13/10/2020 e acórdão publicado em 29/10/2020. Disponível em <
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754239592>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 1.346.152. Relator: ministro Presidente. Recorrente: Município de São Paulo e recorrido: Pro Manager Tecnologia e Segurança Ltda - EPP, julgada em 19/05/2022 e acórdão publicado em 05/05/2022. Disponível em <
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=760929510>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Segundo Julgamento no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 748.206. Relator: ministro Celso de Mello, Redator do acórdão: ministro Gilmar Mendes. Recorrente: Dow Agrosiences Industrial Ltda e Recorrido: Município de Saudades, julgada em 23/11/2021 e acórdão publicado em 18/03/2022. Disponível em <
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759718616>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). Segunda Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 983. Relator: ministro Nunes Marques. Autor: Governador do Estado de Minas Gerais, julgada em 12/12/2022 e publicada em 14/12/2022. Disponível em <
<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355289939&ext=.pdf>>.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7ª Edição. Coimbra: Almedina, 2003.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Supreme Court. Terminiello v. Chicago. Opinião divergente do Justice Robert H. Jackson.



ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Supreme Court. United States v. Darby. Apud SCHWARTZ, Bernard. O Federalismo Norte-Americano Atual: Uma Visão Contemporânea. Tradutor: Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de direito constitucional. 9ª Edição. Salvador: Juspodivm, 2017.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Normas Gerais e Competência Concorrente: Uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. In: Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo: 1995, V. 90.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 42ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

HAMILTON, Alexander; MADISSON, James; JAY, John. O Federalista. Tomo primeiro. Rio de Janeiro: Typ. Imp. e Const. de J. Villeneuve e Comp, 1840.

HORTA, Raul Machado. Direito Constitucional. 2ª Edição. Belo Horizonte: Livraria Del Rey, 1999.

HORTA, _____. Estudos de Direito Constitucional. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora, 1995.

LOWEWNSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. Barcelona: Editorial Ariel, 1979.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Direito Administrativo. 26ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, _____. Conceito Jurídico do Princípio da Igualdade. 3ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 14ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2019.

MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 38ª Edição. Barueri: Atlas, 2022.

MOREIRA, Egon Bockmann. Por uma nova compreensão das ‘normas gerais de licitação’: está na hora de reconhecer a amplitude do conceito. Jota: Coluna Publicistas. Artigo publicado em 04/05/2021. Disponível em < <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/por-uma-nova-compreensao-das-normas-gerais-de-licitacao-04052021> >

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência Concorrente Limitada: O Problema da Conceituação das Normas Gerais. Revista de Informação Legislativa, Brasília: outubro/dezembro de 1988, ano 25, número 100.



PINTO, Carlos Alberto A. de Carvalho. Normas Gerais de Direito Financeiro, São Paulo: 1949. p. 24. Apud FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Normas Gerais e Competência Concorrente: Uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. In: Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo: 1995, V. 90.

REZENDE, Renato Monteiro. Normas Gerais Revisitadas: A Competência Legislativa em Matéria Ambiental. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado, Brasília: fevereiro/2013. Texto para Discussão 121.

SCHWARTZ, Bernard. O Federalismo Norte-Americano Atual: Uma Visão Contemporânea. Tradutor: Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 39ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2016.

STROPPA, Christianne de Carvalho. Comentários aos artigos 1º a 4º. In: POZZO, Augusto Neves Dal; CAMMAROSANO, Márcio; ZOCKUN, Maurício. Lei de Licitações e Contratos Administrativos Comentada: Lei 14.133/21. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

WOODS JR, Thomas E. *The Politically Incorrect Guide to American History*. Washington: Regnery Publishing Inc., 2004.

Documento assinado digitalmente
 **GABRIEL AUGUSTO MARTINS ALVES**
Data: 02/07/2025 13:58:30-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Documento assinado digitalmente
 **ROBERTA SIMOES NASCIMENTO**
Data: 02/07/2025 13:50:58-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Documento assinado digitalmente
 **PAULO FERNANDO MOHN E SOUZA**
Data: 02/07/2025 15:07:34-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

