

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP  
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

**FEDERALISMO NO CONTEXTO PÓS-PANDÊMICO:  
EVOLUÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA  
RESOLUÇÃO DOS CONFLITOS DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS**

Caio Perona

Orientador: Prof. Dr. Ademar Borges de Sousa Filho

**BRASÍLIA**  
**2023**

CAIO COSTA PERONA

**FEDERALISMO NO CONTEXTO PÓS-PANDÊMICO:  
EVOLUÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA  
RESOLUÇÃO DOS CONFLITOS DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS**

Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação em Direito, como parte do requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientador: Prof. Dr. Ademar Borges de Sousa Filho

**BRASÍLIA  
2023**

P453f Perona, Caio.

Federalismo no contexto pós-pandêmico: evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal na resolução dos conflitos de repartição de competências / Caio Perona. — Brasília/DF, 2023. 232f.

Dissertação (mestrado) — Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientador: Prof. Dr. Ademar Borges de Sousa Filho

1. Supremo Tribunal Federal. 2. Federalismo. 3. Competências federativas. 4. Pandemia de Covid-19. 5. Evolução jurisprudencial. I. Título. II. Sousa Filho, Ademar Borges. III. Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.



INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO  
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

**Ata de Defesa de Dissertação**

Discente: CAIO COSTA PERONA

Registro Acadêmico: 2114103

Orientador(a): Prof. Dr. Ademar Borges de Sousa Filho

**Título da Dissertação:**

FEDERALISMO NO CONTEXTO PÓS-PANDÊMICO: EVOLUÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL  
FEDERAL NA RESOLUÇÃO DOS CONFLITOS DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

**Resultado:**

Após a apresentação da Tese e arguição do(a) candidato(a) a banca examinadora decidiu:

- ( X ) PELA APROVAÇÃO  
( ) PELA REFORMULAÇÃO  
( ) PELA REPROVAÇÃO

**Observações:**

Sem observações.

**Assinaturas da Banca Examinadora**

Prof. Dr. Ademar Borges de Sousa Filho

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP

Prof. Dr. Ilton Norberto Robl Filho

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP

Prof. Dr. Wallace de Almeida Corbo

Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ

13/6/2023 7:00pm

## RESUMO

A compreensão predominante na comunidade jurídica é de que o Supremo Tribunal Federal (STF) adota uma postura centralizadora em relação aos conflitos de competências federativas, por meio de uma interpretação ampliativa das atribuições da União. Justamente por isso, a intensidade com que a Corte favoreceu a descentralização durante a pandemia de Covid-19 causou certa surpresa. Esta pesquisa buscou compreender a evolução jurisprudencial sobre o tema, utilizando abordagens quantitativa e qualitativa. Na etapa quantitativa, foram analisados 913 informativos de jurisprudência divulgados pelo STF, abrangendo o período entre o informativo nº 176 (04.02.2000) e o nº 1.088 (31.03.2023). Dos 8.347 julgados publicados nesse intervalo, a metodologia empregada identificou que 288 estavam relacionados a conflitos de competência entre entes federativos. Esses julgados foram categorizados como centralizadores ou descentralizadores e os dados foram transformados em tabelas e gráficos para melhor compreensão. Na fase qualitativa subsequente, foram selecionados 62 precedentes: 37 pré-pandêmicos, 2 durante a pandemia e 23 pós-pandêmicos. O objetivo dessa etapa foi examinar a argumentação utilizada pelos Ministros em cada caso, a fim de identificar os fundamentos das decisões e investigar a influência de fatores externos na postura da Corte, como mudanças na composição do Tribunal e transformações político-sociais, enfatizando a influência exercida pela pandemia de Covid-19. A combinação das análises permitiu delinear um panorama mais completo e detalhado da evolução do posicionamento do STF, possibilitando a identificação de padrões, tendências e possíveis direcionamentos futuros. A investigação confirmou a tendência centralizadora nas decisões do Tribunal, mas revelou que a flexibilização em direção à descentralização antecedeu a pandemia, com equilíbrio entre as posturas observado em 2017 e 2018. Entretanto, após a pandemia e, com maior intensidade, a partir dos primeiros meses de 2023, a postura centralizadora retomou força. Portanto, a hipótese de que a pandemia foi um marco para uma nova orientação do federalismo brasileiro não se confirmou, uma vez que a mudança favorável à descentralização já ocorria desde 2017 e a tendência centralizadora voltou a predominar nos anos seguintes. Mesmo assim, a pesquisa qualitativa apontou perspectivas promissoras para uma postura descentralizadora do STF, com um quórum mais equilibrado e argumentos de maior qualidade, incluindo menções frequentes ao princípio da subsidiariedade e ao experimentalismo democrático nos votos. Embora a jurisprudência centralizadora ainda prevaleça, há sinais de um movimento pendular e de progresso na melhoria da qualidade das fundamentações jurídicas.

**Palavras-chave:** Supremo Tribunal Federal. Federalismo. Competências federativas. Descentralização. Pandemia de Covid-19. Evolução jurisprudencial.

## ABSTRACT

The prevailing understanding within the legal community is that the Brazilian Supreme Federal Court (STF) adopts a centralizing stance regarding federal competence conflicts, through a broad interpretation of the Union's responsibilities. Thus, the extent to which the Court favored decentralization during the Covid-19 pandemic came as a surprise. This research aimed to comprehend the jurisprudential evolution on the subject, using both quantitative and qualitative approaches. In the quantitative phase, 913 jurisprudence newsletters released by the STF were analyzed, covering the period between newsletter no. 176 (02.04.2000) and no. 1,088 (03.31.2023). Out of the 8,347 published judgments in this interval, the employed methodology identified that 288 were related to competence conflicts between federal entities. These judgments were categorized as centralizing or decentralizing, and the data were transformed into tables and graphs for better understanding. In the subsequent qualitative phase, 62 precedents were selected: 37 pre-pandemic, 2 during the pandemic, and 23 post-pandemic. The goal of this stage was to examine the argumentation used by the Justices in each case, to identify the foundations of the decisions, and to investigate the influence of external factors on the Court's stance, such as changes in the Court's composition and political-social transformations, emphasizing the influence exerted by the Covid-19 pandemic. The combination of the analyses allowed for outlining a more comprehensive and detailed panorama of the STF's positioning evolution, enabling the identification of patterns, trends, and possible future directions. The investigation confirmed the centralizing tendency in the Court's decisions but revealed that flexibility towards decentralization preceded the pandemic, with a balance between stances observed in 2017 and 2018. However, after the pandemic and, especially, from the early months of 2023, the centralizing stance regained strength. Therefore, the hypothesis that the pandemic was the turning point for a new orientation of Brazilian federalism did not hold, since the change favoring decentralization had already been taking place since 2017, and the centralizing tendency returned to predominate in the following years. Nonetheless, the qualitative research indicated promising perspectives for a decentralizing stance by the STF, with a more balanced quorum and higher-quality arguments, including frequent references to the principle of subsidiarity and democratic experimentalism in the votes. Although centralizing jurisprudence still prevails, there are signs of a pendulum movement and progress in the improvement of the quality of legal reasoning.

**Keywords:** Brazilian Supreme Federal Court. Federalism. Federal competences. Decentralization. Covid-19 pandemic. Jurisprudential evolution.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>10</b>
<b>CAPÍTULO 1 – O FEDERALISMO</b> .....	<b>12</b>
1.1 Origem histórica do federalismo.....	12
1.2 O federalismo como forma de limitação do poder .....	13
1.3 O federalismo no contexto das disputas políticas na formação do Estado brasileiro .....	15
1.4 Elementos essenciais do federalismo.....	18
1.4.1 Ausência de Hierarquia entre os entes federais .....	19
1.4.2 Repartição de competências no federalismo.....	23
1.4.3 Técnicas de repartição de competências.....	27
1.5 Interpretação das competências federativas .....	34
1.6 Federalismo norte-americano e o movimento pendular da Supreme Court .....	39
1.7 Conflito de Competência e a postura do Supremo Tribunal Federal .....	41
<b>CAPÍTULO 2 – METODOLOGIA DA ANÁLISE DOS PRECEDENTES</b> .....	<b>44</b>
<b>CAPÍTULO 3 – ANÁLISE QUANTITATIVA DA JURISPRUDÊNCIA DO STF ENVOLVENDO REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS</b> .....	<b>48</b>
3.1 – Seleção e classificação dos dados da análise quantitativa .....	48
3.2 – Discussão dos resultados da análise quantitativa.....	94
<b>CAPÍTULO 4 - ANÁLISE DOS PRECEDENTES DO STF SOBRE CONFLITOS FEDERATIVOS ANTES DA PANDEMIA DE COVID-19</b> .....	<b>103</b>
4.1 – Introdução da análise qualitativa .....	103
4.2 – Análise qualitativa do período pré-pandêmico.....	105
Caso 1 - ADI 1.266 (2005).....	105
Caso 2 - ADI 2.903 (2005).....	105
Caso 3 - ADI 3.098 (2005).....	106
Caso 4 - ADI 3.645 (2006).....	107
Caso 5 - ADI 2.359 (2006).....	109
Caso 6 - ADI 3.533 (2006).....	110
Caso 7 - ADI 3669 (2007).....	112
Caso 8 - ADI 682 (2008) .....	113
Caso 9 - ADI 2.832 (2008).....	114
Caso 10 - ADI 1.980 (2009).....	116
Caso 11 - ADI 3.322 (2010).....	117
Caso 12 - ADI 4.478 (2011).....	118

Caso 13 - ADI 3.847 (2011).....	119
Caso 14 - ADI 2.397 (2012).....	120
Caso 15 - ADI 903 (2013).....	120
Caso 16 - ADI 2.818 (2013).....	121
Caso 17 - ADI 4.369 (2014).....	122
Caso 18 - ADI 4.060 (2015).....	123
Caso 19 - RE 586.224 (2015).....	124
Caso 20 - ADI 2.615 (2015).....	126
Caso 21 - ADI 3.959 (2016).....	130
Caso 22 - ADI 4.063 (2016).....	130
Caso 23 - ADIs 3.835, 4.861, 5.253, 5.327 e 5.356 (2016).....	131
Caso 24 - RE 194.704 (2017).....	135
Caso 25 - ADI 3.605 (2017).....	138
Caso 26 - ADI 750 (2017).....	139
Caso 27 - ADI 451 (2017).....	140
Caso 28 - ADI 5.725 (2018).....	142
Caso 29 - ADI 5.158 (2018).....	143
Caso 30 - ADI 5.745 (2019).....	144
Caso 31 - ADI 4.704 (2019).....	146
Caso 32 - ADI 3.623 (2019).....	147
Caso 33 - ADI 5.173 (2019).....	148
Caso 34 - ADI 5.830 (2019).....	149
Caso 35 - ADI 5.792 (2019).....	151
Caso 36 - ADI 4.445 (2019).....	152
Caso 37 - ADI 5.722 (fevereiro de 2020).....	153
4.3 – Análise crítica do período pré-pandêmico.....	154
<b><i>CAPÍTULO 5 - ANÁLISE DOS PRECEDENTES DO STF SOBRE CONFLITOS FEDERATIVOS NA PANDEMIA DE COVID-19</i></b> .....	<b>160</b>
5.1 – Introdução da judicialização da pandemia.....	160
5.2 - Panorama do conflito federativo.....	161
5.3 – Caso 38 - ADI 6.341.....	165
5.4 – Caso 39 - ADI 6.343.....	173
5.5 – Análise crítica dos precedentes do contexto de pandemia.....	182
<b><i>CAPÍTULO 6 - ANÁLISE DOS PRECEDENTES DO STF SOBRE CONFLITOS FEDERATIVOS APÓS A COVID-19</i></b> .....	<b>185</b>
6.1 – Análise qualitativa dos precedentes pós-pandêmicos.....	185

Caso 40 - ADI 6.066 (maio de 2020) .....	185
Caso 41 - ADIs 5.537, 5.580 e 6.038 (agosto de 2020).....	186
Caso 42 - ADI 4.619 (outubro de 2020) .....	187
Caso 43 - ADI 5.962 (fevereiro de 2021).....	189
Caso 44 - ADI 6.214 (abril de 2021) .....	190
Caso 45 - ADI 5.995 (maio de 2021) .....	192
Caso 46 - ADI 6.441 (maio de 2021) .....	194
Caso 47 - ADI 6.452 (junho de 2021) .....	196
Caso 48 - RE 738.481 (agosto de 2021) .....	197
Caso 49 - ADI 6.614 (novembro de 2021).....	198
Caso 50 - ADI 6.132 (novembro de 2021).....	199
Caso 51 - ADI 4.118 (março de 2022) .....	200
Caso 52 - ADI 5.292 (março de 2022) .....	201
Caso 53 - ADI 5.399 (junho de 2022) .....	202
Caso 54 - ADI 6.088 (agosto de 2022).....	203
Caso 55 - ADI 7.211 (outubro de 2022) .....	204
Caso 56 - RE 732.686 (outubro de 2022) .....	206
Caso 58 - ADI 5.126 (dezembro de 2022) .....	210
Caso 59 - ADI 6.578 (março de 2023) .....	211
Caso 61 - ADI 3.703 (março de 2023) .....	213
Caso 62 - ADI 4.624 (abril de 2023).....	214
6.2 – Análise crítica dos precedentes pós-pandêmicos .....	215
<b>CAPÍTULO 7 – CONCLUSÃO .....</b>	<b>220</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>229</b>

## INTRODUÇÃO

A presente dissertação aborda a atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) na resolução de conflitos de repartição de competência entre os entes federados, analisando a postura da Corte quanto à centralização ou descentralização das competências federativas. Esta pesquisa não tem como escopo se aprofundar em questões teóricas do federalismo, mas tão somente identificar a tendência de comportamento do STF no tema.

A **motivação** para a pesquisa foi a aparente surpresa causada pela postura descentralizadora adotada pelo STF durante a pandemia de Covid-19, em especial nas ADIs 6341 e 6343, em contraste com a compreensão predominante na comunidade jurídica de que a Corte vinha seguindo uma postura marcadamente centralizadora.

A **pergunta** central deste estudo é: a pandemia de Covid-19 representou um evento determinante na evolução da jurisprudência do STF sobre o federalismo brasileiro, indicando uma mudança duradoura na postura da Corte na resolução de conflitos de repartição de competências?

O **objetivo geral** desta pesquisa é compreender a evolução jurisprudencial do STF sobre a centralização e descentralização das competências federativas, analisando o período compreendido entre o informativo de jurisprudência 176 (04.02.2000) e o 1.088 (31.03.2023).

Para alcançar tal objetivo, a tese está dividida em **objetivos específicos**: 1) identificar e analisar os julgados do STF relacionados a conflitos de competência entre entes federativos no período delimitado; 2) classificar os julgados em centralizadores ou descentralizadores, de acordo com a postura adotada pelo STF em cada caso; 3) investigar a influência de fatores externos na postura da Corte, como mudanças na composição do Tribunal e transformações político-sociais; 4) examinar especificamente o impacto da pandemia de Covid-19 na evolução jurisprudencial do STF sobre o federalismo brasileiro; e 5) analisar o possível retorno à tendência

centralizadora após a pandemia, verificando se a postura descentralizadora adotada durante a crise sanitária foi transitória ou se representa uma mudança duradoura na jurisprudência da Corte.

A fim de embasar adequadamente os objetivos específicos, este estudo dedica-se inicialmente a elucidar os conceitos fundamentais relacionados ao federalismo (**capítulo 1**).

A metodologia adotada nesta pesquisa combina abordagens quantitativa e qualitativa (**capítulo 2**). A etapa quantitativa consiste na análise de 913 informativos de jurisprudência divulgados pelo STF, dos quais 288 julgados foram identificados como relacionados a conflitos de competência entre entes federativos. Estes julgados serão categorizados como centralizadores ou descentralizadores e, posteriormente, serão transformados em tabelas e gráficos para facilitar a compreensão dos resultados (**capítulo 3**).

A etapa qualitativa, por sua vez, envolve a seleção de 62 precedentes, sendo 37 pré-pandêmicos (**capítulo 4**), 2 durante a pandemia (**capítulo 5**) e 23 pós-pandêmicos (**capítulo 6**), para examinar a argumentação utilizada pelos Ministros em cada caso, visando identificar os fundamentos das decisões e a influência de fatores externos na postura da Corte.

Com base na análise combinada das etapas quantitativa e qualitativa, esta dissertação buscará delinear um panorama mais completo e detalhado da evolução do posicionamento do STF em relação à centralização e descentralização das competências federativas, possibilitando a identificação de padrões, tendências e possíveis direcionamentos futuros. Além disso, pretende-se verificar se a hipótese de que a pandemia de Covid-19 foi o marco para uma nova orientação do federalismo brasileiro se confirma, ou se a mudança favorável à descentralização já ocorria anteriormente e se a tendência centralizadora voltou a predominar nos anos seguintes (**capítulo 6**).

## CAPÍTULO 1 – O FEDERALISMO

### 1.1 Origem histórica do federalismo

O federalismo, embora possa ter alguns traços rudimentares genericamente desenvolvidos desde as sociedades antigas, é uma forma de estado que surgiu apenas em 1787 com promulgação da Constituição Americana.<sup>1</sup> De fato, aquelas formas antigas remotamente próximas às federações não eram unidas pelo laço impositivo e duradouro de uma Constituição, não passando de uniões temporárias.<sup>2</sup>

Sendo uma criação tipicamente norte-americana do final do século XVIII, o federalismo foi a forma encontrada para que as trezes colônias concilhassem um governo central perene<sup>3</sup> com a autonomia local<sup>4</sup>, tal como explicitaram Hamilton e Madison em *O Federalista* (1788, p. 13 e 112). Como explica Fernanda Dias Menezes Almeida (2013, p. 5) o propósito era “*criar um governo nacional suficientemente forte para exercer certos poderes gerais, mas não tão poderoso pudesse ameaçar as liberdades individuais*”.<sup>5</sup>

O estado federal dos Estados Unidos foi formado em um movimento centrípeto de aglutinação de Estados mediante a renúncia de soberania das trezes colônias para criação da federação. No Brasil, o movimento foi centrífugo, segregando-se na República a unidade até então existente no Império, como será melhor explorado no

---

<sup>1</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral do Federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986, pp. 11 e 150.

<sup>2</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 11.

<sup>3</sup> Conforme texto de Alexander Hamilton: “*seja o resultado qual for, desejaria que todos os cidadãos ficassem bem convencidos desta importante verdade que qualquer que venha a ser a época em que a dissolução da união se verifique, nesse momento poderão dizer os Americanos com o poeta: adeus, minha grandeza, adeus para sempre*” (HAMILTON, Alexander; MADISON, James. **O Federalista**. Rio de Janeiro: Typ. Imp. e Const. de J. Villeneuve e Comp., 1840, p. 13).

<sup>4</sup> Conforme texto de James Madison: “*em primeiro lugar é preciso advertir que o governo geral não deve ser investido de toda a plenitude do poder legislativo e executivo. A sua jurisdição é limitada a um certo número objetos que interessam todos os membros da república, sem entrar nas funções particulares de nenhum deles*” (HAMILTON, Alexander; MADISON, James. **O Federalista**. Rio de Janeiro: Typ. Imp. e Const. de J. Villeneuve e Comp., 1840, p. 112).

<sup>5</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. Competências na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 2013, p. 5.

tópico próprio.<sup>6</sup> De maneira geral, aponta-se que as federações originadas a partir de movimentos centrípetos tendem a adotar uma postura mais descentralizadora, enquanto aquelas formadas por movimentos centrífugos apresentam uma propensão a serem mais centralizadoras.<sup>7</sup>

## 1.2 O federalismo como forma de limitação do poder

O federalismo e a limitação do poder são conceitos intrinsecamente relacionados, como evidenciam as reflexões de Karl Loewenstein (1979).<sup>8</sup> Afinal, o federalismo, enquanto sistema que promove a descentralização do poder e a autonomia das unidades federativas, é incompatível com a autocracia, caracterizada pela centralização do poder em um único governante. Como exemplo, Loewenstein (1979, p. 384) menciona os regimes de Adolf Hitler, Getúlio Vargas e Juan Domingo Perón, nos quais a autonomia local foi suprimida em prol de governos centralizadores.

O autor alemão também identifica uma conexão entre o presidencialismo e a primazia das competências do ente central, argumentando *que "a elevação do presidente à categoria de líder político indiscutível enfraqueceu necessariamente a importância dos Estados membros no processo político"*.<sup>9</sup> Dessa forma, a centralização do poder na figura presidencial ofusca a relevância das unidades federativas, diminuindo sua participação no cenário político. Nesse contexto, a autonomia dos entes federativos atua como contrapeso à ascensão de governos autocráticos, e o federalismo se confunde com a própria limitação do poder.

Todavia, alguns autores ponderam que a descentralização não está isenta de problemas. Com efeito, a descentralização poderia criar espaços propícios à corrupção e ao domínio de oligarquias locais, conforme ponderado por Luís Roberto Barroso (2023):

---

<sup>6</sup> HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 5ª Ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 424.

<sup>7</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2020, p. 104.

<sup>8</sup> LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1979.

<sup>9</sup> Tradução livre de LOEWENSTEIN, 1979, p. 362.

É inevitável reconhecer que, mesmo sob a Constituição de 1988, a jurisprudência do STF resolve boa parte dos conflitos federativos em favor do poder central. Uma importante justificativa para essa tendência é o domínio da política estadual, muitas vezes, por oligarquias e por corporações públicas locais, frequentemente legislando em causa própria, onerando desmedidamente o Estado e a sociedade. Há, assim, em muitas situações, uma tensão entre o princípio federativo – isto é, a autonomia dos Estados – e o princípio republicano, que prioriza o interesse público e a boa administração. A face negativa desse contexto é inibir a criatividade do Estado e o experimentalismo democrático, permitindo que soluções alternativas às adotadas pela União sejam testadas.<sup>10 11</sup>

De qualquer maneira, apesar dessas ressalvas, que serão melhor desenvolvidas no tópico seguinte, é inegável a importância da descentralização resultante do federalismo para prevenir a concentração de poder, a qual poderia resultar em regimes autocráticos. Portanto, apesar de os estados unitários não serem inerentemente autocráticos, é certo que o federalismo, ao menos em teoria, favorece o constitucionalismo democrático.<sup>12</sup>

Por isso, esta dissertação, na sua premissa fundamental, adota uma perspectiva favorável à maior descentralização, dado que esta posição parece mais apropriada para a efetivação dos direitos fundamentais. Todavia, não se propõe uma

---

<sup>10</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2023, p. 656-657.

<sup>11</sup> É interessante notar que essa percepção sobre a realidade brasileira é refletida em autores estrangeiros, como visto em Hueglin e Fenna: *“como resultado, o federalismo democrático no Brasil continua sendo assombrado pela tensão não resolvida entre privilégio local e reforma central. Seria fácil descartar o caso brasileiro como uma história de sucesso pouco impressionante. No entanto, parece claro que a eventual democratização de um país diverso do tamanho de um continente só poderia ser alcançada por meio de instituições e estruturas federais que buscam equilibrar diversidade e unidade. Como no caso sul-africano, mas com consequências muito mais significativas até o momento, a constituição de 1988 estabeleceu um sistema federal de três níveis em que os municípios desfrutam de considerável autoridade na formulação de políticas. Isso não apenas ajudou a difundir alguns dos resquícios de poder e corrupção regionais”*. Em tradução livre do original: *“as a result, democratic federalism in Brazil continues to be haunted by the unresolved tension between local privilege and central reform. It would be easy to dismiss the Brazilian case as a rather unimpressive success story. Yet it seems clear that the eventual democratization of a diverse country the size of a continent could be achieved only by means of federal institutions and structures aiming at balancing diversity and unity. As in the South African case, but with far more significant consequences to date, the 1988 constitution established a three-tiered federal system in which the municipalities enjoy considerable policy-making authority. This has not only helped in diffusing some of the vestiges of regional power and corruptions”* (HUEGLIN, Thomas O; FENNA, Alan. **Comparative federalism: a systematic inquiry**. Toronto: University of Toronto Press, 2015, p. 9. Edição do Kindle.

<sup>12</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional – Teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 303.

defesa acrítica à descentralização como se essa postura fosse um fim em si mesma. Ao contrário, a descentralização será defendida neste trabalho apenas quando e na medida em que for a melhor forma para assegurar a garantia dos direitos fundamentais. Portanto, sempre que houver evidências suficientes que indiquem que uma abordagem centralizadora seria a mais eficaz para assegurar os direitos fundamentais – e há casos que a uniformidade nacional é imprescindível para isso –, tal postura deve prevalecer.

### **1.3 O federalismo no contexto das disputas políticas na formação do Estado brasileiro**

Ainda que teoricamente o federalismo seja visto como uma forma de limitação de poder, a realidade política da formação do Estado brasileiro desmistifica essa visão romantizada. Com efeito, a pesquisa de Marcelo Vieira (2018, p. 14) aponta o uso do federalismo como mero argumento retórico para manutenção do *status quo* em benefício das elites detentoras do poder.<sup>13</sup>

Apesar de o federalismo só ter formalmente aparecido no Brasil na Proclamação da República (Decreto 1, de 15 de novembro de 1889)<sup>14</sup>, o debate sobre a tensão entre centralização e descentralização remonta ao período do Império.<sup>15</sup>

Como narra o historiador José Murilo de Carvalho (1998, p. 164-167), a discussão de uma “monarquia federal” (com maior autonomia local) começou com a abdicação de Pedro I em 1831, ocasião em que o Império - comandado por um governo regencial e com D. Pedro II com apenas 5 anos - tinha o desafio de manter a

---

<sup>13</sup> VIERA, Marcelo Palladino Machado. Qual é o sentido da Federação Brasileira? Uma análise de seus fundamentos. Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, 2018, p. 14.

<sup>14</sup> Com destaque para os artigos 1º e 3º: “Art. 1º. Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da nação brasileira - a República Federativa; Art. 3º. Cada um desses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretará oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus governos locais (redação adaptada para o padrão atual da língua portuguesa).”

<sup>15</sup> Nesse sentido, Célio Borja (2011) lembra que “desde a independência e já na primeira Constituinte, em 1823, a ideia da federação surge no Brasil, mas como expediente formal destinado a permitir que a Província Cisplatina, bem como o Estado do Maranhão e do Grão-Pará, ainda dominados esses últimos pela força armada portuguesa, fossem juridicamente reconhecidos como integrantes do nascente Império, embora regidos por leis e governos próprios” (BORJA, Célio. Federalismo brasileiro. Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional, vol. 3, p. 37 – 48, maio/2011).

unidade e evitar uma guerra civil generalizada. Nesse cenário, os reformistas buscaram modificações significativas na estrutura política do Brasil. Derrotados na reforma da Constituição de 1831, foram parcialmente vitoriosos no Ato Adicional de 1834, que acolheu a proposta das assembleias provinciais, com maior autonomia e competência legislativa. A reação pendular, contudo, viria na Lei Interpretativa de 1840, que limitou as competências das assembleias provinciais. Essa tensão federativa também é parte da explicação das diversas revoltas e movimentos separatistas ocorridas durante o Império.<sup>16</sup>

No quadro político-partidário, a historiografia brasileira relata a compreensão de que as diferenças ideológicas entre os dois partidos imperiais (conservador e liberal) não se refletiam na realidade. Em teoria, os liberais defenderiam teses mais descentralizadoras. Na prática, contudo, ficou consagrada a constatação de Holanda Cavalcanti de que *“nada se assemelha mais a um ´saquerema` (conservador) do que um ´luzia` (liberal) no poder”*.<sup>17</sup> Nesse sentido, Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmiento (2016, p. 107) apontam que *“as diferenças decorriam muito mais de disputas de grupos por poder e recursos do que de orientações programáticas”*.

Esta realidade política evidencia que, na formação do Estado brasileiro, a descentralização não foi uma limitação de poder como teoricamente se esperava, mas sim uma estratégia de manutenção do poder em mãos de uma elite privilegiada. A realidade do federalismo no Brasil, então, desafia a visão romantizada de que ele serviria como mecanismo de limitação de poderes e promoção da autonomia local, revelando uma outra face de instrumento de controle e manipulação política.

Essa tensão perdurou durante todo o Império e depois dele. Um mês antes da Proclamação da República, Rui Barbosa vaticinou: *“ou a monarquia faz a federação, ou o federalismo faz a república”*.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> CARVALHO, José Murilo de. Pontos e bordados: escritos de história e política. Belo Horizonte: Belo Horizonte: Editora UFMG, 1998.

<sup>17</sup> FAUSTO, Boris. História do Brasil. São Paulo: Edusp, 1995, p. 180

<sup>18</sup> CARVALHO, 1998, p. 173.

A Constituição de 1891, apesar de apresentar um texto progressista e liberal, não impediu que a República Velha fosse marcada pelo coronelismo. Repetindo o ocorrido no Império, a denominada “Política dos Governadores” foi um arranjo político informal por meio do qual as elites locais e o governo central se apoiavam mutuamente.<sup>19</sup> Nesse contexto, nos parece correta a ponderação de Marcelo Vieira (2018, p. 30) no sentido de que a descentralização política “[não] foi garantia de proteção a direitos e de participação democrática”.

Nas décadas subsequentes, houve um movimento pendular de maior centralização durante a ditadura de Getúlio Vargas, seguida por uma descentralização na redemocratização de 1946 e retomada da centralização após o golpe militar de 1964.<sup>20</sup>

A Constituição de 1988, apesar de não romper com a centralização excessiva, veio com a promessa de fortalecer o federalismo ao conferir o caráter de entidade federativa aos Municípios e aumentar a descentralização administrativa e financeira.<sup>21</sup>

Essa breve contextualização histórica, apesar de não abrangente, é essencial para compreender que o federalismo brasileiro não necessariamente tende à descentralização ou à centralização por razões ideológicas, pois outros interesses de poder influenciam esse movimento pendular. Justamente por isso, este trabalho parte da premissa de que pêndulo descentralização-centralização não pode ser buscado como um fim em si mesmo, senão com a visão de que a postura mais ou menos centralizadora deve estar atrelada a maior garantia dos direitos fundamentais.

Essa compreensão da realidade histórica também impõe que se interprete *cum grano salis* o resultado de pesquisas quantitativas tal como a desenvolvida neste

---

<sup>19</sup> SOUZA NETO; SARMENTO, 2016, p. 113-114.

<sup>20</sup> Nesse sentido: “assim, se o arranjo federalista vitorioso em 1891 tinha nítida feição liberal, com forte inspiração no paradigma dualista estadualista americano, suas consequências nada satisfatórias em face das condições históricas e sociológicas do país à época e as sucessivas crises que se seguiram levaram o pêndulo para o paradigma centralista-hierarquizador após a Revolução de 1930 e as Cartas constitucionais que marcaram a primeira Era Vargas” MARRAFON, Marco Aurélio. Federalismo brasileiro: reflexões em torno da dinâmica entre autonomia e centralização. In CLÉVE, Clèmerson Merlin (Coord.). Direito constitucional brasileiro. Volume II: Organização do Estado e dos poderes. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 104.

<sup>21</sup> SOUZA NETO; SARMENTO, 2016, p. 173.

trabalho, pois os movimentos pendulares de centralização e descentralização podem ter explicações complexas que demandam profundo estudo político e sociológico. Justamente por isso, além da pesquisa quantitativa desenvolvida no capítulo 3, a presente dissertação avançará para uma pesquisa qualitativa nos capítulos 4, 5 e 6, ainda que com a compreensão limitante de que as argumentações jurídicas explicitamente colocadas provavelmente serão insuficientes para apresentar uma visão suficientemente abrangente sobre os complexos fenômenos a serem identificados.

#### **1.4 Elementos essenciais do federalismo**

A doutrina tenta identificar os elementos essenciais do federalismo. O primeiro conteúdo seria a base jurídica que justifica a ligação entre os entes federados como elemento diferenciador do federalismo. Em contraste com a confederação, na qual os Estados-membros estão unidos por um tratado passível de dissolução a qualquer momento, no federalismo se compartilha uma Constituição comum que veda a secessão.<sup>22</sup>

Todavia, considerando a inexistência de confederações na contemporaneidade, tal elemento tem mais serventia histórica do que prática se visto apenas na perspectiva de critério diferenciador, pois inútil distinguir o que hoje não mais existe.<sup>23</sup> Assim, a verdadeira importância desse elemento reside em enfatizar a relação intrínseca entre o estado federal e Constituição que o institui e delimita os seus contornos. Inclusive, parte da doutrina aponta que a Constituição de um Estado Federal deve ser rígida e estabelecer o princípio federalista como cláusula pétrea.<sup>24</sup>

Desse modo, para a compreensão deste trabalho, se a importância desse elemento da base jurídica está no fato de que é a Constituição que delimita os contornos do federalismo, forçoso reconhecer que o federalismo, se mais ou menos

---

<sup>22</sup> DALLARI, 2019, p. 21-22.

<sup>23</sup> HORTA, 2010, p. 273.

<sup>24</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2023, p. 931.

centralizador, deve ser orientado para a garantia dos direitos fundamentais, pois este é o fim último da Constituição.

Também ganha relevo a noção que o federalismo representa “*a unidade na diversidade*”, na feliz expressão de Luís Roberto Barroso (2023, p. 652).<sup>25</sup> Isto é, o Estado federal se configura como o vínculo que aglutina pluralidades culturais distintas. Nesse sentido, Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento (2016, p. 303) apontam que “*a federação favorece o pluralismo e a diversidade, ao preservar espaços para o poder local, que tende a ser mais receptivo às demandas e peculiaridades das respectivas populações*”.

Os demais elementos do federalismo são assim sintetizados por José Alfredo de Oliveira Baracho (1986, p. 48): 1) existência de um espaço de deliberação representativo dos Estados (Senado); 2) ausência de hierarquia entre os entes federados; e 3) repartição de competências entre os entes estatais.

A existência de um órgão representativo das unidades federativas atuaria na manutenção da integridade do sistema federal e asseguraria que os entes regionais tenham voz na tomada das decisões do ente central e sejam tratados de forma igualitária. Entretanto, a experiência brasileira não confirma a vocação do Senado como órgão representativo dos Estados, pois, muitas das vezes, a atuação dos Senadores parece mais estar ligada mais com interesses político-partidários do que regionais.<sup>26</sup> Os demais itens merecem uma análise pormenorizada.

#### 1.4.1 Ausência de Hierarquia entre os entes federais

---

<sup>25</sup> Embora sem menção expressa, parece que essa expressão é uma paráfrase de outra atribuída a Georg Jellinek: “*o federalismo é a unidade na pluralidade.*”, conforme referência encontrada em TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2023, p. 1130. Edição do Kindle.

<sup>26</sup> Sobre o assunto, Paulo Gustavo Gonet Branco expõe o seguinte ponto de vista: “*observa-se, entretanto, um afastamento das câmaras altas dos Estados federais dessa primitiva intenção motivadora da sua criação. Na medida em que os partidos, que são nacionais, galvanizam os interesses políticos, passam a deixar em segundo plano, também, os interesses meramente regionais, em favor de uma orientação nacional sobretudo partidária*” (MENDES, 2023, p. 933).

No estado federal, inexistente, em teoria, superioridade entre os entes, senão uma distribuição diferenciada de competências próprias e um poder político equitativo entre eles.<sup>27</sup> Assim, por exemplo, será inconstitucional tanto a usurpação da competência do ente central pelos entes locais quanto na violação inversa, ou seja, quando o ente central invadir indevidamente o âmbito de competências dos entes locais.<sup>28</sup>

Assim, por estarem mutuamente limitados, os entes federativos não gozam de soberania, mas apenas de autonomia, entendida esta como a capacidade de autodeterminação no estreito limite das competências atribuídas pela Constituição. A soberania, portanto, pertence ao estado federal.<sup>29</sup>

Analisando o federalismo brasileiro, Dalmo de Abreu Dallari (2019, p. 95) identifica uma supremacia do poder federal estabelecida de modo indireto, na medida em que, embora formalmente se estabeleça a equivalência entre entes, a distribuição de competências evidencia uma nítida superioridade do poder federal.

Por outro lado, tem ganhado crescente relevância no direito brasileiro o princípio da subsidiariedade. Com origem na era moderna como resposta aos desafios enfrentados por minorias religiosas, o princípio da subsidiariedade foi expressamente consagrado no Tratado de Maastricht de 1993.<sup>30</sup> Este princípio atua como um vetor orientador para a atuação da União Europeia e foi assim enunciado no artigo 3º-B do Tratado da União Europeia:

A Comunidade atuará nos limites das atribuições que lhe são conferidas e dos objetivos que lhe são cometidos pelo presente Tratado. Nos domínios que não sejam de suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-membros, e possam pois, devido à dimensão ou aos efeitos da ação prevista, ser melhor alcançados ao nível

---

<sup>27</sup> DALLARI, 2019, p. 29.

<sup>28</sup> MENDES, 2023, p. 965.

<sup>29</sup> ALMEIDA, 2013, p. 11.

<sup>30</sup> HUEGLIN. FENNA, 2015, pp. 29 e 156.

comunitário. A ação da Comunidade não deve exceder o necessário para atingir os objetivos do presente Tratado.

Importando o conceito para o federalismo brasileiro, o princípio da subsidiariedade atua para que as competências materiais e legislativas sejam exercidas no nível mais próximo do cidadão, a fim de aumentar a eficácia das políticas implementadas. A intervenção de esferas governamentais mais distantes só seria justificada se fossem identificadas externalidades negativas oriundas da descentralização.<sup>31</sup>

Nesse sentido, José Alfredo Oliveira Baracho enfatiza a estreita correlação do princípio da subsidiariedade com a efetivação dos direitos sociais ao ser estimulada a participação da sociedade por meio dos governos locais:

O princípio da subsidiariedade mantém múltiplas implicações de ordem filosófica, política, jurídica, econômica, tanto na ordem jurídica interna, como na comunitária e internacional. Dentro das preocupações federativas, o Governo local deve assumir grande projeção, desde que sua efetivação, estrutura, quadros políticos, administrativos e econômicos que se projetam na globalidade dos entes da Federação. No exercício de suas atribuições, o governo das entidades federativas poderá promover ações que devem, pelo menos, mitigar a desigualdade social, criar condições de desenvolvimento e de qualidade de vida. A Administração pública de qualidade, comprometida com as necessidades sociais e aberta à participação solidária da sociedade, pode melhorar as entidades federativas e os municípios. A partir desse nível, concretiza-se, necessariamente a efetivação dos direitos humanos. A descentralização, nesse nível, deverá ser estímulo às liberdades, à criatividade, às iniciativas e à vitalidade das diversas legalidades, impulsionando novo tipo de crescimento e melhorias sociais. As burocracias centrais, de tendências autoritárias opõem-se, muitas vezes, às medidas descentralizadoras, contrariando as atribuições da sociedade e dos governos locais. O melhor clima das relações entre cidadãos e autoridades deve iniciar-se nos municípios, tendo em vista o conhecimento recíproco, facilitando o diagnóstico dos problemas sociais e a participação motivada e

---

<sup>31</sup> LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Federalismo e Democracia em Tempos Difíceis**. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 174. Edição do Kindle.

responsável dos grupos sociais na solução dos problemas, gerando confiança e credibilidade.<sup>32</sup>

Ideia bastante semelhante ao princípio da subsidiariedade foi apresentada por Celso Ribeiro Bastos (1989 *apud* ALMEIDA, 2013, p. 75), embora com uma roupagem diferente. Ele propôs que a "regra de ouro" da federação poderia ser estabelecida da seguinte maneira: nenhum poder de nível superior deverá intervir em questões que possam ser adequadamente geridas pelos níveis inferiores.

Além disso, é importante identificar a confluência entre o princípio da subsidiariedade e os conceitos de laboratórios da democracia e experimentalismo democrático, os quais preconizam o estímulo à inventividade local para a implementação circunscrita de novas experiências como forma de mitigar os riscos inerentes às reformas nacionais, tal como explicado por Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmiento (2016, p. 336):

Ao invés de assumir os riscos envolvidos nas grandes apostas de reforma global das instituições nacionais, como tem sido feito, talvez seja melhor experimentá-las no plano local de governo. A aplicação de novas ideias ou arranjos políticos em algum estado ou município precursor pode servir como teste. É claro que muitas experiências podem dar errado, mas os riscos para a sociedade são menores do que quando se pretende realizar reformas nacionais de um só golpe. Não por outra razão, o Juiz Louis Brandeis, da Suprema Corte norte-americana, chamou os governos estaduais de 'laboratórios da democracia': 'É um dos felizes incidentes do sistema federal que um único e corajoso Estado possa, se os seus cidadãos escolherem, servir de laboratório; e tentar experimentos econômicos e sociais sem risco para o resto do país'.

De toda forma, é evidente que, inexistindo soberania entre os entes federados, faz-se necessário que o poder seja repartido entre eles.<sup>33</sup> Assim, cada ente exercerá, com autonomia administrativa e política, a parcela da competência que lhe foi atribuída pela Constituição.

---

<sup>32</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O Princípio da Subsidiariedade: conceito e evolução.** Revista da Faculdade de Direito da UFMG, n. 35, 1995, p. 28-29.

<sup>33</sup> MENDES, 2023, p. 930.

### 1.4.2 Repartição de competências no federalismo

A distribuição de competências no âmbito do federalismo constitui um mecanismo essencial que possibilita a coexistência harmônica e a operacionalização efetiva das esferas de governo, outorgando atribuições e responsabilidades específicas a cada ente federativo. Essa distribuição de competências enseja a coexistência de múltiplos ordenamentos jurídicos, conforme expõe Raul Machado Horta (2010, p. 274):

A organização do Estado Federal é tarefa de laboriosa engenharia constitucional. É que o Estado Federal requer duplo ordenamento, desencadeando as normas e as regras próprias a cada um. Refiro-me ao ordenamento da Federação ou da União e aos ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros. O ordenamento da Federação ou da União é o ordenamento central e suas decisões ou normas de administração, legislação ou jurisdição vão dispor de incidência nacional, atingindo o território e a população do Estado Federal no seu conjunto. **Os ordenamentos dos Estados-Membros, com suas regras e decisões administrativas, legislativas e judiciais, são ordenamentos parciais e intraestatais. Os ordenamentos jurídico-políticos dos Estados são plurais, correspondendo ao número de Estados que compuserem o Estado Federal.** O ordenamento da Federação ou da União, vale dizer, do Governo Federal, é unitário (destacou-se).<sup>34</sup>

No entanto, a forma como essa repartição é estabelecida pode variar significativamente entre os diferentes Estados federais, estando sujeita às particularidades políticas, históricas, econômicas, sociais e culturais de cada nação. Assim, a definição das competências é influenciada pelo poder constituinte originário, que, em última análise, determina as diretrizes e os princípios que regem a organização do Estado e a atuação dos entes federativos. A título de exemplo, o

---

<sup>34</sup> Essa mesma ideia é encontrada na doutrina portuguesa em Jorge Miranda: “o Estado federal ou federação assenta, repetimos, numa estrutura de sobreposição, a qual recobre os poderes políticos locais (isto é, dos Estados federados), de modo a cada cidadão ficar simultaneamente sujeito a duas Constituições - a federal e a do Estado federado a que pertence - e ser destinatário de atos provenientes de dois aparelhos de órgãos legislativos, governativos, administrativos e jurisdicionais.” (MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 205).

modelo federal brasileiro incluiu, singularmente, o Município como entidade de terceiro grau, ao lado dos Estados, Distrito Federal e União.<sup>35</sup>

Independentemente disso, o modelo ideal de distribuição de competências deveria abarcar uma estrutura clara e bem delineada, capaz de prevenir conflitos e eliminar a ineficiência decorrente da sobreposição de funções entre os entes federativos, fomentando a efetividade das políticas públicas e a otimização dos recursos disponíveis.<sup>36</sup>

Contudo, a análise histórica e a comparação entre as federações existentes no mundo indicam que a concretização do modelo ideal é, em grande parte, utópica. A complexidade das relações entre os entes federativos e a dinâmica política inerente à federação tornam difícil a criação de um sistema perfeito de repartição de competências que evite conflitos federativos. Além disso, o surgimento de novas demandas sociais, econômicas e culturais exige um processo contínuo de ajustes no equilíbrio das competências federativas.

Sobre essa variabilidade temporal com ajustes contínuos, a afetação da estrutura federal por instabilidades políticas no Brasil foi constatada por Virgílio Afonso da Silva nesta acurada perspectiva histórica:

*apesar de ter sido cláusula pétrea em quase todas as constituições brasileiras, a forma federativa de Estado talvez tenha sido a variável institucional que mais sofreu os impactos das diversas turbulências políticas, institucionais e constitucionais do século XX no Brasil. O federalismo brasileiro já foi dual, isto é, com competências distribuídas de forma estanque entre os membros da federação, sem previsão de cooperação entre eles; potencialmente cooperativo, ou seja, baseado em um arranjo que pudesse, ao menos em tese, fomentar cooperação entre os entes da federação; descentralizado, isto é, com competências significativas para os estados e, em alguns casos, também para os municípios; centralizado, ou seja, com concentração de competências nas mãos da União; e também às vezes meramente nominal, isto é,*

---

<sup>35</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 43.

<sup>36</sup> MENDES, 2023, p. 931.

*com alguma repartição de competências previstas pela constituição, a qual, no entanto, era completamente erodida pela prática política.*<sup>37</sup>

De qualquer forma, embora as mudanças estruturais na sociedade possam eventualmente suscitar diferentes conclusões no futuro, é necessário reconhecer a existência de um núcleo essencial de competências que se mostra imprescindível de ser atribuído ao ente central. Dentre estas competências, destacam-se as relações internacionais, a defesa nacional, a regulação do sistema monetário, a padronização de pesos e medidas e as questões relacionadas à nacionalidade.<sup>38</sup>

É evidente que, na medida em que se atribuem mais competências exclusivas ao ente central, menor será o espaço de atuação dos demais entes federados. Portanto, na busca desse conteúdo mínimo de competências que toda federação deva atribuir ao ente central, é fundamental agir com parcimônia para buscar um equilíbrio na distribuição das competências. Nesse sentido, Raul Machado Horta (2010, p. 416) aduziu a compreensão de que *“o federalismo constitucional de 1988 exprime uma tendência de equilíbrio na atribuição de poderes e competências à União e aos Estados. (...) As bases do federalismo de equilíbrio estão lançadas na Constituição de 1998”*.

De toda forma, em caso de conflitos federativos, a doutrina aponta, como característica essencial do federalismo, a existência de uma corte nacional indicada na Constituição para solucionar a controvérsia. Essa instância desempenharia um papel crucial na manutenção da harmonia entre os entes federados, garantindo a efetividade e sobrevivência do sistema federativo.<sup>39</sup>

Todavia, no contexto brasileiro, essa premissa se verifica apenas de forma parcial. Primeiro, porque o Supremo Tribunal Federal confere interpretação excessivamente restritiva ao artigo 102, I, "f", da Constituição, apenas admitindo a subsunção nessa competência se o conflito tiver gravidade tal que possa gerar

---

<sup>37</sup> SILVA, Virgílio Afonso. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Edusp, 2021, pp. 353/354.

<sup>38</sup> LOEWENSTEIN, 1979, p. 356-357.

<sup>39</sup> MENDES, 2023, p. 934.

instabilidade na federação.<sup>40</sup> Segundo, porque essa competência se limita a conflitos envolvendo a União, os Estados e o Distrito Federal, deixando de fora os Municípios, o que limita o alcance das competências do STF no âmbito da preservação da federação. Essa lacuna compromete a garantia da preservação da autonomia municipal, pois deixa os Municípios sem terem instrumentos capazes de solucionar os conflitos federativos com a mesma eficiência que os entes maiores.

Por fim, é importante salientar que a hermenêutica jurídica tradicional adota o princípio da predominância do interesse como critério-chave para solucionar controvérsias de natureza federativa. De acordo com esta abordagem, o intérprete deve proceder à identificação do interesse subjacente em questão, seja este de caráter local, regional ou federal, com o objetivo de estabelecer as competências correspondentes dos Municípios, dos Estados e da União.

Sobre os Municípios, é clássica a lição de Hely Lopes Meirelles (2021, p. 96) no sentido de que *“interesse local não é interesse exclusivo do Município. (...) O que define e caracteriza o ‘interesse local’, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União”*.

Por fim, quanto ao interesse local, Alexandre de Moraes (2023, p. 803) adverte o caráter casuístico da identificação do interesse predominante na resolução de conflitos federativos, aduzindo que *“salvo as tradicionais e conhecidas hipóteses de interesse local, as demais deverão ser analisadas caso a caso, vislumbrando-se qual o interesse predominante”*.<sup>41</sup>

Os critérios hermenêuticos para solução dos conflitos de competência serão abordados em tópico próprio, mas já se adianta a percepção de o critério da predominância do interesse ser insuficiente tanto para prevenir conflitos, bem como para garantir a tutela adequada de direitos fundamentais.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> MENDES, 2023, p. 965.

<sup>41</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas, 2023, p. 803.

<sup>42</sup> A eficácia do critério da predominância de interesse como instrumento de resolução de conflitos de competência no federalismo brasileiro tem sido alvo de crescente questionamento no Supremo Tribunal Federal nos votos do

### 1.4.3 Técnicas de repartição de competências

Existem duas técnicas de repartição de competência: a horizontal, baseada no federalismo clássico, que prevê competências enumeradas e remanescentes; e a vertical, típica no federalismo cooperativo, na qual a mesma matéria é atribuída de forma concorrente.<sup>43</sup> No Brasil, a Constituição de 1988 adotou um sistema complexo no qual essas duas técnicas coexistem, o que é visto pela doutrina como um incentivo à descentralização, na medida em que fomenta um federalismo equilibrado.<sup>44</sup> Nesse sentido, Virgílio Afonso da Silva (2021, p. 354) aponta que a Constituição de 1988 inovou na quantidade de competências repartidas entre todos os entes federativos:

*O federalismo definido pela Constituição de 1988 é - ao menos potencialmente - um exemplo de federalismo cooperativo. Pela primeira vez na história constitucional brasileira, dezenas de competências (legislativas, político-administrativas e tributárias) são compartilhadas pelos integrantes da federação.*

A Constituição de 1988 trouxe a previsão das competências privativas<sup>45</sup> e concorrentes de cada ente federativo dividida em competências legislativas e materiais.<sup>46</sup>

O artigo 21 da Constituição estabelece estas competências materiais privativas da União. Observa que a maioria dessas atribuições realmente não poderiam ser atribuídas aos Estados e Municípios, pois dizem respeito a atribuições relacionadas

---

Ministro Edson Fachin. Argumenta-se que essa abordagem, centrada exclusivamente na identificação do interesse preponderante, revela-se insatisfatória em situações nas quais a competência legislativa é questionada com base em atos normativos que abordam múltiplos temas. O Ministro Edson Fachin aduz que “nesses casos, em que há uma multidisciplinariedade, a solução deve privilegiar a interpretação que, sempre que possível, conduza à constitucionalidade da lei impugnada” (ADI 6.088, Rel. Min Edson Fachin, j. em 29.08.2022, p. 8 do acórdão).

<sup>43</sup> ALMEIDA, 2013, p. 32-36.

<sup>44</sup> ALMEIDA, 2013, p. 61.

<sup>45</sup> Neste trabalho, competências privativas e competências exclusivas são tratadas como sinônimos, pois não se acolhe a distinção de José Afonso da Silva que as distingue como delegáveis e indelegáveis, respectivamente. Assim se procede porque o próprio constituinte não seguiu essa distinção terminológica, como se verifica nos artigos 51 e 52 em que se arrolou competências denominadas privativas à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal. Por óbvio, tais competências são indelegáveis e nem por isso o constituinte as chamou de exclusivas. No mesmo sentido, cf. ALMEIDA, 2013, p. 64.

<sup>46</sup> Competências próprias do Poder Executivo.

com o plano internacional, a defesa nacional ou que devam ter tratamento unitário no país.

No entanto, justamente por não possuírem relação direta com as justificativas mencionadas, não parece fazer sentido atribuir como competência exclusiva da União as seguintes três áreas: 1) *“planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações”* (inciso XVIII); 2) *“instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”* (inciso XX); 3) *“organizar, manter e executar a inspeção do trabalho”* (inciso XXIV). O constituinte teria caminhado melhor se houvesse inserido essas competências materiais como concorrentes a todos os entes federativos. Não se nega a importância do auxílio da União nesses temas, mormente pela necessidade de apoio financeiro, mas isso não justifica excluir a autonomia dos entes regionais e locais na execução concomitante dessas tarefas.

Além dessas três áreas que não deveriam ter sido atribuídas à União, destacam-se outras duas competências materiais, apresentadas aqui para discussão de *lege ferenda* e sem a severidade da inadequação da escolha do constituinte, que poderiam ter sido compartilhadas com Estados e Municípios caso houvesse um interesse político em promover uma descentralização mais ampla: 1) explorar os serviços de telecomunicações e radiodifusão sonora e de sons e imagens (inciso XI): a diversidade regional do Brasil recomenda que os governos estaduais e municipais pudessem, de forma concorrente explorar, esses serviços para possibilitar uma maior diversidade de opções e adequação às necessidades locais; 2) fiscalizar a proteção e o tratamento de dados pessoais (inciso XXVI): essa competência, incluída pela EC 115/2022, poderia ter sido atribuída de forma concorrente a todos os entes federativos, para viabilizar uma abordagem mais descentralizada e focada nas realidades locais.

Não se descuida que toda essa maior descentralização sugerida deveria vir acompanhada de melhor compartilhamento das fontes de receita. Contudo, pela especificidade da questão, a repartição tributária não será abordada neste trabalho, apesar de sua extrema importância.

O Art. 22 da Constituição estabelece as competências legislativas privativas da União. Comparando-se o rol dos artigos 21 e 22, verifica-se que as competências legislativas estão, em certa medida, ligadas às competências materiais. No entanto, em outros casos, nota-se que a atribuição exclusiva da competência legislativa à União não implica necessariamente que apenas ela possa exercer a competência material correspondente, que acabou por ser dividida de maneira concorrente no artigo 23.<sup>47</sup>

Assim como nas competências materiais, também nas legislativas nos parece que a maioria das competências da União realmente são temas próprios do governo central dentro da tradição brasileira. A exceção mais forte fica apenas com os sistemas de consórcios e sorteios (inciso XII), trânsito e transporte (inciso XI), que teriam espaço facilmente acomodável no rol de competências concorrentes. Além dessas duas, ainda se destacam estas outras que, com menor intensidade na defesa, também poderiam, a depender da conveniência política, figurarem no rol do artigo 24 de *lege ferenda*: desapropriação (inciso II), águas, energia, informática telecomunicações e radiodifusão (inciso IV) e proteção e tratamento de dados pessoais (inciso XXX).

De toda forma, apesar de as competências privativas da União constarem de duas listas extensas, não nos parece tenha o constituinte de 1988 querido com isso estimular a centralização para além da tradição brasileira, uma vez que as competências privativas atribuídas à União realmente têm, em sua maioria, relação direta com o poder central. Essa compreensão é importante para afastar qualquer via interpretativa que tente ver na Constituição de 88 um estímulo à centralização para além do textualmente já previsto.

Faz-se essa ponderação porque, não raro, a extensão das matérias sujeita à competência federal é usada para reforçar a própria centralização na via hermenêutica. Essa ideia pode ser extraída deste trecho do voto do Ministro Alexandre de Moraes na ADI 750: “*consequentemente, concordemos ou não, no texto da*

---

<sup>47</sup> ALMEIDA, 2013, p. 82.

*Constituição de 1988, as contingências históricas, político-econômicas e culturais mantiveram a concentração dos temas mais importantes no Congresso Nacional, em detrimento das Assembleias locais” (p. 19 do acórdão).*

Nesse contexto, nos parece mais aderente a posição de Liziero (2017, p. 168) no sentido de que *“nos Diários da Constituinte, documentos que são fontes essenciais para a busca deste sentido, está evidente em discursos que o federalismo que se almejava era descentralizado”*.<sup>48</sup>

Além disso, ainda que se tenha criticado determinadas decisões políticas do Constituinte de atribuir privativamente à União competências que poderiam ter sido alocadas no âmbito da competência concorrente, não se concorda com a posição de Baracho Júnior (2010, p. 168) de que a reversão do federalismo centralizador brasileiro dependeria do redesenho da repartição de competências.<sup>49</sup> Afinal, este trabalho envolve justamente pesquisar o reforço ou a reversão desse federalismo centralizador pela via da jurisdição constitucional, o que demonstra a desnecessidade de alterações no texto da Constituição para um estado mais ou menos centralizado. Portanto, a posição dos Ministros do STF, e as circunstâncias extrajurídicas que influenciam essas posturas, nos parecem mais importantes que o redesenho da repartição de competências.

A Constituição de 1988 ainda trouxe competências privativas para os Municípios, que inequivocadamente integram a federação como entes autônomos, em acolhida da tese de Hely Lopes Meirelles (2021, p. 43).<sup>50</sup> O inciso I do artigo 30 trouxe

---

<sup>48</sup> LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. Estado federal no Brasil: o federalismo na constituinte de 1987/1988 e a descentralização pela assimetria. Tese de Doutorado. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2017, p. 168.

<sup>49</sup> BARACHO JUNIOR, José Alfredo de Oliveira et al. **O estado democrático de direito e a necessária reformulação das competências materiais e legislativas dos Estados**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 47, n. 186, p. 153-169, abr./jun. 2010.

<sup>50</sup> Apesar de não haver dúvidas de os Municípios integrarem a federação como entes federativos, merecem destaque as críticas da doutrina ao *“municipalismo incompleto”* implementado pela Constituição de 1988: *“os Municípios aparecem muito mais como centros de custos liquidados, já que a arrecadação municipal é via de regra muito pequena para sustentar os serviços públicos a serem prestados em âmbito local, do que como entes federados propriamente ditos. (...) Diante da ausência de mecanismos efetivos de articulação federativa, a Constituição de 1988 traz uma espécie de municipalismo incompleto, por assim dizer, pois os Municípios passaram a gozar de status federativo, ao mesmo tempo em que assumiram uma série de atribuições administrativas, embora vivenciem na prática, uma situação de dependência financeira em face dos Estados e da União”* (BACHUR, João

a competência legislativa privativa dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local<sup>51</sup>. Assim, não podem os demais entes legislar sobre assuntos em que predomine o interesse dos Municípios, sob pena de inconstitucionalidade.<sup>52</sup> Por sua vez, os incisos III, IV, V e VII do artigo 30 cuidam da competência privativa material dos Municípios.

Por fim, aos Estados são reservadas todas as competências, materiais e legislativas, não expressamente atribuídas à União ou aos Municípios, conforme solução do § 1º do artigo 25. Trata-se, por conseguinte, de competência privativa.<sup>53</sup>

Na prática, contudo, essas competências residuais atribuídas aos Estados são raras, reduzidas e sem muita relevância, pois a Constituição foi bastante eloquente ao atribuir as competências privativas da União e dos Municípios.

Nas competências concorrentes, a responsabilidade é dividida entre todos os entes federativos, em condomínio legislativo bipartido entre normas gerais e especiais. São matérias que apenas a soma de esforços é capaz de fornecer resultados satisfatórios. A Constituição utiliza o termo “comum” para se referir à competência material e “concorrente” para a legislativa. Entretanto, em sentido amplo, defende-se que ambas são competências concorrentes, pois atribuídas a todos os entes federativos.

O artigo 23 traz as competências materiais concorrentes e o artigo 24 as competências legislativas concorrentes. A ausência dos entes municipais no *caput* do artigo 24 não significa que eles não tenham competência concorrente legislativa sobre os assuntos constantes nos incisos desse artigo, pois essa falta é suprida pela

---

Paulo. Federalismo, desigualdades regionais e o municipalismo incompleto: notas para o regime de colaboração na educação. In: MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael Araripe (coord.). Gestão Pública e Direito Municipal: tendências e desafios. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 376-377).

<sup>51</sup> Não nos parece que tenha havido mudança substantiva na locução “interesse peculiar”, utilizada pelas Constituições anteriores, e o termo “interesse local”, empregado pela Constituição de 1988.

<sup>52</sup> Como exemplo tem-se a Súmula Vinculante 38 do STF, que estabelece ser “*competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial*”. Assim, lei federal ou estadual sobre o tema seria inconstitucional.

<sup>53</sup> ALMEIDA, 2013, p. 103.

previsão do inciso II do artigo 30. A técnica legislativa é péssima, mas o resultado prático da interpretação sistemática equivale a considerar como se os Municípios constassem do caput do artigo 24 porque a eles compete “*suplementar a legislação federal e a estadual no que couber*”. O único limite seria, portanto, a existência do interesse local a justificar o cabimento dessa suplementação.<sup>54</sup>

Nesse campo, cabe à União a edição de normas gerais, e aos demais entes a suplementação dessas normas gerais (art. 24, § 1º). Trata-se da competência concorrente não-cumulativa, pois definidos os campos de atuação de cada ente federativo. Inexistindo a norma geral na esfera federal, os Estados terão competência plena para editá-la (art. 24, § 3º) e eventual superveniência da legislação federal tardiamente editada suspenderá a eficácia da legislação estadual naquilo que esta for contrária (art. 24, § 4º). Essa hipótese cuida da competência concorrente cumulativa.

Pondera-se que a esfera das competências concorrentes é notoriamente identificada como a mais vulnerável à eclosão de conflitos de complexa resolução, particularmente na ausência de mandamentos explícitos e positivados no texto constitucional.<sup>55</sup> Para ilustrar, mencione-se que, na Alemanha, o Artigo 31 da Lei Fundamental de Bonn estabelece que “*o direito federal prevalece sobre o direito estadual*” (*Bundesrecht bricht Landesrecht*).<sup>56</sup> Nos Estados Unidos, há norma semelhante conhecida como cláusula da supremacia (artigo VI, cláusula 2).<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> ALMEIDA, 2013, p. 141.

<sup>55</sup> Nesse sentido: “todos esses comentários servem para dar ênfase ao fato de que do sistema de competência legislativa concorrente é possível inferir, de um lado, que nem sempre haverá uma definição clara quanto à competência da União ou dos Estados. Há atividades situadas numa zona cinzenta, em cujo cenário podem surgir conflitos sobre o que constitui competência federal ou estadual (e distrital). Não tem sido incomum, por exemplo, que o Estado edite lei sobre matéria da competência da União, na suposição de que estaria legislando em caráter suplementar, como autoriza o art. 24, § 1o, da Constituição” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. **O município e o enigma da competência comum constitucional**. Juris Plenum Direito Administrativo, Caxias do Sul, v. 1, n. 2, p. 143-156, jun. 2014).

<sup>56</sup> LOEWENSTEIN, 1979, p. 357.

<sup>57</sup> “*Esta Constituição, e as Leis dos Estados Unidos criadas em conformidade com ela, assim como todos os tratados estabelecidos ou que venham a ser estabelecidos sob a autoridade dos Estados Unidos, serão a lei suprema do país. Os juizes de cada estado devem respeitar e seguir essa supremacia, independentemente de quaisquer disposições contrárias presentes nas Constituições ou leis estaduais*”. Tradução livre do original em inglês: “*this Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; and all Treaties made, or which shall be made, under the Authority of the United States, shall be the supreme Law of the Land; and the Judges in every State shall be bound thereby, any Thing in the Constitution or Laws of any State to the Contrary notwithstanding*”.

Em contrapartida, a opção adotada pelo ordenamento jurídico brasileiro, por meio da utilização dos conceitos indeterminados de "normas gerais" e "normas suplementares", consagrados nos parágrafos do artigo 24 da Constituição, tende a potencializar os conflitos de competência.

Entretanto, tal fato não implica que o desfecho do paradigma alemão seja necessariamente superior ao brasileiro. Afinal, torna-se inviável comparar federações com características tão díspares, e, considerando as vastas dimensões territoriais do Brasil, a preponderância imperativa da instância central não se afigura como a via mais adequada, muito pelo contrário. Portanto, o que se enfatiza é unicamente a maior propensão à ocorrência de conflitos no modelo brasileiro, em decorrência da inexistência de norma direta análoga àquela prevista no Artigo 31 da Lei Fundamental de Bonn.<sup>58</sup>

Nesse contexto, a fluidez da delimitação entre normas gerais e suplementares, advinda da imprecisão inerente a tais conceitos, faculta ao Supremo Tribunal Federal adotar uma postura mais ou menos centralizadora, conforme o cenário político, social e econômico subjacente. Neste aspecto, emerge a necessidade de aprimoramento argumentativo por parte do Supremo Tribunal Federal, uma vez que a Corte ainda não logrou consolidar uma jurisprudência estável e coerente acerca do escopo dos aludidos conceitos indeterminados, elementos cruciais para a resolução de litígios federativos envolvendo a competência concorrente. De uma forma geral, a doutrina aponta que o STF adota uma interpretação abrangente de norma geral, de modo a reforçar uma postura centralizadora.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> A título histórico, em obra anterior à Constituição de 1988, José Alfredo de Oliveira Baracho partia da compreensão de que, em casos de competência concorrente, a lei federal teria prioridade sobre as leis estaduais: *“correndo competência concorrente, resolve se pela supremacia da lei federal. E o desrespeito às leis federais por parte dos Estados chega a justificar a intervenção federal nestes. Por isso mesmo, como existe nos regimes federais uma questão de preponderância da lei federal (competência concorrente) ao lado de uma questão de constitucionalidade (competências exclusivas), a conhecida regra da hierarquia das leis na federação é perfeitamente acertada, desde que se entenda que somente as leis federais válidas preponderam sobre as estaduais”* (BARACHO, 1986, p. 68-69).

<sup>59</sup> HORBACH, Carlos Bastide. **Forma de Estado: federalismo e repartição de competências** Revista Brasileira de Políticas Públicas, s, Brasília v. 3, n. 2, p. 1-11, jul./dez. 2013.

Nesse contexto, destaca-se a ponderação extraída de voto do Ministro Gilmar Mendes, fazendo alusão à Konrad Hesse, de que *“legislar sobre normas gerais não pode permitir que a União use dessa competência de forma exaustiva. E tem de deixar competência substancial para o estado-membro”*.<sup>60</sup>

De qualquer modo, a implementação da técnica da repartição vertical configura, ao menos em tese, um instrumento que viabiliza a ampliação da atuação dos governos estaduais e municipais, possibilitando que as três esferas governamentais operem de maneira conjunta, porém não sobreposta, favorecendo uma maior descentralização sem comprometer a coordenação das matérias que demandam certo grau de tratamento uniforme.<sup>61</sup>

### 1.5 Interpretação das competências federativas

Especificada a repartição de competências pelo direito positivo, compete ao intérprete definir em qual competência repartida cada legislação se enquadra. A esse procedimento de subsunção, Thiago Magalhães Pires (2011) dá o nome de qualificação.<sup>62</sup>

Pires (2011, p. 89) sustenta que na definição do conteúdo da legislação, utiliza-se os métodos tradicionais de interpretação jurídica (gramatical, sistemático, teleológico e histórico). Tudo para que o *“intérprete pince o caráter mais saliente da lei para determinar seu enquadramento, e afaste, em consequência, os demais aspectos, considerados laterais ou casuais”*.<sup>63</sup> Para o autor, a definição desse aspecto mais destacado se faz pela verificação dos efeitos e do propósito da lei.<sup>64</sup>

---

<sup>60</sup> ADI 4.060. Rel. Min. Luiz Fux, j. em 25.02.2015, p. 24 do acórdão.

<sup>61</sup> ALMEIDA, 2013, p. 145.

<sup>62</sup> Explica o autor: *“chama-se qualificação ou caracterização o esforço empreendido pelo intérprete a fim de enquadrar uma determinada lei ou ato normativo dentre as hipóteses de competência federativa. Nesse sentido, a aferição da constitucionalidade de uma lei federal, estadual ou municipal depende de sua qualificação, e.g., como sendo relativa ao sistema monetário, à segurança pública, ou ao interesse local”* (PIRES, Thiago Magalhães. As competências legislativas na Constituição de 1988: parâmetros para sua interpretação e para a solução de seus conflitos. Dissertação (mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, 2011, p. 87).

<sup>63</sup> PIRES, 2011, pp. 94-95.

<sup>64</sup> PIRES, 2011, p. 95.

Todavia, o que a experiência demonstra é que dificilmente o intérprete conseguirá reduzir o assunto de determinada legislação a um tema principal e outros acessórios. Afinal, a sociedade moderna tem como consequência a inter-relação entre diversos assuntos de uma maneira tão complexa que é comum não haver uma sobreposição de assunto principal e lateral. Por exemplo, uma legislação municipal restringindo o mototáxi por aplicativo para não sobrecarregar o sistema público de saúde, tem como assunto principal transporte (competência da União) ou saúde (competência concorrente)? Para o Prefeito da cidade, a legislação pode ter sido editada tendo a saúde como assunto principal. Para o usuário do aplicativo, a legislação regulamentaria o transporte. Ou seja, esse tipo de solução não diminui o subjetivismo na solução do conflito.

Nesse contexto, nos parece ineficiente o recurso aos métodos hermenêuticos tradicionais, pois a dificuldade nunca foi definir o assunto de cada legislação justamente pela facilidade de classificação da mesma legislação em diversas competências diversas. De igual forma, a tentativa de definir o assunto como principal ou acessório dependerá do papel desempenhado pelo intérprete, pois é uma decisão carregada de subjetivismo.

Assim, é preciso ser recriada, sob novos contornos, uma “hermenêutica das competências”, com métodos próprios que busquem mais objetividade. Em vez de tentar se definir o tema principal ou acessório, como proposto por Pires (2011, p. 96), nos parece mais eficiente se trabalhar com o conceito de prevalência. Assim, a preocupação final do intérprete não seria propriamente definir o assunto principal da lei analisada, senão definir o assunto prevalecente com base em critérios objetivos. Os dois conceitos não se confundem, pois uma legislação até pode ter um assunto principal (por exemplo, telecomunicação), mas que não sobressairá quando outra matéria (como proteção das relações de consumo) tiver prevalência.

A divisão do procedimento em duas etapas (qualificação + prevalência) resolveria outro problema corretamente constatado por Pires (2011, p. 93), que é a recorrente ausência de fundamentação da qualificação. De fato, em muitos casos, como se demonstrará nos capítulos 4, 5 e 6 relacionados à análise qualitativa, os

votos não fundamentam a escolha realizada, ignorando as múltiplas possibilidades de se qualificar a legislação simultaneamente em diversas matérias.

Não é objeto deste trabalho explorar essa “hermenêutica das competências” e apontar os critérios para solucionar a definição da competência prevalecente.<sup>65</sup> Todavia, ainda que superficialmente, apontaremos brevemente o critério que nos parece ideal para orientar a definição da prevalência: a concretização dos direitos fundamentais. Ou seja, deve-se prestigiar como prevalente a competência que melhor garanta a concretização dos direitos fundamentais no caso concreto. Esse critério é objetivo, pois menos dependente do papel que o intérprete ocupa na sociedade. Portanto, é mais eficiente para a prevenção e solução dos conflitos do que a infundável tentativa de definir o assunto principal e os acessórios.<sup>66</sup>

Aplicando essa ideia no exemplo mencionado do mototáxi por aplicativo, explora-se o caso concreto do Município de São Paulo.<sup>67</sup> O Prefeito de São Paulo vem defendendo a proibição do “Uber moto” em razão do alto número de acidentes que essa modalidade de transporte causa, com impacto na rede pública de saúde da cidade. Por sua vez, a Uber se defende dizendo que apenas a legislação federal poderia regulamentar a questão, por envolver um meio de transporte.<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> Thiago Magalhães Pires (2011, p. 209-233) enumera os seguintes critérios aventados pela doutrina e jurisprudência: preferências federativas, supremacia do direito federal, princípio da subsidiariedade, prioridade das competências enumeradas sobre as genéricas, prioridade das preferências privativas sobre as concorrentes e predominância do interesse. O escopo estreito desta pesquisa, voltada a tão somente acompanhar a evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, não permite o aprofundamento crítico no debate sobre qual o critério ideal.

<sup>66</sup> No ponto, guardamos adesão com a conclusão de Thiago Magalhães Pires (2011, 237) no sentido de que “como a objetividade possível é um fim necessário de todo Estado de Direito, é fundamental que se desenvolvam parâmetros que balizem a atividade hermenêutica, bem como que toda ela se exerça de forma transparente, pública e controlável”. A divergência está, no entanto, no critério elegido, já que Pires não cogita do critério aqui proposto.

<sup>67</sup> Preferiu-se exemplificar com um caso ainda não judicializado, para que o resultado do julgamento no STF não influenciasse no raciocínio hipotético desenvolvido. Reconhece-se, contudo, que tema semelhante foi julgado pelo STF na ADPF 449 ao analisar legislações sobre transporte por aplicativos.

<sup>68</sup> ‘Se eles querem guerra com a cidade de SP, vão ter’, diz Nunes sobre a modalidade Uber Moto estar disponível mesmo após veto. G1, 26 de janeiro de 2023. Disponível em <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2023/01/26/se-eles-querem-guerra-com-a-cidade-de-sp-va-ter-diz-nunes-sobre-a-modalidade-uber-moto-estar-disponivel-mesmo-apos-veto.ghtml?cmdf=prefeito+sao+paulo+moto+aplicativo>. Acesso em 13 de maio de 2023.

Em nossa visão, para solução efetiva desse conflito, é de pouca eficiência o recurso aos métodos clássicos da hermenêutica para tentar definir se a legislação municipal cuida de transporte (competência privativa) ou de saúde (competência concorrente). Ao contrário, o intérprete deveria buscar o resultado que a legislação quer atingir e dar prevalência à solução que melhor salvaguarde o direito fundamental tutelado, mediante as técnicas de resolução de conflito de direitos fundamentais. Desse modo, o método proposto acarreta uma materialização do conflito de competências, deslocando-se a discussão então travada meramente no campo formal para uma análise de direito material voltada à tutela dos direitos fundamentais.

A aplicação desse raciocínio conduziria, por exemplo, à prevalência, em regra, da competência concorrente para legislar sobre consumo em face da competência privativa para legislar sobre telecomunicação, quando a mesma legislação pudesse ser simultaneamente classificada em ambas as matérias e a prevalência da primeira conduzisse a resultados que melhor tutelassem os direitos fundamentais envolvidos.

A posição defendida neste trabalho surgiu da leitura da advertência feita por Inocêncio Mártires Coelho (1985, p. 28) em palestra proferida em março de 1985, no Seminário "Propostas para a Constituinte", promovido pela Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo. Na ocasião, o jurista reduziu a importância do debate sobre qual competência deveria a Assembleia Constituinte atribuir a qual ente. Ao contrário, defendeu que a definição que realmente importava era o estabelecimento de mecanismos que garantissem os objetivos da federação:

Por isso, como veremos adiante, entendemos que não se deve definir, aprioristicamente, sequer um esboço de partilha daquilo que será entregue à competência dos Estados e Municípios ou do que remanescerá aos cuidados da União, porque o importante é estabelecer mecanismos de permanente oxigenação federativa, capazes de prevenir e corrigir incidentes de percurso, toda a vez que, na prática, o modelo se mostrar inadequado à consecução dos objetivos que inspiraram a sua adoção.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> COELHO, Inocêncio Mártires. Federalismo e descentralização. Revista de informação legislativa, v. 22, n. 87, p. 23-30, jul./set. 1985, p. 28.

A proposta que fazemos é semelhante: mais importante do que qualificar certa legislação tendo como assunto principal a competência de determinado ente é perquirir qual das competências, se possíveis de serem mutuamente consideradas, melhor garantiria a consecução dos direitos fundamentais, finalidade última da própria federação. Esse é o critério objetivo que defendemos para solução dos conflitos de repartição de competência.

Por mais interessante que seja o debate sobre os critérios de solução do conflito, este trabalho se focará em seus estreitos objetivos, que se resumem a analisar a evolução da jurisprudência do STF no conflito de competência. Para a análise que se pretende, basta a compreensão de que a qualificação da legislação devidamente fundamentada deveria ser etapa obrigatória em qualquer voto sobre conflito de repartição de competências, independente do critério elegido para resolução do conflito.

Ao discorrer sobre as modalidades de conflitos de competência, Pires (2011, p. 201) aponta duas formas: os conflitos negativos de competências legislativas, caracterizados pela inexistência de incidência de qualquer regra de competência sobre o caso em questão, gerando assim a invocação da competência residual conforme preconizado pelo artigo 25, § 1º, da Constituição; e os conflitos positivos de competências legislativas, que emergem quando se constata a incidência de múltiplas regras de competência.

No entanto, esta não nos parece ser uma classificação correta, pois não concordamos com a possibilidade de existência de um conflito negativo de competência. Afinal, a competência residual dos Estados é uma espécie de competência privativa destas unidades federativas. Sob essa ótica, ou não se configura um conflito, com a prevalência de uma única norma de competência sobre o caso em apreço; ou, alternativamente, o conflito existe em razão da incidência simultânea de mais de uma norma de competência, ainda que uma destas regras seja justamente a competência residual dos Estados. Portanto, este trabalho adotará a compreensão de que todos os conflitos de competência legislativa são positivos.

Fixada a premissa de só existirem conflitos positivos, propõe-se a seguinte classificação das possibilidades de ocorrência:

- 1) Legislação editada com base na competência privativa de um ente federativo, mas há discussão se a matéria em questão seria, ao contrário, da competência privativa de outro ente (privativa x privativa – PxP);
- 2) Legislação elaborada com base na legislação concorrente, mas com disputa em torno do alcance dos conceitos de “norma geral” e “norma suplementar” (concorrente x concorrente - CxC);
- 3) Legislação fundamentada na competência concorrente, mas com controvérsia se a matéria em questão seria, em verdade, da competência privativa de outro ente (concorrente x privativa - CxP).

Na análise qualitativa realizada nos capítulos 4, 5 e 6, os precedentes analisados serão classificados em PxP, CxC e CxP.

## **1.6 Federalismo norte-americano e o movimento pendular da Supreme Court**

Estabelecida a origem norte-americana do modelo federativo, torna-se relevante, nesta análise, voltar o olhar ao modelo americano para compreender, ainda que brevemente, o desenvolvimento do federalismo em seu país de origem. Para tanto, será analisada a judicialização em torno da cláusula do comércio.

O federalismo clássico baseava-se na concepção de que, se os poderes não fossem expressamente delegados ao governo federal, estariam reservados aos Estados e ao povo, formando, assim, duas esferas de poder que se limitavam reciprocamente.<sup>70 71 72 73</sup> Essa ideia, desenvolvida sob o conceito de federalismo dual,

---

<sup>70</sup> SCHWARTZ, Bernard. O federalismo norte-americano atual. Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 26.

<sup>71</sup> BARACHO, 1986, p. 153.

<sup>72</sup> A Décima Emenda (1798) à Constituição americana diz: “os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição, nem por ela negados aos Estados, são reservados aos Estados ou ao povo”.

<sup>73</sup> Excepcionava essa compreensão a teoria dos poderes implícitos, desenvolvida em *Mc Culloch vs. Maryland* (1819).

tem seu marco no precedente *Hammer v. Dagenhart* (1918), no qual a Suprema Corte dos Estados Unidos analisava a constitucionalidade de uma lei federal de 1916 que regulamentava o comércio interestadual de produtos fabricados com trabalho infantil (*Keating-Owen Child Labor Act*).

Embora a Constituição americana atribua ao Congresso o poder de regulamentar o comércio interestadual, a Suprema Corte entendeu que a legislação federal extrapolou essa competência, pois nela não estava incluído o poder de regular a produção de bens dentro de um estado. Dessa forma, cada estado teria autonomia para definir a produção de bens. Haveria, então, poderes enumerados e poderes residuais. Ao governo nacional competiriam apenas aqueles expressamente atribuídos, conferindo aos Estados ampla autonomia na elaboração de suas próprias normas.

Posteriormente, a partir da grande depressão dos anos 1930, houve uma mudança jurisprudencial favorecendo o fortalecimento do governo central.<sup>74</sup> Com efeito, em *United States v. Wrightwood Dairy Corp.* (1942), a Suprema Corte dos Estados validou a *Agricultural Marketing Agreement Act*, legislação federal que controlava a comercialização do leite por meio de cotas de produção e preço mínimo.

É notável a diferença de interpretação acerca da cláusula do comércio<sup>75</sup> e da extensão do poder regulatório do Congresso na economia. Em *Hammer v. Dagenhart* (1918), adotou-se uma interpretação restritiva, que reforçava a autonomia local, enquanto em *United States v. Wrightwood Dairy Co.* optou-se por exegese ampla em favor do poder central.

Posteriormente, a partir dos anos 1970, a Suprema Corte passou novamente a adotar uma posição mais favorável à descentralização no tema, em consonância com

---

<sup>74</sup> ALMEIDA, 2013, p. 21.

<sup>75</sup> A cláusula do comércio tem a seguinte redação: “será da competência do Congresso (...) regular o comércio com as nações estrangeiras, entre os diversos estados, e com as tribos indígenas” (artigo I, seção 8, cláusula 3, da Constituição dos Estados Unidos).

a Décima Emenda, como em *National League of Cities v. Usery* (1976)<sup>76</sup> e *United States v. Lopez* (1995).<sup>77</sup> Em ambos os casos, a votação ocorreu por apertada maioria de 5 a 4.

Em 2012, a Suprema Corte declarou, por 5 a 4, a constitucionalidade do Affordable Care Act (ACA), legislação federal conhecida como Obamacare que exigia a todos os cidadãos a compra de um seguro de saúde. A posição vencedora conferiu interpretação ampliada à cláusula de comércio e à competência do Congresso.

Recentemente, entretanto, a Suprema Corte decidiu novamente a favor da autonomia dos Estados ao julgar *Murphy v. National Collegiate Athletic Association* (2018). Por 6 a 3, deu interpretação restritiva à cláusula do comércio e entendeu pela inconstitucionalidade do *Professional and Amateur Sports Protection Act – PASPA*, legislação federal que proibia a maioria dos estados de legalizarem apostas esportivas.

Verifica-se, portanto, um movimento pendular no desenvolvimento do federalismo nos Estados Unidos, ora mais centralizador, ora menos. Assim como no caso americano, a jurisprudência do STF parece oscilar ao longo do tempo na interpretação das competências constitucionais no âmbito do federalismo brasileiro. A identificação desse movimento pendular no Brasil será explorada nos capítulos seguintes como tema principal deste trabalho.

## 1.7 Conflito de Competência e a postura do Supremo Tribunal Federal

É típico do Estado federal a existência de uma Corte Constitucional como guardião do equilíbrio das competências atribuídas pela Constituição aos entes

---

<sup>76</sup> A Suprema Corte considerou inconstitucional parte do *Fair Labor Standards Act*, lei federal que impunha regulações trabalhistas uniformes a todo país. Disponível em <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/426/833/>. Acesso em 25.03.2023.

<sup>77</sup> A Suprema Corte declarou a inconstitucionalidade da *Gun-Free School Zones Act of 1990*, lei federal que proibia a posse de arma de fogo próximo a escolas, conferindo interpretação restritiva à cláusula do comércio. Disponível em <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/514/549/>. Acesso em 25.03.2023.

federados. Portanto, o federalismo é intrinsecamente relacionado com a própria jurisdição constitucional.<sup>78 79</sup>

Existe uma percepção comum de que o Supremo Tribunal Federal, mesmo após a Constituição de 1988, manteve uma jurisprudência bastante centralizadora. Por todos, destacam-se diversos trechos de Luís Roberto Barroso (2023, pp. 480, 652 e 656):

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, por sua vez, também seguiu, como regra geral, uma lógica centralizadora (...). Rompendo com esse passado, a Constituição de 1988 procurou reconstruir e modernizar o federalismo brasileiro. Apesar disso, a Carta ainda se manteve consideravelmente centralista, atribuindo à União a parcela mais relevante das competências legislativas e contemplando-a mais generosamente com receitas tributárias. Tudo isso, associado a práticas distorcidas e a uma jurisprudência ainda muito centralizadora por parte do STF, faz com que o federalismo brasileiro ainda não esteja satisfatoriamente estruturado. (...) É inevitável reconhecer que, mesmo sob a Constituição de 1988, a jurisprudência do STF resolve boa parte dos conflitos federativos em favor do poder central.

Exatamente por essa compreensão dominante, houve certa surpresa com a posição fortemente descentralizadora adotada pelo Supremo Tribunal Federal nos precedentes relacionados com a pandemia de Covid-19.

Nos próximos capítulos, almeja-se averiguar, mediante análise de precedentes, se procede a percepção de que o Supremo Tribunal Federal, mesmo após a

---

<sup>78</sup> BARACHO, 1986, p. 33.

<sup>79</sup> A pesquisa de TOMIO e ROBL FILHO (2013) demonstrou que “as decisões sobre o controle concentrado de constitucionalidade do STF são direcionadas, principalmente, para o processo decisório estadual, muito mais do que o processo decisório federal” (TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Empirical Legal Research: Teoria e Metodologia para a Abordagem do Processo Decisório de Controle de Constitucionalidade no STF. In: SIQUEIRA, Gustavo Silveira; VESTENA, Carolina Alves. Direito e Experiências Jurídicas. Vol.2: Debates Práticos. Belo Horizonte: Arraes, 2013, p. 108).

Constituição de 1988, teria perpetuado uma jurisprudência substancialmente centralizadora. Será dedicada especial atenção ao impacto da pandemia de Covid-19 no tema,<sup>80</sup> a fim de averiguar se esse acontecimento extrajurídico teria ocasionado transformações significativas na mencionada tendência centralizadora da jurisprudência do STF.

---

<sup>80</sup> A orientação prevalecente foi assim sintetizada pela doutrina: “em momentos de crise, o Poder Executivo federal não pode afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais tomadas no âmbito de suas respectivas competências constitucionais que venham a adotar medidas restritivas contrárias à orientação geral do Governo” (ABBOUD, Georges; MENDES, Gilmar Ferreira. **A jurisdição constitucional da crise: pacto federativo, preservação dos direitos fundamentais e o controle da discricionariedade**. Revista dos Tribunais, vol.1022/2020, p. 103-124, dez./2020).

## CAPÍTULO 2 – METODOLOGIA DA ANÁLISE DOS PRECEDENTES

A fim de compreender a evolução temporal do comportamento do Supremo Tribunal Federal em relação aos conflitos federativos envolvendo a repartição das competências constitucionais, este trabalho adotará duas abordagens analíticas distintas: uma quantitativa (capítulo 3) e outra qualitativa (capítulos 4, 5 e 6).

A análise quantitativa terá como base todos os informativos jurisprudenciais divulgados pelo STF desde o ano 2000. A proposta consistiu em analisar o último ano do século XX e todos os anos subsequentes do atual século XXI.

A escolha por utilizar julgados presentes nos informativos, em detrimento da pesquisa geral do STF, justifica-se pela ênfase nas decisões com maior visibilidade e repercussão na comunidade jurídica. Essas decisões são mais propensas a estabelecer verdadeiros precedentes persuasivos, uma vez que são amplamente conhecidas e discutidas pela comunidade jurídica e ainda simbolizam a autocompreensão do Tribunal.<sup>81</sup> Portanto, essa abordagem apresenta maior aderência ao propósito deste trabalho.

Por sua vez, a análise qualitativa examinará, em casos pontuais, os fundamentos, argumentos e princípios adotados pelos ministros do STF nos julgados relativos ao conflito federativo e à distribuição das competências constitucionais. Esta abordagem permitirá um entendimento aprofundado das razões e motivações subjacentes às mudanças de posicionamento da Corte.

Combinando ambas as análises, será possível traçar um panorama detalhado da evolução do posicionamento do STF, permitindo a identificação de padrões, tendências e possíveis caminhos a serem seguidos pela Corte no futuro.

---

<sup>81</sup> Embora seja um fenômeno pouco explorado na doutrina, parece evidente que a comunidade jurídica brasileira possui uma cultura de atribuir relevância diferenciada aos julgados mencionados em informativos de jurisprudência, principalmente os divulgados pelo STF.

Para coletar os dados na análise quantitativa, foram analisados 913 informativos de jurisprudência oficialmente divulgados pelo STF, iniciando-se pelo de n. 176 (de 04.02.2000) até o de n. 1.088 (de 31.03.2023). Para facilitar a manipulação dos dados, utilizou-se a compilação em formato de planilha disponibilizada oficialmente pelo STF.<sup>82</sup>

Nessa planilha, os julgados estão categorizados com as seguintes informações de cabeçalho: informativo, classe e número do processo, incidente de julgamento, unidade federativa, data de julgamento, relator, redator do acórdão, órgão julgador, tipo de julgamento, situação do julgamento, título, tese julgada, ramo do direito, matéria, repercussão geral, tema da repercussão geral, legislação, observações, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), resumo da notícia e notícia.

Na planilha completa, constam 10.658 julgados referenciados. Selecionando apenas os do informativo 176 em diante, a amostra caiu para 8.347. Removendo medidas cautelares, restaram 7.820 julgados de mérito. Ao limitar a precedentes do Plenário, o total se reduziu a 4.387. Desconsiderando os suspensos, restaram 4.337. Retirando as notícias repetidas, o número reduziu para 4.266. Selecionando apenas os que contêm menção, na notícia completa, aos termos “privativa” ou “concorrente” (incluindo privativamente ou concorrentemente), a lista diminuiu para 596.

Após essa seleção automatizada pela filtragem, procedeu-se à leitura das notícias completas publicadas nos informativos desses 596 julgados, a fim de, manualmente, classificá-los desta forma: 1) exclusão da pesquisa (julgado não relacionado ao tema conflito de competência); 2) postura centralizadora do STF (quando a decisão privilegia a competência do ente maior); 3) postura descentralizadora do STF (quando a decisão privilegia a competência do ente menor).

Durante essa etapa de análise manual, 308 decisões judiciais foram removidas da pesquisa, uma vez que, mesmo com os filtros automáticos previamente

---

<sup>82</sup> Informativos compilados para fins de pesquisa. Disponível em [https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/informativoSTF/anexo/Informativo\\_Dados/Dados\\_InformativosSTF.xlsx](https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/informativoSTF/anexo/Informativo_Dados/Dados_InformativosSTF.xlsx). Múltiplos acessos, sendo o último em 10.04.2023.

estabelecidos, não abordavam o tema de conflito de competência.<sup>83</sup> Portanto, ao final, restaram 288 precedentes relevantes para este estudo, referenciados em informativos a partir do ano 2000. Para facilitar a compreensão, esquematiza-se a seguir a estratégia de seleção das decisões judiciais:

TABELA 1

<b>METODOLOGIA DE SELEÇÃO DE JULGADOS PARA ANÁLISE QUANTITATIVA</b>			
<b>PLANILHA</b>	<b>ESTRATÉGIA DE SELEÇÃO</b>	<b>FORMA DE EXECUÇÃO DA ESTRATÉGIA</b>	<b>RESULTADO</b>
<b>Versão Original</b>	Obtenção dos dados brutos	Download direto do repositório oficial do STF	<b>10.658 julgados</b>
<b>Versão 1</b>	Filtro data superior a 2000	“Coluna A” (informativo) configurada para exibir valores iguais ou maiores que “176”	<b>8.347 julgados</b>
<b>Versão 2</b>	Filtro julgamento de mérito	“Coluna B” (tipo de incidente) configurada para não exibir valores que contenham “MC”	<b>7.820 julgados</b>
<b>Versão 3</b>	Filtro julgamento de Plenário	“Coluna I” (órgão julgador) configurada para exibir apenas o valor “Plenário”	<b>4.387 julgados</b>
<b>Versão 4</b>	Filtro julgamento Concluído	“Coluna K” (situação do julgamento) configurada para exibir apenas o valor “Concluído”	<b>4.337 julgados</b>
<b>Versão 5</b>	Filtro conteúdo repetido	Aplicada a fórmula “=CONT.SE” para identificar e eliminar as notícias repetidas (quando mais de uma ação é julgada em conjunto)	<b>4.266 julgados</b>
<b>Versão 6</b>	Filtro de palavras-chave	Coluna V” (notícia completa) configurada para exibir apenas valores que contenham “privativa” ou “concorrente” (incluindo termos derivados)	<b>596 julgados</b>

<sup>83</sup> A título exemplificativo, os casos excluídos envolviam, principalmente, conflitos entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo discutindo se a matéria contava com reserva de iniciativa e julgados em matéria penal acionados indevidamente por causa da expressão pena *privativa*.

<b>Versão Final</b>	Seleção manual dos julgados relacionados com o tema da pesquisa	As notícias completas de cada julgado foram analisadas para identificar, manualmente, as relacionadas com conflitos de competência entre entes federativos.	<b>288 julgados</b>
---------------------	-----------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------

Estes 288 precedentes, selecionados pelos critérios objetivos acima delineados, foram objeto da análise quantitativa feita no capítulo 3.

Após a leitura da notícia do informativo destes 288 precedentes, ainda foram selecionados, de maneira mais flexível, 62 precedentes, para sofrerem análise qualitativa nos capítulos 4 (precedentes anteriores à pandemia), 5 (precedentes referentes à pandemia) e 6 (referentes posteriores à pandemia).

Justifica-se o maior rigor metodológico na seleção dos precedentes para análise quantitativa, pois neste caso qualquer falha metodológica conduziria a resultados estatísticos falsos. Portanto, na seleção para análise quantitativa, o critério adotado foi absolutamente objetivo e rigoroso.

Por sua vez, como a análise qualitativa tinha como mero objetivo coletar as argumentações jurídicas utilizadas, permitiu-se a eleição de um critério subjetivo relacionado com a aparente relevância do tema subjacente discutido e na repercussão do julgado. Além disso, privilegiou-se julgados que estavam de certa forma conectados como precedentes pela semelhança da situação fática discutida, a fim de identificar a evolução do entendimento mantidas a semelhança da situação fática julgada, como ficará evidente nos capítulos seguintes.

## CAPÍTULO 3 – ANÁLISE QUANTITATIVA DA JURISPRUDÊNCIA DO STF ENVOLVENDO REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

### 3.1 – Seleção e classificação dos dados da análise quantitativa

Na análise quantitativa, a finalidade foi exclusivamente classificar o precedente como centralizador ou descentralizador, sem ingressar em qualquer análise qualitativa acerca da pertinência da postura adotada pelo STF. Em outras palavras, trata-se de uma mera categorização, desprovida de juízo de valor negativo ou positivo, visando unicamente entender o padrão de comportamento nos casos judicializados.

A seguir, são apresentados os resultados dessa investigação quantitativa, com a respectiva classificação binária de cada precedente como centralizador ou descentralizador:

TABELA 2

#	INF.	CASO	DATA	RELATOR / REDATOR PARA ACÓRDÃO	TÍTULO DO INFORMATIVO CONFORME DIVULGADO	ANÁLISE DA POSTURA DO STF E RESUMO DA NOTÍCIA DIVULGADA NO INFORMATIVO
#1	183	RE 183107/SP	29/03/2000	MIN. ILMAR GALVÃO	Correção Monetária de Tributos e UFESP	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade do Decreto estadual que adotou índice de correção monetária dos débitos tributários para com a fazenda estadual, por entender que a norma impugnada ofendera a competência privativa da União para legislar sobre sistema monetário (art. 22, VI, da Constituição).
#2	207	ADI 1475/DF	19/10/2000	MIN. OCTAVIO GALLOTTI	Militares do DF e Competência Legislativa	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei distrital 158/96 por ofensa à competência da União para dispor sobre vencimentos dos servidores militares do Distrito Federal (art. 21, XIV, da Constituição).
#3	222	ADI 1503/RJ	29/03/2001	MIN. SEPÚLVED A PERTENCE	Estatuto da Magistratura e Eleição	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de parte do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro que previa um procedimento não contemplado pela LOMAN, por ofensa à competência da União para editar norma sobre o processo de eleição dos cargos de direção do Tribunal (art. 93 da Constituição).

#4	224	ADI 2101/MS	18/04/2001	MIN. MAURÍCIO CORRÊA	Cancelamento de Multa e Competência	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de lei estadual que sobre cancelamento de multa, por ofensa à competência privativa da União para legislar sobre trânsito (art. 22, XI, da Constituição).
#5	226	RE 192527/PR	25/04/2001	MIN. MARCO AURÉLIO	Julgamento de Prefeito e Afastamento	Centralizadora. O STF declarou inconstitucional a norma municipal que previa o afastamento do prefeito quando recebida a denúncia por crime comum pelo Tribunal de Justiça por ofensa à competência privativa da União para legislar sobre direito processual (art. 22, I, da Constituição).
#6	231	ADI 2064/MS	07/06/2001	MIN. MAURÍCIO CORRÊA	Barreiras Eletrônicas: Competência	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei estadual que proibia a instalação de barreiras eletrônicas para o controle e fiscalização do trânsito em vias públicas, por ofensa à competência privativa da União para legislar sobre trânsito (art. 22, XI, da Constituição).
#7	238	ADI 1918/ES	23/08/2001	MIN. MAURÍCIO CORRÊA	Cobrança por Uso de Estacionament o	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade do art. 2º e seus §§1º e 2º da Lei 4.711/92, do Estado do Espírito Santo, que vedava a cobrança de taxa de estacionamento, por invasão da competência privativa da União para legislar sobre direito civil (art. 22, I, da Constituição).
#8	265	ADI 2477/PR	25/04/2002	MIN. ILMAR GALVÃO	Assentos para Obesos:	Descentralizadora. O STF considerou que a lei estadual está inserida na competência concorrente dos Estados e Municípios para

						legislar sobre a proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência prevista, haja vista que a obesidade mórbida é uma forma de deficiência física (art. 24, XIV, da Constituição).
#9	273	RE 215325/RS	17/06/2002	MIN. MOREIRA ALVES	Uso de Cinto de Segurança: Competência - 1	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade das leis estadual e municipal que obrigavam o uso de cinto de segurança nas vias públicas, por ofensa à competência privativa da União para legislar sobre trânsito (art. 22, XI, da Constituição).
#10	274	ADI 403/SP	01/07/2002	MIN. ILMAR GALVÃO	Transporte de Trabalhadores e Competência da União	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade do art. 190 da Constituição do Estado de São Paulo, que exigia que o transporte de trabalhadores urbanos e rurais fosse feito por ônibus, por ofensa à competência privativa à União para legislar sobre trânsito e transportes (art. 22, XI, da Constituição).
#11	275	ADI 601/RJ	01/08/2002	MIN. ILMAR GALVÃO	Vale Transporte e Competência Legislativa	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade do caput do art. 85 do ADCT da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que disciplinava a emissão de vale transporte no Estado, por ofensa à competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho (art. 22, I, da Constituição).
#12	275	ADI 1704/MT	01/08/2002	MIN. CARLOS VELLOSO	Competência Legislativa da União	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da lei estadual que autorizava o uso da película de filme solar nos vidros dos veículos em todo o Estado do Mato Grosso por ofensa à competência privativa da União para legislar sobre trânsito (art. 22, XI, da Constituição).
#13	278	ADI 1359/DF	21/08/2002	MIN. CARLOS VELLOSO	Polícia e Bombeiro Militar do DF	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de lei distrital que dispunha sobre escalas de serviço dos policiais e bombeiros militares do DF, reconhecendo a competência privativa da União para legislar sobre a organização e manutenção desses órgãos (art. 22, XXI, da Constituição).
#14	278	ADI 1936/PE	21/08/2002	MIN. GILMAR MENDES	Parquet: Manifestação Prescindível	Descentralizadora. O STF afastou a alegada ofensa à competência privativa da União para legislar sobre direito processual por entender que as normas impugnadas não estabeleceram regras novas de processo, mas apenas de procedimento, atendendo à competência privativa dos tribunais para elaborar seus regimentos internos. (art. 96, I, a, da Constituição).
#15	280	ADI 371/SE	05/09/2002	MIN. MAURÍCIO CORRÊA	Imunidade Formal de Vereador	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de norma estadual que estabelecia a imunidade formal dos vereadores, por entender que a competência para legislar

						sobre direito penal e processual é privativa da União (art. 22, I, da Constituição).
#16	290	ADI 678/RJ	13/11/2002	MIN. CARLOS VELLOSO	Governador e Autorização para Viagem	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade do inciso IV do art. 99 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e a expressão "nem do território nacional por qualquer prazo" do § 1º do art. 143 da mesma Constituição, por invadir a competência privativa da União (art. 22, I, da Constituição).
#17	291	ADI 2606/SC	21/11/2002	MIN. MAURÍCIO CORRÊA	Moto-Táxis: Competência	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei estadual que autorizava o licenciamento e emplacamento de mototáxis, por ofensa à competência privativa da União para legislar sobre trânsito (art. 22, XI, da Constituição).
#18	296	ADI 1592/DF	03/02/2003	MIN. MOREIRA ALVES	Barreiras Eletrônicas e Sinalização	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei Distrital 1.407/97, que determinava a colocação de placas de sinalização antes de toda barreira eletrônica nas vias do Distrito Federal, por entender configurada a invasão da competência privativa da União para legislar sobre trânsito (art. 22, XI, da Constituição).
#19	296	ADI 1901/MG	03/02/2003	MIN. ILMAR GALVÃO	Duodécimos mediante Crédito Automático	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da expressão "sob pena de crime de responsabilidade" contida na Constituição do Estado de Minas Gerais, por ofensa à competência privativa da União para legislar sobre direito penal (CF, art. 22, I).
#20	297	ADI 1515/DF	12/02/2003	MIN. SYDNEY SANCHES	Administração Indireta: Regime Jurídico	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da palavra "indireta" contida em lei distrital que dispunha sobre a remuneração de servidores da administração indireta, compreendendo empregados de empresas públicas e de economia mista. Considerou-se que o Distrito Federal ofendeu a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho (art. 22, I, da Constituição).
#21	300	ADI 2796/DF	13/03/2003	MIN. GILMAR MENDES	Apreensão de Veículos e Competência Legislativa	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei distrital 2.959/2002 por entender que a matéria sobre apreensão e leilão de veículos automotores conduzidos por pessoas sob a influência de álcool em nível acima do estabelecido pelo Código de Trânsito Brasileiro é de competência privativa da União para legislar sobre trânsito (art. 22, XI, da Constituição).
#22	301	ADI 953/DF	19/03/2003	MIN. ELLEN GRACIE	Direito do Trabalho: Competência da União	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei 417/93, do Distrito Federal, por configurar invasão da competência

						privativa da União para legislar sobre direito do trabalho (art. 22, I, da Constituição).
#23	301	ADI 2582/RS	19/03/2003	MIN. SEPÚLVED A PERTENCE	Competência Legislativa da União	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei 11.671/01, do Rio Grande do Sul, que fixava limite de velocidade nas rodovias estaduais ou sob jurisdição daquele Estado, por configurar ofensa à competência privativa da União para legislar sobre trânsito (art. 22, XI, da Constituição).
#24	305	ADI 2448/DF	23/04/2003	MIN. SYDNEY SANCHES	Cobrança por Uso de Estacionamento	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da expressão "ou particulares" na Lei Distrital 2.702/2001, que proíbe a cobrança pelo uso de estacionamentos em instituições de ensino. A decisão se fundamentou na competência privativa da União para legislar sobre direito civil (art. 22, I, da Constituição).
#25	305	ADI 2806/RS	23/04/2003	MIN. ILMAR GALVÃO	Vício de Iniciativa	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei estadual que determinava a observância de dias de guarda e descanso em conformidade com a doutrina religiosa, por violação à competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação (art. 22, XXIV, da Constituição).
#26	307	ADI 1624/MG	08/05/2003	MIN. CARLOS VELLOSO	Isonomia de Emolumentos e Competência	Descentralizadora. O STF declarou a constitucionalidade de lei estadual que concede isenção às entidades beneficentes de assistência social em Minas Gerais, entendendo que a matéria de custas e emolumentos é de competência concorrente da União e dos Estados e que a isenção não se inclui no âmbito de normas gerais, mas sim no campo de questões específicas, permitindo aos Estados exercerem competência legislativa plena para atender a suas peculiaridades (art. 24, IV e § 3º, da Constituição).
#27	307	ADI 2396/MS	08/05/2003	MIN. ELLEN GRACIE	Competência Concorrente - 1	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei estadual que vedava a comercialização de amianto, por entender que a competência para legislar sobre o tema é concorrente entre União, Estados e Distrito Federal, e que a lei federal permite a comercialização e utilização do amianto (art. 24, V, VI e VII e § 1º, da Constituição).
#28	315	ADI 2644/PR	07/08/2003	MIN. ELLEN GRACIE	Competência Legislativa da União	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de lei estadual que fixava o valor máximo das multas de trânsito, por entender que a matéria é de competência privativa da União para legislar sobre trânsito (art. 22, XI, da Constituição).

#29	317	ADI 910/RJ	20/08/2003	MIN. MAURÍCIO CORRÊA	Competência Legislativa da União	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei 2.089/93, do Estado do Rio de Janeiro, que estabelecia a obrigatoriedade da numeração dos rótulos ou tampinhas das bebidas comercializadas no mencionado Estado, independentemente de sua procedência, para efeito de arrecadação de impostos estaduais, por ofensa à competência privativa da União para legislar sobre comércio exterior e interestadual (art. 22, VIII, da Constituição).
#30	323	ADI 2212/CE	02/10/2003	MIN. ELLEN GRACIE	Reclamação perante Tribunal Estadual	Descentralizadora. O STF entendeu que a Constituição estadual pode autorizar a utilização do instituto da reclamação pelo tribunal de justiça, a teor do disposto no art. 125 da CF, afastando a alegada ofensa à competência privativa da União para legislar sobre direito processual (art. 22, I, da Constituição).
#31	324	ADI 2655/MT	09/10/2003	MIN. ELLEN GRACIE	ADI e Custas Judiciais	Centralizadora. A Lei 7.603/2001, do Estado de Mato Grosso foi considerada inconstitucional por versar sobre o valor atribuído à causa, competência legislativa privativa da União (art. 22, I, da Constituição).
#32	324	ADI 2802/RS	09/10/2003	MIN. ELLEN GRACIE	Competência Legislativa da União	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de lei do Rio Grande do Sul que dispunha sobre sinalização de rodovias e controle eletrônico de velocidade, por entender que a matéria se insere em competência privativa da União (art. 22, XI, da Constituição).
#33	324	ADI 2815/SC	08/10/2003	MIN. SEPÚLVED A PERTENCE	Propaganda Comercial: Competência da União	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de lei estadual que proibia anúncios comerciais com fotos eróticas e/ou pornográficas em jornais, revistas e similares, por ofensa à competência privativa da União para legislar sobre propaganda comercial (art. 22, XXIX, da Constituição).
#34	325	ADI 2814/SC	15/10/2003	MIN. CARLOS VELLOSO	Isenção de Multas: Competência da União	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei estadual que concedia isenção de multas de trânsito, por entender que a matéria é de competência privativa da União (art. 22, XI, da Constituição).
#35	337	ADI 882/MT	19/02/2004	MIN. MAURÍCIO CORRÊA	ADI e Estatuto da Polícia Judiciária Civil - 1 e 2	Centralizadora. O STF declarou inconstitucional o art. 114 da norma impugnada, que assegurava aos delegados de polícia o direito ao recebimento de intimação pessoal em qualquer processo e grau de jurisdição, por violação à competência privativa da União para legislar sobre direito processual (art. 22, I, da Constituição).

#36	338	ADI 1399/SP	03/03/2004	MIN. MAURÍCIO CORRÊA	Professor de Artes e Formação Específica	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade do § 1º do art. 1º e da expressão “especialista”, ambos da Lei 9.164/95, do Estado de São Paulo, por exigir formação específica para o ensino de Arte, o que invadiria a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, da Constituição).
#37	338	ADI 1654/AP	03/03/2004	MIN. MAURÍCIO CORRÊA	Reserva de Iniciativa e Matéria Tributária	Descentralizadora. O STF considerou que o dispositivo impugnado cuida apenas de sanção imposta em razão de inadimplemento tributário - e não sobre transporte e trânsito -, inserindo-se na competência legislativa atribuída aos Estados (art. 155, III, da Constituição).
#38	338	ADI 2988/DF	04/03/2004	MIN. CEZAR PELUSO	Militares do DF: Competência Legislativa	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei distrital 1.406/97, que assegurava a policiais e bombeiros militares do DF o recebimento de vantagem denominada “etapa de alimentação”. O Tribunal entendeu que a norma violava a atribuição da União para manter os policiais e bombeiros militares do Distrito Federal (art. 21, XIV, da Constituição).
#39	340	ADI 2328/SP	17/03/2004	MIN. MAURÍCIO CORRÊA	Competência Legislativa da União	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei 10.553/2000, do Estado de São Paulo, que impunha condições para a cobrança de multas de trânsito (art. 22, XI, da Constituição).
#40	341	ADI 2350/GO	25/03/2004	MIN. MARCO AURÉLIO	Cartórios e Acumulação de Atribuições	Descentralizadora. O julgado analisou a constitucionalidade de uma emenda parlamentar ao Código de Organização Judiciária do Estado de Goiás que tratava da acumulação de serviços cartorários. O STF afastou a inconstitucionalidade formal por considerar que a norma impugnada não dispôs sobre registros públicos (art. 96, I, da Constituição).
#41	342	ADI 329/SC	01/04/2004	MIN. ELLEN GRACIE	Competência Legislativa da União	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade do art. 185 da Constituição do Estado de Santa Catarina, que estabelecia a necessidade de autorização prévia da Assembleia Legislativa local e a ratificação por plebiscito para a implantação de instalações industriais para produção de energia nuclear no Estado. A decisão se fundamentou na competência privativa da União para legislar sobre atividades nucleares de qualquer natureza (art. 22, XXVI, da Constituição).
#42	347	ADI 1893/RJ	12/05/2004	MIN. CARLOS VELLOSO	Política Estadual de Qualidade Ambiental Ocupacional	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da lei estadual por entender que a matéria tratada nela era de competência privativa da União, por cuidar de direito do trabalho (art. 22, I, da Constituição)

#43	352	RE 390458/RJ	17/06/2004	MIN. CARLOS VELLOSO	Obrigatoriedade e de Seguro Garantia	Descentralizadora. O STF entendeu que a exigência da apresentação prévia da apólice de seguro garantia estaria dentro dos limites da competência municipal de legislar sobre assuntos de interesse local visto que as normas impugnadas não teriam criado o seguro (art. 30, I, da Constituição).
#44	355	ADI 2847/DF	05/08/2004	MIN. CARLOS VELLOSO	ADI e Loteria Social do DF – 3	Centralizadora. O STF julgou procedente ação direta de inconstitucionalidade contra leis distritais que versavam sobre a Loteria Social do Distrito Federal, por usurparem a competência privativa da União para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios e direito penal (art. 22, I e XX, da Constituição).
#45	355	ADI 3080/SC	02/08/2004	MIN. ELLEN GRACIE	Serviço Postal e Competência da União	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei estadual que regulamentava a prestação de serviços postais em Santa Catarina, por entender que a matéria é de competência privativa da União (art. 22, V, da Constituição).
#46	364	ADI 2374/ES	06/10/2004	MIN. GILMAR MENDES	ADI. Cobrança de Multas. Trânsito. Processo Administrativo	Centralizadora. O STF declarou inconstitucional o art. 2º da Lei 5.839/99, do Estado do Espírito Santo, por entender que a matéria tratada (sanções pecuniárias por danos materiais e morais causados aos usuários de serviços do DETRAN e DER) é típica de direito civil, cuja competência é privativa da União (art. 22, I, da Constituição).
#47	367	ADI 2665/SC	27/10/2004	MIN. CARLOS VELLOSO	ADI. Contratação de Controladores de Velocidade	Descentralizadora. O STF entendeu que a Lei Estadual 12.142/2002, que dispõe sobre a contratação de controladores de velocidade para fins de fiscalização nas rodovias estaduais, não invadiu a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e sobre normas gerais de licitação e contratação (art. 22, XI e XXVII, da Constituição).
#48	368	ADI 1991/DF	03/11/2004	MIN. EROS GRAU	ADI. Carteira Nacional de Habilitação. Exame. Dispensa	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei Distrital 1.516/97, por violar a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, da Constituição).
#49	370	ADI 1879/RO	17/11/2004	MIN. JOAQUIM BARBOSA	Crimes de Responsabilidade e Reserva de Iniciativa	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei estadual de Rondônia que definiam crimes de responsabilidade e regulavam seu processo e julgamento, por ofensa à competência privativa da União para legislar sobre direito processual (art. 22, I, da Constituição).

#50	378	ADI 2948/MT	03/03/2005	MIN. EROS GRAU	ADI e Bingo Eletrônico	Centralizadora. O STF julgou inconstitucional o § 2º do art. 62 da Lei 7.156/99, do Estado do Mato Grosso, que versa sobre instalação de máquinas de exploração do jogo do bingo, por entender que a matéria é de competência privativa da União para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios (art. 22, XX, da Constituição).
#51	379	ADI 2816/SC	09/03/2005	MIN. EROS GRAU	ADI e Trânsito - 2	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei estadual que determinava a instalação de equipamento eletrônico em todo o Estado para captar infrações de trânsito, por entender violada a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, da Constituição).
#52	379	ADI 2928/SP	09/03/2005	MIN. EROS GRAU	ADI e Trânsito - 3	Centralizadora. O STF julgou procedente uma ação direta de inconstitucionalidade movida contra a Lei 10.331/99, do Estado de São Paulo, que tratava sobre estacionamento de veículos em frente a farmácias, por violação à competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, da Constituição).
#53	379	ADI 3323/DF	09/03/2005	MIN. JOAQUIM BARBOSA	ADI e Trânsito - 4	Centralizadora. O STF declarou inconstitucional a Lei Distrital 3.425/2004, que condicionava o licenciamento de veículos com tempo de uso superior a quinze anos à prévia vistoria anual efetuada pelo DETRAN-DF, por ofender a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte. (art. 22, XI, da Constituição).
#54	379	ADI 3432/RN	09/03/2005	MIN. EROS GRAU	ADI e Trânsito - 1	Centralizadora. O STF declarou inconstitucional lei estadual que autorizava o parcelamento do pagamento de multas de trânsito sem acréscimo, por invasão à competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, da Constituição).
#55	382	ADI 1266/BA	06/04/2005	MIN. EROS GRAU	ADI e Material Escolar	Descentralizadora. A Lei 6.586/94, do Estado da Bahia, que estabelece normas para a adoção de material escolar e de livros didáticos pelos estabelecimentos particulares de ensino pré-escolar, foi considerada constitucional pelo STF, por se tratar de competência concorrente dos Estados (art. 24, IX e § 2º, da Constituição).
#56	382	ADI 2052/BA	06/04/2005	MIN. EROS GRAU	ADI e Valor da Causa	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de legislação estadual por entender que a matéria (valor da causa) é de competência privativa da União para legislar sobre direito processual (art. 22, I, da Constituição).
#57	382	ADI 2257/SP	06/04/2005	MIN. EROS GRAU	ADI e Direito Processual	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade do art. 26 da Lei Complementar 851/98, do Estado de São Paulo,

						que estabelecia que se aplicaria o art. 28 do CPP nas hipóteses em que o juiz não acolhesse propostas do Ministério Público. O STF entendeu que a matéria era de direito processual (art. 22, I, da Constituição).
#58	382	ADI 2718/RS	06/04/2005	MIN. JOAQUIM BARBOSA	ADI e Lombadas Eletrônicas	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei estadual que dispõe sobre fiscalização de velocidade nas rodovias estaduais e federais, por entender que a matéria é de competência privativa da União para legislar sobre trânsito (art. 22, XI, da Constituição).
#59	382	ADI 2819/RJ	06/04/2005	MIN. EROS GRAU	ADI: Veículos Apreendidos e Perda de Propriedade	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de uma norma estadual que tratava de perda da propriedade de veículos apreendidos, por invasão à competência da União para legislar sobre direito civil (art. 22, I, da Constituição).
#60	382	ADI 3035/PR	06/04/2005	MIN. GILMAR MENDES	ADI e Vício de Iniciativa - 2	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei estadual que vedava o cultivo e comercialização de organismos geneticamente modificados, por entender que a norma impugnada afrontava a competência privativa da União para legislar sobre comercialização, importação e exportação, e regime dos portos (art. 22, I, VIII e X).
#61	391	ADI 3151/MT	08/06/2005	MIN. CARLOS BRITTO	Serviços Notariais e de Registro: Selo de Controle dos Atos e Vício Material	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade do § 1º do art. 2º da Lei 8.033/2003, do Estado do Mato Grosso, que institui selo de controle dos atos dos Serviços Notariais e de Registro, por entender que a instituição do selo de controle dos serviços notariais não poderia consistir em requisito de validade dos atos de criação, preservação, modificação e extinção de direitos e obrigações, caracterizando a usurpação da competência privativa da União para dispor sobre registros públicos (art. 22, XXV, da Constituição).
#62	399	ADI 1007/PE	31/08/2005	MIN. EROS GRAU	Mensalidades Escolares e Prazo para Pagamento	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei 10.989/93, do Estado de Pernambuco, que fixa o prazo para pagamento das mensalidades escolares, por entender que a norma impugnada trata de ordenação normativa de relações contratuais, o que seria competência privativa da União por envolver direito civil (art. 22, I, da Constituição).
#63	399	ADI 3338/DF	31/08/2005	MIN. JOAQUIM BARBOSA / MIN. EROS GRAU	Lei Distrital: Inspeção Veicular e Proteção Ambiental	Descentralizadora. O STF entendeu que a norma distrital sobre inspeção veicular não viola a competência privativa da União para legislar sobre trânsito, mas sim se enquadra na competência concorrente para proteção do meio ambiente (art. 24, VI, da Constituição).

#64	407	ADI 1950/SP	03/11/2005	MIN. EROS GRAU	Meia-Entrada e Constitucionalidade	Descentralizadora. O STF decidiu que a competência concorrente para legislar sobre direito econômico permite que o Estado de São Paulo edite lei que assegura aos estudantes o pagamento de meia-entrada em eventos esportivos, culturais e de lazer, por não existir lei federal regulando a matéria (art. 24, I, da Constituição).
#65	409	ADI 2796/DF	16/11/2005	MIN. GILMAR MENDES	ADI e Vício Formal - 2	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei Distrital 2.959/2002, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a apreensão e leilão de veículos automotores conduzidos por pessoas sob a influência de álcool em nível acima do estabelecido no Código de Trânsito Brasileiro, por considerar violada a competência privativa da União para legislar sobre trânsito (art. 22, XI, da Constituição).
#66	409	ADI 3186/DF	16/11/2005	MIN. GILMAR MENDES	ADI e Vício Formal - 1	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei Distrital 2.929/2002, que dispõe sobre o prazo para vigência da aplicação de multas a veículos em virtude da reclassificação de vias do sistema viário urbano do Distrito Federal e, especialmente, sobre o cancelamento de multas, por vislumbrar ofensa à competência privativa da União para legislar sobre trânsito (art. 22, XI, da Constituição).
#67	409	ADI 3254/ES	16/11/2005	MIN. ELLEN GRACIE	ADI e Vício Formal - 3	Centralizadora. A decisão do STF declarou a inconstitucionalidade de uma lei estadual que proíbe a comercialização de veículos automotores como sucata, irrecuperáveis ou sinistrados, por entender que a norma invadia a competência privativa da União para legislar sobre trânsito (art. 22, XI, da Constituição).
#68	409	ADI 3259/PA	16/11/2005	MIN. EROS GRAU	ADI e Vício Formal - 5	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei estadual que dispõe sobre serviço de loterias, por entender que a norma afronta a competência privativa da União para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios (art. 22, XX, da Constituição).
#69	409	ADI 3444/RS	16/11/2005	MIN. ELLEN GRACIE	ADI e Vício Formal - 4	Centralizadora. O STF julgou declarou a inconstitucionalidade da Lei Estadual 12.064/2004, que autoriza o Poder Executivo a parcelar débitos de multas de trânsito, entendendo que a matéria é de competência privativa da União (art. 22, XI, da Constituição).
#70	410	ADI 3055/PR	24/11/2005	MIN. CARLOS VELLOSO	ADI e Vício Formal - 2	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei estadual que regulava o trânsito nas rodovias do Paraná, por entender que a matéria é de competência privativa da União (art. 22, XI, da Constituição).

#71	410	ADI 3069/DF	24/11/2005	MIN. ELLEN GRACIE	ADI e Vício Formal - 4	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da expressão “e feriado para todos os efeitos legais” contida na Lei distrital 3.083/2002, que fixa o dia 30 de outubro como Dia do Comerciante e feriado para todos os efeitos legais no âmbito do Distrito Federal, por entender que a competência para legislar sobre feriados civis é privativa da União (art. 22, I, da Constituição).
#72	410	ADI 3098/SP	24/11/2005	MIN. CARLOS VELLOSO	ADI e Vício Formal - 1	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei estadual 10.860/2001 por vislumbrar usurpação da competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, da Constituição).
#73	413	ADI 3438/PA	19/12/2005	MIN. CARLOS VELLOSO	Aquisição de Propriedade e Competência Legislativa	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de normas estaduais que regulavam a aquisição de domínio de terras estaduais e registro de propriedade, por entender que a matéria é de competência privativa da União para legislar sobre direito civil (art. 22, I, da Constituição).
#74	416	ADI 2269/RN	15/02/2006	MIN. EROS GRAU	Simulador de Urna Eletrônica e Proibição - 1 e 2	Centralizadora. O STF declarou inconstitucional a previsão da cominação penal nas resoluções dos TREs do Rio de Janeiro e Pernambuco, que proíbem a utilização de simuladores de urnas eletrônicas como veículo de propaganda eleitoral. Para o Tribunal, essa previsão viola a competência privativa da União para legislar sobre direito penal (art. 22, I, da Constituição).
#75	416	ADI 3590/DF	15/02/2006	MIN. EROS GRAU / MIN. MARCO AURÉLIO	Identificação de Responsáveis por Obras e Proteção do Consumidor	Descentralizadora. O STF entendeu que a Lei Distrital 3.569/2005 está voltada para a proteção dos direitos dos consumidores, matéria de competência concorrente, e não viola a competência privativa da União para legislar sobre condições para o exercício de profissões e propaganda comercial (art. 24, VIII, da Constituição).
#76	423	ADI 2970/DF	20/04/2006	MIN. ELLEN GRACIE	RITJDFT: Ação Originária e Julgamento em Sessão Secreta - 1 e 2	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da expressão “deliberando o Tribunal em sessão secreta” contida no Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, por violar a competência privativa da União para legislar sobre direito processual (art. 22, I, da Constituição).
#77	429	ADI 3645/PR	31/05/2006	MIN. ELLEN GRACIE	ADI e Organismos Geneticamente Modificados	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei estadual do Paraná que regulamentava a informação sobre alimentos transgênicos, por entender que a norma estadual extrapolou os limites da competência legislativa

						concorrente complementar dos Estados-membros (art. 24, V e XII, da Constituição).
#78	430	ADI 2690/RN	07/06/2006	MIN. GILMAR MENDES	Loteria e Vício Formal	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei estadual 8.118/2002, que instituiu a loteria do Estado do Rio Grande do Norte, por entender que a competência para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios é privativa da União (art. 22, XX, da Constituição).
#79	434	ADI 1646/PE	02/08/2006	MIN. GILMAR MENDES	Atendimento Médico-Hospitalar e Vício Formal	Centralizadora. A decisão do STF declarou a inconstitucionalidade da Lei estadual que obrigava empresas médico-hospitalares a prestar assistência sem restrições, por entender que a matéria é de competência privativa da União para legislar sobre direito civil, comercial e política de seguros (art. 22, I e VII, da Constituição).
#80	434	ADI 3135/PA	01/08/2006	MIN. GILMAR MENDES	Serviço de Transporte de Passageiros e Vício Formal - 2	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei 6.103/98, do Estado do Pará, que dispõe sobre a utilização de veículos ciclomotores, motonetas e motocicletas para o serviço de transporte individual de passageiros, por ofensa à competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, da Constituição).
#81	434	ADI 3136/MG	01/08/2006	MIN. RICARDO LEWANDO WSKI	Serviço de Transporte de Passageiros e Vício Formal - 1	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei 12.618/97, do Estado de Minas Gerais, que dispõe sobre o licenciamento de motocicletas destinadas ao transporte remunerado de passageiros, por ofender a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, da Constituição).
#82	434	ADI 3533/DF	02/08/2006	MIN. EROS GRAU	ADI. Prestadoras de Serviço de Telefonia Fixa. Contadores de Pulso em Pontos de Consumo	Centralizadora. O STF declarou inconstitucional a Lei distrital 3.596/2005, que determinava a instalação de contadores de pulso em cada ponto de consumo de telefonia fixa, por entender que a matéria se refere à regulamentação da exploração de serviços de competência da União (art. 22, IV, da Constituição).
#83	435	ADI 2996/SC	10/08/2006	MIN. SEPÚLVED A PERTENCE	ADI e Loteria Estadual - 1 a 4	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de leis estaduais e decretos que regulavam o serviço de loterias e jogos de bingo, por entender que a competência para legislar sobre o assunto é privativa da União (art. 22, XX, da Constituição).
#84	436	ADI 1136/DF	16/08/2006	MIN. EROS GRAU	ADI e Vício Formal	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei distrital 709/94 que autoriza o Poder Executivo a promover ex-combatentes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do antigo Distrito Federal, por

						violar a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de organização das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares (art. 22, XXI, da Constituição).
#85	442	ADI 969/DF	27/09/2006	MIN. JOAQUIM BARBOSA	Competência Privativa da União e Desapropriação	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 313 da Lei Orgânica do Distrito Federal, que exigia aprovação da Câmara Legislativa para desapropriações, por violar a competência privativa da União para legislar sobre desapropriação (art. 22, II, da Constituição).
#86	442	ADI 2359/ES	27/09/2006	MIN. EROS GRAU	Comercialização de Produtos em Recipientes Reutilizáveis	Descentralizadora. O STF entendeu que a Lei 5.652/98, do Estado do Espírito Santo, dispôs sobre matéria de competência concorrente entre a União, os Estados-membros e o DF (CF, art. 24, V e VIII), limitando-se a estabelecer diretrizes adequadas à prática de mercado, relativas à comercialização de produtos contidos em recipientes, embalagens, ou vasilhames reutilizáveis, de molde a assegurar a defesa do consumidor (art. 24, V, da Constituição)
#87	452	ADI 2995/PE	13/12/2006	MIN. CELSO DE MELLO	ADI e Loteria Estadual	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de leis estaduais e decretos que dispõem sobre o serviço de loterias no âmbito dos Estados de Pernambuco, Tocantins, Alagoas e Mato Grosso do Sul, por entender que a competência para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios é privativa da União (art. 22, XX, da Constituição).
#88	455	ADI 3710/GO	09/02/2007	MIN. JOAQUIM BARBOSA	Dispensa de Pagamento de Estacionamento e Vício Formal	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei 15.223/2005, do Estado de Goiás, que dispensa o pagamento do uso de estacionamento em shopping centers, hipermercados, instituições de ensino, rodoviárias e aeroportos, por ofensa à competência privativa da União para legislar sobre direito civil (art. 22, I, da Constituição).
#89	458	ADI 682/PR	08/03/2007	MIN. MAURÍCIO CORRÊA / MIN. JOAQUIM BARBOSA	Matrícula Escolar Antecipada - 2	Descentralizadora. O STF entendeu que a Lei estadual 9.346/90, que faculta a matrícula escolar antecipada, de crianças que vierem a completar seis anos de idade até o final do ano letivo da matrícula, está dentro da competência concorrente dos Estados para legislar sobre educação (art. 24, IX, da Constituição).
#90	462	ADI 3277/PB	02/04/2007	MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE	ADI e Loteria Estadual	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei 7.416/2003, do Estado da Paraíba, que dispõe sobre o serviço de loterias no âmbito estadual, por entender que a competência para legislar sobre sistema de sorteios é privativa da União (art. 22, XX, da Constituição).

#91	462	ADI 3394/AM	02/04/2007	MIN. EROS GRAU	ADI e Exame Gratuito de DNA	Centralizadora. A Lei 50/2004, do Estado do Amazonas, foi declarada inconstitucional em parte pelo STF, pois os incisos I, III e IV do art. 2º da lei, bem como a expressão "no prazo de sessenta dias a contar da sua publicação" contida na parte final do caput do art. 3º, feriam a competência privativa da União para legislar sobre direito processual (art. 22, I, da Constituição).
#92	462	ADI 3670/DF	02/04/2007	MIN. SEPÚLVED A PERTENCE	ADI e Restrição a Contrato com a Administração Pública	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei distrital 3.705/2005, que traz proibições para contratações pela Administração Pública do Distrito Federal. Entendeu-se que o art. 1º da lei impugnada viola a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação (art. 22, XXVII, da Constituição).
#93	463	ADI 2990/DF	18/04/2007	MIN. JOAQUIM BARBOSA / MIN. EROS GRAU	ADI e Venda de Áreas Públicas no Distrito Federal	Descentralizadora. O STF declarou a constitucionalidade do art. 3º da Lei Distrital 9.262/96, que autoriza a venda individual de áreas públicas ocupadas no Distrito Federal, dispensando os procedimentos exigidos pela Lei 8.666/93 (art. 22, XXVII, da Constituição).
#94	465	ADI 3060/GO	03/05/2007	MIN. SEPÚLVED A PERTENCE	ADI e Loteria Estadual	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de lei estadual que dispõe sobre a exploração do serviço de loteria, por entender que compete privativamente à União legislar sobre sistema de sorteios (art. 22, XX, da Constituição).
#95	467	ADI 1278/SC	16/05/2007	MIN. RICARDO LEWANDO WSKI	Competência Concorrente e Beneficiament o de Leite	Descentralizadora. O STF julgou improcedente a ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Governador do Estado de Santa Catarina contra a Lei estadual 1.179/94, que dispõe sobre o beneficiamento do leite de cabra e dá outras providências. Considerou-se que a competência para legislar sobre o tema é concorrente e que a União deve limitar-se a editar normas gerais. A lei estadual foi editada para atender a manifesta necessidade local e de relevante interesse social de se estimular a produção e beneficiamento do leite de cabra (art. 24, XII, da Constituição).
#96	469	ADI 2407/SC	31/05/2007	MIN. CÁRMEN LÚCIA	Bloqueio de Licenciamento e Competência	Centralizadora. O STF julgou procedente a ação direta ajuizada pelo Governador do Estado de Santa Catarina para declarar a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei estadual 11.223/99, que regulamentava a identificação telefônica na carroceria de veículos de transporte de carga e de passageiros, sob a justificativa de que tal matéria é de competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, da Constituição).

#97	470	ADI 104/RO	04/06/2007	MIN. SEPÚLVED A PERTENCE	Anistia: Infrações Disciplinares e Competência	Descentralizadora. O STF considerou que a autonomia administrativa de Estados e Municípios é um dogma fundamental do princípio federativo e que a anistia de infrações administrativas de servidores locais não pode ser conferida somente à União, o que reclamaria norma inequívoca da Constituição Federal. Além disso, destacou-se que a norma que concedeu a anistia teve origem na autonomia constitucional dos Estados-membros, investida nas Assembleias Constituintes Estaduais (art. 11 do ADCT).
#98	470	ADI 3049/AL	04/06/2007	MIN. CEZAR PELUSO	Trânsito e Vício Formal	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei Estadual 6.347/2002 que autorizava a concessão e implantação do Serviço de Inspeção Técnica de Veículo para vistoria de condições de segurança e para controle da emissão de gases poluentes e de ruídos dos veículos automotores registrados no Estado de Alagoas, por violação à competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, da Constituição).
#99	472	ADI 3251/RO	18/06/2007	MIN. AYRES BRITTO	Oferta de Lanche a Trabalhadores e Vício Formal	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei Estadual 1.314/2004, que impôs a obrigatoriedade de fornecer alimentos aos trabalhadores da construção civil em Rondônia. Entendeu-se que a lei estadual invadiu a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho (art. 22, I, da Constituição).
#100	472	ADI 3669/DF	18/06/2007	MIN. CÂRMEN LÚCIA	Rede Oficial de Ensino e Língua Espanhola	Descentralizadora. O STF considerou que a Lei distrital 3.694/2005 estava dentro da competência concorrente dos Estados-membros e do DF para legislar sobre educação e ensino (art. 24, IX, da Constituição).
#101	472	ADI 3679/DF	18/06/2007	MIN. SEPÚLVED A PERTENCE	Sistema de "Moto-Service" e Vício Formal	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei Distrital 3.787/2006, que cria o sistema de moto-service no Distrito Federal, por considerar que a matéria é de competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, da Constituição).
#102	477	ADI 2487/SC	30/08/2007	MIN. JOAQUIM BARBOSA	Discriminação contra a Mulher nas Relações de Trabalho e Vício Formal	Centralizadora. O STF julgou que a Lei estadual de Santa Catarina que trata sobre proteção à mulher no ambiente de trabalho é inconstitucional, pois a competência sobre direito do trabalho é privativa da União (art. 22, I, da Constituição).
#103	477	ADI 3525/MT	30/08/2007	MIN. GILMAR MENDES	ADI e Titularidade de Patrimônio Científico-Cultural	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade do art. 251 da Constituição do Estado do Mato Grosso e da Lei estadual 7.782/2002, por violação à competência da União

						para estabelecer normas gerais sobre patrimônio cultural (art. 24, VII e § 1º, da Constituição).
#104	492	ADI 3587/DF	12/12/2007	MIN. GILMAR MENDES	ADI e Direito do Trabalho	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da lei distrital que disciplina a atividade de transporte de bagagens nos terminais rodoviários do Distrito Federal por entender que a norma usurpava a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho e condições para o exercício de profissões (art. 22, I e XVI, da Constituição).
#105	497	ADI 855/PR	06/03/2008	MIN. OCTAVIO GALLOTTI / MIN. GILMAR MENDES	Venda de GLP e Pesagem Obrigatória	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei 10.248/93, do Estado do Paraná, que obrigava os estabelecimentos que comercializam GLP a pesarem cada botijão ou cilindro vendido, por entender que a norma violava a competência privativa da União para legislar sobre energia (art. 22, IV, da Constituição).
#106	505	ADI 2832/PR	07/05/2008	MIN. RICARDO LEWANDO WSKI	Comercialização de Café: Obrigatoriedade e de Informação e Defesa do Consumidor	Descentralizadora. O STF afastou a alegação de que a norma impugnada teria usurpado competência da União para legislar sobre direito comercial e comércio interestadual, tendo em vista que a lei apenas teria visado à proteção ao consumidor, no sentido de que lhe fossem fornecidas informações sobre as características de produtos comercializados no referido Estado (art. 24, V, da Constituição).
#107	509	ADI 2875/DF	04/06/2008	MIN. RICARDO LEWANDO WSKI	ADI e Responsabilidade Civil de Profissional	Centralizadora. O STF julgou parcialmente procedente a ação direta proposta pelo Governador do Distrito Federal para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei distrital 3.139/2003, por entender que a norma invade a competência privativa da União para legislar sobre direito civil (art. 22, I, da Constituição).
#108	509	ADI 3895/SP	04/06/2008	MIN. MENEZES DIREITO	ADI e Sistema de Sorteios	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei estadual 12.519/2007, que proibia a instalação de máquinas caça-níqueis, de vídeo-bingo, videopôquer e semelhantes em bares, restaurantes e similares, por violação à competência privativa da União para legislar sobre sistema de sorteios (art. 22, XX, da Constituição).
#109	509	ADI 3896/SE	04/06/2008	MIN. CÁRMEN LÚCIA	ADI e Prerrogativa de Delegado	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de norma estadual que conferia prerrogativa a delegado de polícia de carreira para ser ouvido em qualquer processo ou inquérito, caracterizando usurpação da competência privativa da União para legislar sobre direito processual (art. 22, I, da Constituição).

#110	516	ADI 3196/ES	21/08/2008	MIN. GILMAR MENDES	Parcelamento de Multas de Trânsito e Vício Formal	Centralizadora. O STF considerou que a Lei estadual 7.738/2004, que cria a possibilidade de parcelamento de débitos decorrentes de multas por infrações ao Código de Trânsito Brasileiro, usurpa a competência privativa da União para legislar sobre trânsito (art. 22, XI, da Constituição).
#111	526	HC 90900/SP	30/10/2008	MIN. ELLEN GRACIE / MIN. MENEZES DIREITO	Interrogatório por Videoconferência	Centralizadora. O STF declarou, incidentalmente, a inconstitucionalidade da Lei paulista 11.819/2005, que previu a utilização de aparelho de videoconferência nos procedimentos judiciais destinados ao interrogatório e à audiência de presos, por invadir a competência privativa da União para legislar sobre direito processual (art. 22, I, da Constituição).
#112	537	ADI 3625/DF	04/03/2009	MIN. CEZAR PELUSO	Trânsito e Vício Formal	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei Distrital 1.925/98, que dispõe sobre a obrigatoriedade da iluminação interna dos veículos automotores fechados, no período das dezesseis às seis horas, quando se aproximarem de blitz ou barreira policial, por afronta à competência privativa da União para legislar sobre trânsito (art. 22, XI, da Constituição).
#113	542	ADI 1045/DF	15/04/2009	MIN. MARCO AURÉLIO	Polícias Civil e Militar do DF	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de diversos dispositivos da Lei Orgânica do Distrito Federal que tratavam da organização e manutenção das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, por entender que a competência para legislar sobre o assunto é privativa da União (art. 22, XXI, da Constituição).
#114	555	ADI 1042/DF	12/08/2009	MIN. CEZAR PELUSO	Cobrança de Anuidades Escolares e Vício Formal	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei Distrital 670/94, que dispõe sobre a cobrança de anuidades escolares, por vislumbrar afronta à competência privativa da União para legislar sobre direito civil (art. 22, I, da Constituição).
#115	573	ADI 3916/DF	03/02/2010	MIN. EROS GRAU	Carreira de Atividades Penitenciárias: Agente Penitenciário e Técnico Penitenciário do DF - 4	Centralizadora. A decisão analisada envolveu a declaração de inconstitucionalidade do art. 13 da Lei Distrital 3.669/2005 por violar a competência da União de organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, ao criar uma carreira de atividades penitenciárias que retiraria a função de agente penitenciário dos cargos da polícia civil (art. 21, XIV, da Constituição).
#116	582	ADI 1916/MS	14/04/2010	MIN. EROS GRAU	ADI e Competência de Procurador-Geral de Justiça	Descentralizadora. O STF declarou a constitucionalidade da expressão "e a ação civil pública" contida no inciso X do art. 30 da Lei Complementar 72/94, do Estado de Mato Grosso do Sul, por entender que não se tratava de matéria processual, mas sim de organização interna do Ministério Público, competência reservada à lei

						complementar estadual (art. 128, § 5º, da Constituição).
#117	585	ADI 2947/RJ	05/05/2010	MIN. CEZAR PELUSO	ADI e Revista Íntima em Funcionários	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei 2.749/97 e do Decreto 23.591/97, ambos do Estado do Rio de Janeiro, por entender que a matéria atinente à proibição das revistas íntimas em funcionários é de competência privativa da União (art. 22, I, da Constituição).
#118	586	ADI 2866/RN	12/05/2010	MIN. GILMAR MENDES	Escoamento de Sal Marinho e Competência Legislativa da União	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade dos artigos 6º e 7º da Lei 8.299/2003, do Estado do Rio Grande do Norte, por usurparem a competência privativa da União para legislar sobre comércio interestadual e exterior (art. 22, VIII, da Constituição).
#119	588	ADI 3166/SP	27/05/2010	MIN. CEZAR PELUSO	ADI e Relações de Trabalho	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei 10.872/2001, do Estado de São Paulo, que previa a ilicitude de atos discriminatórios praticados em virtude do sexo e lhes cominou penas administrativas. Entendeu-se que a lei impugnada usurpa a competência da União para legislar sobre relações de trabalho (art. 22, I, da Constituição).
#120	588	RE 581947/RO	27/05/2010	MIN. EROS GRAU	Taxa de Ocupação do Solo e Espaço Aéreo por Poste de Transmissão de Energia Elétrica - 1 a 3	Centralizadora. O STF declarou incidentalmente a inconstitucionalidade da Lei 1.199/2002, do Município de Ji-Paraná/RO, que instituiu taxa de uso e ocupação do solo e espaço aéreo em relação à atividade de extensão de rede de transmissão e de distribuição de energia elétrica, por vislumbrar usurpação da competência privativa da União para legislar sobre energia (art. 22, IV, da Constituição).
#121	591	ADI 3791/DF	16/06/2010	MIN. AYRES BRITTO	ADI e Gratificação a Policiais e Bombeiros Militares	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de uma lei distrital que autorizava o Governo do DF a conceder gratificação por risco de vida a policiais e bombeiros militares. A Corte entendeu que a competência para organizar e manter a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do DF é da União (art. 21, XIV, da Constituição).
#122	610	ADI 3846/PE	25/11/2010	MIN. GILMAR MENDES	Telefonia móvel e competência legislativa	Centralizadora. A postura do STF foi centralizadora, pois declarou inconstitucionais os dispositivos da Lei estadual de Pernambuco que criavam obrigações para as empresas prestadoras de serviço de telefonia móvel, em ofensa à competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações (art. 22, IV, da Constituição).

#123	610	ADI 4083/DF	25/11/2010	MIN. CÁRMEN LÚCIA	Internet: caracterização do serviço e competência legislativa	Centralizadora. O STF considerou que a Lei distrital 4.116/2008, que proibia a cobrança de taxas para a instalação e uso da internet a partir do segundo ponto de acesso em residências, escritórios de profissionais liberais ou micro e pequenas empresas usurpava a competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações (art. 22, IV, da Constituição).
#124	611	ADI 3322/DF	02/12/2010	MIN. GILMAR MENDES	ADI: prestadoras de serviço de telefonia fixa e individualizaçã o de informações nas faturas	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei Distrital 3.426/2004, que obrigava as empresas concessionárias de telefonia fixa a individualizarem informações nas faturas, por entender que a competência legislativa sobre telecomunicação é privativa da União (art. 22, IV, Constituição).
#125	613	ADI 932/SP	17/12/2010	MIN. RICARDO LEWANDO WSKI	ADI e usurpação de competência	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade do art. 114 da Lei Complementar 734/93, do Estado de São Paulo, que determinava que mais de um órgão do Ministério Público não oficiaria simultaneamente no mesmo processo ou procedimento, por reputar caracterizada a usurpação da competência privativa da União para legislar sobre direito processual (art. 22, I, da Constituição).
#126	614	ADI 874/BA	03/02/2011	MIN. GILMAR MENDES	Norma de trânsito e competência legislativa	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei estadual que determinava a instalação de cinto de segurança em veículos de transporte coletivo de passageiros, por violação à competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, da Constituição).
#127	618	ADI 4375/RJ	02/03/2011	MIN. DIAS TOFFOLI	ADI e piso salarial estadual - 1 a 3	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de estadual que instituiu pisos salariais para categorias profissionais que já possuíam piso definido em lei federal, convenção ou acordo coletivo de trabalho, o que viola a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho (art. 22, I, da Constituição).
#128	619	ADI 1623/RJ	17/03/2011	MIN. JOAQUIM BARBOSA	ADI: inconstituciona lidade material e formal	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei 2.050/92, do Estado do Rio de Janeiro, que proibia a cobrança de qualquer quantia pela utilização de estacionamento em locais particulares, ao fundamento de invasão da competência privativa da União para legislar sobre direito civil (art. 22, I, da Constituição).
#129	619	ADI 3558/RJ	17/03/2011	MIN. CÁRMEN LÚCIA	Concessionári as de serviço público e	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade das Leis 3.915/2002 e 4.561/2005, ambas do Estado do Rio de Janeiro, que determinavam a instalação de medidores individuais de consumo e a cobrança

					medidores de consumo	individualizada dos serviços de consumo coletivo por parte das concessionárias de serviços públicos fornecedoras de luz, água, telefonia fixa e gás naquela unidade federativa (art. 22, IV, da Constituição).
#130	619	ADI 3661/AC	17/03/2011	MIN. CÁRMEN LÚCIA	Concessionárias de serviço público e corte de fornecimento	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei 1.618/2004, do Estado do Acre, que proíbe o corte residencial do fornecimento de água e energia elétrica por falta de pagamento, por entender que a matéria é de competência privativa da União (art. 22, IV, da Constituição).
#131	634	ADI 3515/SC	01/08/2011	MIN. CEZAR PELUSO	Sistema financeiro e competência legislativa	Centralizadora. O STF declarou inconstitucional lei estadual que obrigava o uso de equipamentos que atestam a autenticidade de cédulas de dinheiro em estabelecimentos bancários, com fundamento na competência privativa da União para legislar sobre o sistema financeiro nacional (art. 22, VII, da Constituição).
#132	638	ADI 3343/DF	01/09/2011	MIN. AYRES BRITTO / MIN. LUIZ FUX	Concessionárias de serviços públicos: assinatura básica e competência legislativa - 1	Centralizadora. O STF declarou inconstitucional normas estaduais que vedavam a cobrança de tarifas e taxas de consumo mínimas ou de assinatura básica por concessionárias prestadoras de serviços de água, luz, gás, tv a cabo e telefonia fixa e móvel, em razão da violação à competência privativa da União para legislar sobre a matéria (art. 22, IV, da Constituição).
#133	647	ADI 3041/RS	10/11/2011	MIN. RICARDO LEWANDO WSKI	Lei estadual e procedimentos em CPI	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de norma estadual que fixava prazos e estabelecia obrigações ao Ministério Público e ao Poder Judiciário, invadindo a competência privativa da União para legislar sobre direito processual (art. 22, I, da Constituição).
#134	697	ADI 2340/SC	06/03/2013	MIN. RICARDO LEWANDO WSKI	Fornecimento de água e obrigatoriedade - 3 e 4	Descentralizadora. O STF, reforçando a autonomia do ente menor, declarou a inconstitucionalidade da Lei Estadual 11.560/2000, que torna obrigatório o fornecimento de água potável pela Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – Casan, com caminhão-pipa, sempre que houver interrupção no fornecimento normal. O STF entendeu que a competência para legislar sobre assuntos locais que a Constituição atribuiria aos municípios (art. 30, I) inclui a distribuição de água potável (art. 30, I, da Constituição).
#135	701	ADI 2137/RJ	11/04/2013	MIN. DIAS TOFFOLI	ADI: cancelamento de multas e competência	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei 3.279/99, do Estado do Rio de Janeiro, que dispõe sobre o cancelamento de multas de trânsito, por afronta à competência privativa da União para legislar sobre a matéria (art. 22, XI, da Constituição).

#136	701	ADI 2198/PB	11/04/2013	MIN. DIAS TOFFOLI	Portal de finanças públicas e princípio da publicidade	Centralizadora. O STF julgou improcedente o pedido feito na ADI contra a Lei Federal 9.755/98, que cria um portal de informações sobre finanças públicas, pois embasada na competência da União para editar normas gerais sobre direito financeiro (art. 24, I e § 1º, da Constituição).
#137	701	ADI 2906/RS	11/04/2013	MIN. DIAS TOFFOLI	Campanha Eleitoral	Centralizadora. O STF considerou inconstitucional lei estadual que regulava a obrigatoriedade do uso de cinto de segurança e a proibição de menores de dez anos viajarem nos bancos dianteiros, por violação à competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, da Constituição).
#138	701	ADI 3708/MT	11/04/2013	MIN. DIAS TOFFOLI	ADI: parcelamento de multas e competência	Centralizadora. O STF declarou inconstitucional a Lei 8.027/2003, que autorizou o parcelamento de multas de trânsito, por invasão da competência da União para legislar sobre trânsito (art. 22, XI, da Constituição).
#139	705	ADI 2818/RJ	09/05/2013	MIN. DIAS TOFFOLI	Comercialização de produtos em recipientes reutilizáveis e competência	Descentralizadora. O STF afastou alegação de inconstitucionalidade formal da norma estadual, por entender que a competência legislativa sobre direito do consumidor é concorrente (art. 24, V, da Constituição).
#140	705	ADI 3193/SP	09/05/2013	MIN. MARCO AURÉLIO	Destinação de armas de fogo apreendidas e competência	Centralizadora. A norma estadual (Lei 11.060/2002) foi declarada inconstitucional por legislar sobre o uso de armas de fogo apreendidas, matéria de competência da União (art. 21, VI, da Constituição).
#141	706	ADI 4734/AL	16/05/2013	MIN. ROSA WEBER	ADI e competência para parcelar multa de trânsito	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade do art. 29 da Lei 6.555/2004, do Estado de Alagoas, que autorizava o parcelamento de débitos oriundos de multas de trânsito, por entender que a norma questionada viola a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, da Constituição).
#142	707	ADI 903/MG	22/05/2013	MIN. DIAS TOFFOLI	Adaptação de veículos de transporte coletivo e acessibilidade	Descentralizadora. O STF reconheceu a competência concorrente dos Estados para legislar sobre a obrigação de empresas concessionárias de transporte coletivo intermunicipal promoverem adaptações em seus veículos para facilitar o acesso de pessoas com deficiência física ou com dificuldade de locomoção (art. 24, XIV, da Constituição).
#143	707	ADI 3639/RN	23/05/2013	MIN. JOAQUIM BARBOSA	ADI: uso de veículos apreendidos e competência	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de lei estadual que determinava o uso de carros particulares apreendidos em serviços de inteligência e operações especiais. O fundamento foi a

						competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, da Constituição).
#144	711	ADI 2729/RN	19/06/2013	MIN. LUIZ FUX / MIN. GILMAR MENDES	ADI e prerrogativas de Procuradores de Estado	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da norma estadual que autorizava o porte de arma para integrantes da carreira de Procuradores do Estado, por entender que somente a União pode legislar sobre matéria penal (art. 22, I, da Constituição).
#145	714	ADI 3327/ES	08/08/2013	MIN. DIAS TOFFOLI / MIN. CÂRMEN LÚCIA	ADI: uso de veículos apreendidos e competência	Descentralizadora. O STF considerou constitucionais as Leis 5.717/98 e 6.931/2001, ambas do Estado do Espírito Santo, que autorizam a utilização de veículos apreendidos pela polícia estadual no trabalho de repressão penal. O Plenário entendeu que a matéria não se relaciona com trânsito, mas com administração do Estado (art. 25, § 1º, da Constituição).
#146	721	RE 561836/RN	26/09/2013	MIN. LUIZ FUX	Conversão monetária: competência e irredutibilidade de vencimentos	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de lei estadual que tratava da conversão de padrão monetário para servidores estaduais, por violar a competência privativa da União para legislar sobre sistema monetário (art. 22, VI, da Constituição).
#147	741	ADI 2886/RJ	03/04/2014	MIN. EROS GRAU / MIN. JOAQUIM BARBOSA	ADI: recebimento direto de inquérito policial e requisição de informações pelo Ministério Público	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade do inciso IV do art. 35 da Lei Complementar 106/2003, do Estado do Rio de Janeiro, por violar a competência privativa da União para editar normas gerais sobre direito processual (art. 22, I, da Constituição).
#148	741	ADI 2922/RJ	03/04/2014	MIN. GILMAR MENDES	Lei processual civil e competência legislativa	Descentralizadora. O STF considerou que a Lei 1.504/1989, do Estado do Rio de Janeiro, que permitiu que a Defensoria Pública atue na homologação do acordo judicial, não invadiu a competência privativa da União para legislar sobre direito civil e processual civil, pois seu conteúdo versava sobre critérios procedimentais em matéria processual, subsumido à competência concorrente dos entes federativos (art. 24, XI, da Constituição).
#149	754	ADI 4007/SP	13/08/2014	MIN. ROSA WEBER	Carteira de identidade: tipo sanguíneo e fator Rh	Centralizadora. A Lei 12.282/2006, do Estado de São Paulo, e a Lei 14.851/2009, do Estado de Santa Catarina, que dispõem sobre a inclusão dos dados sanguíneos na carteira de identidade emitida pelo órgão de identificação do Estado foram consideradas inconstitucionais por competir privativamente à União a disciplina legislativa dos registros públicos, inclusive da carteira de identidade (art. 22, XXV, da Constituição).

#150	754	ADI 4701/PE	13/08/2014	MIN. ROBERTO BARROSO	ADI: lei estadual e regras para empresas de planos de saúde	Centralizadora. A norma estadual (Lei pernambucana 14.464/2011) que determinava prazos máximos para autorização de exames por empresas de planos de saúde, de acordo com a faixa etária do usuário, foi declarada inconstitucional por afrontar a competência privativa da União para legislar sobre direito civil e comercial, bem como sobre política de seguros (art. 22, I e VII, da Constituição).
#151	755	ADI 4954/AC	20/08/2014	MIN. MARCO AURÉLIO	ADI e venda de produtos de conveniência em farmácias e drogarias	Descentralizadora. O STF reconheceu a competência dos Estados-membros para legislar sobre o comércio varejista de artigos de conveniência em farmácias e drogarias (art. 25, § 1º, da Constituição).
#152	757	ADI 4387/SP	04/09/2014	MIN. DIAS TOFFOLI	Regulamentação de atividade profissional e competência legislativa	Centralizadora. O STF declarou de normas estaduais por estabelecerem requisitos para o exercício da atividade profissional de despachante perante os órgãos da Administração Pública estadual, o que violaria a competência legislativa privativa da União sobre direito do trabalho (art. 22, I, da Constituição).
#153	759	ADI 1499/DF	17/09/2014	MIN. GILMAR MENDES	ADI e competência legislativa	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de normas estaduais que tratavam de populações indígenas e instituição do Conselho Estadual Indigenista, por entender que o tema populações indígenas é da competência privativa da União (art. 22, XIV, da Constituição).
#154	763	ADI 4369/SP	15/10/2014	MIN. MARCO AURÉLIO	Telefonia fixa e proibição de assinatura mensal	Centralizadora. O STF entendeu que a Lei 13.854/2009, do Estado de São Paulo, é inconstitucional por proibir a cobrança de assinatura mensal pelas concessionárias de serviços de telecomunicações, matéria de competência privativa da União (art. 22, IV, da Constituição).
#155	765	ADI 1807/MT	30/10/2014	MIN. DIAS TOFFOLI	ADI e competência para criação de juizado especial	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de normas estaduais que estabeleciam competência dos juzados especiais cíveis e criminais, por entender que a criação desses juzados depende de normas processuais e que a competência para legislar sobre direito processual é privativa da União (art. 22, I, da Constituição).
#156	765	ADI 4161/AL	30/10/2014	MIN. CÁRMEN LÚCIA	ADI: norma processual e competência legislativa da União	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de lei estadual que criava como requisito de admissibilidade para a interposição de recurso inominado o depósito prévio de 100% do valor da condenação. O Tribunal considerou que a norma atacada versava sobre admissibilidade recursal e, conseqüentemente, teria natureza processual,

						matéria da competência privativa da União (art. 22, I, da Constituição).
#157	765	ADI 4952/PB	29/10/2014	MIN. LUIZ FUX	Venda de produtos de conveniência e prestação de serviços em farmácias e drogarias	Descentralizadora. O STF declarou a constitucionalidade da Lei 7.668/2004, do Estado da Paraíba, por entender que versava sobre defesa da saúde (art. 24, XII, da Constituição).
#158	768	ADI 1167/DF	19/11/2014	MIN. DIAS TOFFOLI	ADI e participação de empregados em órgãos de gestão	Descentralizadora. A decisão do STF julgou constitucional o art. 24 da Lei Orgânica do Distrito Federal, que prevê a participação dos servidores na direção superior das empresas públicas, autarquias, fundações e sociedades de economia mista. A Corte considerou que a norma não viola a competência da União para legislar sobre direito comercial (art. 25, § 1º, da Constituição).
#159	768	ADI 2124/RO	19/11/2014	MIN. GILMAR MENDES	ADI: matéria orçamentária e competência legislativa	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade do inciso I do art. 189 da Constituição do Estado de Rondônia, por considerar que a norma impugnada afrontaria a competência da União para edição de normas gerais sobre orçamento (art. 24, II e § 1º, da Constituição).
#160	774	ADI 3813/RS	12/02/2015	MIN. DIAS TOFFOLI	Agrotóxico: lei estadual e competência privativa da União	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei 12.427/2006, do Estado do Rio Grande do Sul, que criava requisitos especiais para o ingresso de produtos agrícolas provindos do exterior, por considerar que a competência para legislar sobre comércio exterior é privativa da União (art. 22, VIII, da Constituição).
#161	774	ADI 4791/PR	12/02/2015	MIN. TEORI ZAVASCKI	Licença prévia para julgamento de governador em crime de responsabilidade e crime comum	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de normas estaduais que previam a competência da Assembleia Legislativa para processar e julgar o governador nos crimes de responsabilidade, por violar a competência privativa da União (art. 22, I, da Constituição).
#162	774	ADI 4925/SP	12/02/2015	MIN. TEORI ZAVASCKI	Energia elétrica e competência para legislar	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 12.635/2005, do Estado de São Paulo, por entender que a norma questionada se miscui nos termos da relação contratual estabelecida entre o poder federal e as concessionárias que exploram o serviço de fornecimento de energia elétrica no Estado, o que viola a competência privativa da União para legislar sobre energia (art. 22, IV, Constituição).

#163	775	ADI 4060/SC	25/02/2015	MIN. LUIZ FUX	Competência concorrente para legislar sobre educação	Descentralizadora. O STF julgou improcedente a ação direta de inconstitucionalidade ajuizada contra norma estadual que dispõe sobre número máximo de alunos em sala de aula. A Corte destacou a necessidade de prestigiar as iniciativas regionais e locais, a menos que ofendam norma expressa e inequívoca da Constituição (art. 24, IX, da Constituição).
#164	776	RE 586224/SP	05/03/2015	MIN. LUIZ FUX	Legislação sobre meio ambiente e competência municipal	Centralizadora. A Lei 1.952/1995, do Município de Paulínia/SP, foi declarada inconstitucional por proibir, sob qualquer forma, o emprego de fogo para fins de limpeza e preparo do solo no preparo do plantio e colheita de cana-de-açúcar, o que invadiu a competência da União para editar normas gerais sobre meio ambiente. O STF considerou que, no caso concreto, a questão do meio ambiente seria de interesse comum e não local, e que a norma federal apontava para a necessidade de se traçar um planejamento com o intuito de se extinguir gradativamente o uso do fogo nessa situação (art. 24, VI e § 1º, da Constituição).
#165	777	ADI 2615/SC	11/03/2015	MIN. EROS GRAU / MIN. GILMAR MENDES	Telecomunica ções: competência legislativa	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da lei estadual que fixava as condições de cobrança dos valores da assinatura básica residencial dos serviços de telefonia fixa, por entender que a competência para legislar sobre telecomunicações é privativa da União (art. 22, IV, da Constituição).
#166	780	ADI 5163/GO	08/04/2015	MIN. LUIZ FUX	Policiais temporários e princípio do concurso público - 5 e 6	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei estadual que instituía o Serviço de Interesse Militar Voluntário Estadual na Polícia Militar e no Corpo de Bombeiros Militar do Estado-Membro, por usurpar a competência da União para legislar sobre o tema de serviços voluntários nas Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (art. 22, XXI, da Constituição).
#167	786	ADI 2699/PE	20/05/2015	MIN. CELSO DE MELLO	Norma processual e competência legislativa da União	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de norma estadual que estabelecia depósito prévio para interposição de recursos nos juizados especiais cíveis, por entender que a matéria é de competência legislativa privativa da União para tratar de direito processual (art. 22, I, da Constituição).
#168	790	ADI 2314/RJ	17/06/2015	MIN. JOAQUIM BARBOSA / MIN. MARCO AURÉLIO	Lei orgânica da polícia civil e modelo federal - 3	Descentralizadora. O STF declarou a lei estadual discutida constitucional ao fundamento de que a Constituição prevê a competência legislativa concorrente para organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis (art. 24, XVI, da Constituição).

#169	805	RE 607940/DF	29/10/2015	MIN. TEORI ZAVASCKI	Ocupação e parcelamento do solo urbano: loteamentos fechados e plano diretor – 4	Descentralizadora. O STF considerou constitucional a LC 710/2005, do Distrito Federal, que dispõe sobre a disciplina de projetos urbanísticos em lotes integrados por unidades autônomas e áreas comuns condominiais, destacando que a Constituição prevê competência concorrente aos entes federativos para legislar sobre direito urbanístico (art. 24, I, da Constituição).
#170	810	RE 594116/SP	03/12/2015	MIN. EDSON FACHIN	Porte de remessa e retorno e recolhimento pelo INSS	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de lei estadual que regulava a cobrança do porte de remessa e retorno dos autos de autarquia federal no âmbito da Justiça Estadual. A Corte entendeu pela violação da competência da União para dispor sobre as receitas públicas oriundas da prestação do serviço público postal (art. 22, IV, da Constituição).
#171	822	ADI 3959/SP	20/04/2016	MIN. ROBERTO BARROSO	Competência da União em telefonia	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de norma estadual que dispunha sobre cadastro de números de linhas telefônicas dos assinantes do serviço de telefonia, por se tratar de matéria de competência privativa da União (art. 22, IV, da Constituição).
#172	833	ADI 3835/MS	03/08/2016	MIN. MARCO AURÉLIO	Lei estadual e bloqueadores de sinal de celular	Centralizadora. O STF declarou inconstitucional lei estadual que obrigava empresas de telefonia a bloquear sinais em presídios, pois essa regulação seria de competência da União. O Tribunal afirmou que questões de interesse nacional devem ser tratadas de maneira uniforme no país. (art. 22, IV, da Constituição).
#173	835	ADI 4862/PR	18/08/2016	MIN. GILMAR MENDES	Cobrança de estacionamento de veículos: competência e livre iniciativa	Centralizadora. A Lei 16.785/2011, do Estado do Paraná, que regulamenta a cobrança de estacionamento de veículos, foi declarada inconstitucional por violar a competência privativa da União sobre a disciplina acerca da exploração econômica de estacionamentos privados, que se refere a direito civil (art. 22, I, da Constituição).
#174	838	ADI 3735/MS	08/09/2016	MIN. TEORI ZAVASCKI	Exigência para participar de licitação e conflito legislativo	Centralizadora. A postura do STF foi centralizadora ao declarar a inconstitucionalidade da Lei 3.041/2005, do Estado de Mato Grosso do Sul, por ofensa à competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratos (art. 22, XXVII, da Constituição).
#175	847	ADI 2905/MG	16/11/2016	MIN. EROS GRAU / MIN. MARCO AURÉLIO	ADI e normas para a venda de títulos de capitalização	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei 14.507/2002, do Estado de Minas Gerais, por estabelecer normas sobre sistema de capitalização, o que compete privativamente à União (art. 22, VII, da Constituição).

#176	870	RE 194704/M G	29/06/2017	MIN. CARLOS VELLOSO / MIN. EDSON FACHIN	Meio ambiente e poluição: competência municipal	Descentralizadora. O STF considerou que a competência para legislar sobre meio ambiente e controle da poluição é concorrente entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo que os Municípios podem legislar sobre o assunto quando se tratar de interesse local, suplementando a legislação federal e estadual no que couber (arts. 24, VI e 30, I e II, da Constituição).
#177	871	ADI 451/RJ	01/08/2017	MIN. ROBERTO BARROSO	Lei estadual e prestação de serviço de segurança	Centralizadora. A decisão declarou inconstitucional lei estadual que impunha a prestação de serviço de segurança em estacionamento, por violar a competência privativa da União para legislar sobre direito civil (art. 22, I, da Constituição).
#178	871	ADI 750/RJ	03/08/2017	MIN. GILMAR MENDES	Competência legislativa: proteção do consumidor e lealdade à Federação	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de norma estadual que estabelecia exigências mais rígidas do que a legislação federal sobre informações em embalagens de produtos alimentícios. O Tribunal entendeu que a competência para legislar sobre o tema é privativa da União, em razão da necessidade de uniformizar o comércio interestadual e evitar limitações que possam dificultar a livre circulação de bens e pessoas no território nacional (art. 22, VIII, da Constituição).
#179	871	ADI 907/RJ	01/08/2017	MIN. ALEXANDR E DE MORAES / MIN. ROBERTO BARROSO	Lei estadual e serviço de empacotament o	Centralizadora. A decisão do STF declarou inconstitucional a lei estadual do Rio de Janeiro que obrigava a prestação de serviços de empacotamento nos supermercados, por afrontar a competência privativa da União para legislar sobre Direito do Trabalho (art. 22, I, da Constituição).
#180	872	ADI 2030/SC	09/08/2017	MIN. GILMAR MENDES	Competência legislativa concorrente e direito ambiental	Descentralizadora. O STF entendeu que a competência legislativa sobre controle de resíduos de embarcações é concorrente, cabendo à União editar normas gerais e aos Estados e Distrito Federal legislar de forma complementar. Como à época da edição da Lei 11.078/1999 não havia lei geral sobre o tema, o Estado de Santa Catarina tinha competência legislativa plena nessa matéria (art. 24, VIII, da Constituição).
#181	872	ADI 4362/DF	09/08/2017	MIN. DIAS TOFFOLI / MIN. ROBERTO BARROSO	Julgamento de governador por crimes comuns e de responsabilida de e competência legislativa	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de dispositivos e expressões contidas em normas das Constituições dos Estados da Bahia e do Rio Grande do Sul e da Lei Orgânica do Distrito Federal que condicionavam a instauração de ação penal contra governador por crime comum à prévia autorização da casa legislativa e autorizavam o afastamento automático do governador de suas funções quando recebida a denúncia ou a queixa-crime. A Corte afirmou que a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das

						respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União (art. 22, I, da Constituição).
#182	874	ADI 3937/SP	24/08/2017	MIN. MARCO AURÉLIO / MIN. DIAS TOFFOLI	Amianto e competência legislativa concorrente - 16	Descentralizadora. O STF reconheceu a competência legislativa plena dos Estados-Membros sobre a proibição do uso de produtos que contenham amianto, já que a norma federal que permitia a utilização da substância se tornou inconstitucional em razão da mudança no substrato fático da norma, que passou a ser considerada altamente cancerígena e prejudicial à saúde e ao meio ambiente. A decisão se baseou na competência concorrente da União e dos Estados-Membros para legislar sobre a matéria (art. 24, V, VI e XII, da Constituição).
#183	886	ADI 3406/RJ	29/11/2017	MIN. ROSA WEBER	ADI: amianto e efeito vinculante de declaração incidental de inconstitucionalidade	Descentralizadora. O STF entendeu que a Lei estadual nº 3.579/2001 não excede os limites da competência suplementar dos Estados, no tocante aos aspectos da exploração do amianto relacionados à produção e consumo, proteção do meio ambiente e controle da poluição e proteção e defesa da saúde e está alinhada à diretriz norteadora e à teleologia do regime previsto na Lei Federal nº 9.055/1995 (art. 24, V, VI e XII, da Constituição).
#184	890	ADI 4512/MS	07/02/2018	MIN. CÁRMEN LÚCIA	Planos de saúde e direito do consumidor	Descentralizadora. O STF considerou que a Lei 3.885/2010, do Estado de Mato Grosso do Sul, que obriga a entrega de informações e documentos sobre negativas de cobertura de procedimentos médicos, não invade a competência privativa da União para legislar sobre planos e seguros de assistência à saúde. O Tribunal destacou que a norma estadual protege o consumidor e não afeta as relações contratuais entre operadoras e usuários ou a fiscalização do setor (art. 24, V, da Constituição).
#185	897	ADI 2163/RJ	12/04/2018	MIN. EROS GRAU / MIN. RICARDO LEWANDO WSKI	ADI e meia-entrada para jovens - 3	Descentralizadora. O STF considerou constitucional lei estadual que assegura o pagamento de 50% do valor efetivamente cobrado para o ingresso em casas de diversões, praças desportivas e similares aos jovens de até 21 anos de idade, por entender que tanto a União quanto os Estados e o Distrito Federal podem atuar sobre o domínio econômico, por possuírem competência concorrente para legislar sobre direito econômico (art. 24, I, da Constituição).
#186	914	ADI 2303/RS	05/09/2018	MIN. MARCO AURÉLIO	Competência concorrente e omissão de ente federado	Descentralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da lei estadual que remeta o regimento do cultivo comercial e das atividades com organismos geneticamente modificados à legislação federal, entendendo que isso implica renúncia do ente estadual ao exercício da competência legislativa concorrente. O Tribunal ressaltou que não cabe ao ente federado recusar-se ao implemento das providências

						pertinentes pelos meios próprios e que a banalização de normas estaduais remissivas fragiliza a estrutura federativa descentralizada, consagrando o monopólio da União, sem atentar para nuances locais (art. 24, V, VIII e XII da Constituição).
#187	916	ADI 4988/TO	19/09/2018	MIN. ALEXANDRE DE MORAES	Competência concorrente e construções em Áreas de Proteção Permanente	Centralizadora. A norma estadual que permitia construções em áreas de preservação permanente foi declarada inconstitucional por extrapolar a competência suplementar do Estado e desrespeitar o regramento nacional estabelecido pelo Código Florestal (art. 24, VI e § 1º, da Constituição).
#188	920	ADI 3757/PR	17/10/2018	MIN. DIAS TOFFOLI	Representação o estudantil: competência privativa da União e autonomia universitária – 3	Descentralizadora. O STF considerou constitucional legislação estadual que garantiu a liberdade de expressão, associação e reunião, bem como a gestão democrática das universidades públicas, sem invadir a autonomia universitária. Afastou-se a subsunção do tema como sendo matéria de direito civil (art. 22, I, da Constituição)
#189	920	ADPF 337/MA	17/10/2018	MIN. MARCO AURÉLIO	Lei municipal e competência privativa	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de lei municipal que estabelecia o concurso de prognósticos de múltiplas chances como serviço público municipal, por entender que a competência para legislar sobre sistemas de sorteios é privativa da União, conforme o art. 22, XX, da Constituição.
#190	921	RE 839950/RS	24/10/2018	MIN. LUIZ FUX	Obrigatoriedade e de empacotamento de compras e competência legislativa - 2	Centralizadora. A norma municipal que obriga supermercados a oferecer serviços de acondicionamento ou embalagem de compras é inconstitucional por violar o princípio da livre iniciativa e a garantia constitucional da proteção ao consumidor. Além disso, a exigência de contratação de funcionário para cumprir a tarefa usurpa a competência da União para legislar sobre direito do trabalho e comercial (art. 22, I, da Constituição).
#191	926	ADI 5158/PE	06/12/2018	MIN. ROBERTO BARROSO	ADI: lei estadual e fornecimento de veículo reserva no período de garantia contratual	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de lei estadual que impunha às montadoras, concessionárias e importadoras de veículos a obrigação de fornecer veículo reserva a clientes cujo automóvel fique inabilitado por mais de quinze dias por falta de peças originais ou por impossibilidade de realização do serviço, durante o período de garantia contratual, por invasão da competência da União para editar normas gerais sobre consumo (art. 24, V e § 1º, da Constituição).
#192	929	ADI 807/RS	07/02/2019	MIN. DIAS TOFFOLI /	Regime jurídico: opção retroativa e	Descentralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de normas estaduais que regulamentavam a relação jurídica preexistente à transformação da CEEE. As normas, de natureza

				MIN. ROSA WEBER	transmutação – 3	administrativa, não trataram da competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho (art. 25, § 1º, da Constituição).
#193	929	ADI 5745/RJ	07/02/2019	MIN. ALEXANDR E DE MORAES / MIN. EDSON FACHIN	Competência concorrente e proteção ao consumidor	Descentralizadora. O STF entendeu que a norma estadual analisada, que obriga empresas de telecomunicações a informarem previamente ao consumidor a identificação dos profissionais que prestarão serviços em sua residência, amplia as garantias dos consumidores e não invade a competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações, já que o valor constitucional tutelado é a segurança do consumidor, matéria sujeita à competência concorrente (art. 24, V, da Constituição).
#194	932	ADI 4606/BA	28/02/2019	MIN. ALEXANDR E DE MORAES	Legislação estadual e competência comum	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de diversas normas contidas na Lei 10.850/2007 e no Decreto 11.736/2009 da Bahia, que disciplinam a fiscalização, arrecadação e controle das receitas oriundas da exploração de recursos hídricos para geração de energia elétrica e de recursos minerais, inclusive petróleo e gás natural. A decisão se baseou no argumento de que a competência para legislar sobre tais recursos é da União (art. 22, IV, da Constituição).
#195	934	ADI 4704/DF	21/03/2019	MIN. LUIZ FUX	Seguro de veículos e competência privativa da União	Centralizadora. A norma estadual foi declarada inconstitucional por violar a competência privativa da União para legislar sobre direito civil, seguros, trânsito e transporte (art. 22, I, VII e XI, da Constituição).
#196	935	RE 494601/RS	28/03/2019	MIN. MARCO AURÉLIO / MIN. EDSON FACHIN	Lei estadual e sacrifício de animais em rituais – 2	Descentralizadora. O STF entendeu que a Lei Estadual 12.131/2004, do Rio Grande do Sul, que permite o sacrifício ritual de animais em cultos de religiões de matriz africana, está em consonância com a Constituição. A Corte afirmou que a União não legislou sobre o tema e que a omissão na edição de normas gerais sobre meio ambiente outorga ao estado liberdade para estabelecer regras a respeito (art. 24, VI e § 3º, da Constituição).
#197	937	ADI 3829/RS	11/04/2019	MIN. ALEXANDR E DE MORAES	ADI: competência suplementar e pesca semiprofissional ou esportiva	Centralizadora. O STF considerou inconstitucional a determinação de cadastro e habilitação anual para a pesca semiprofissional ou esportiva na Federação de Pescadores do Estado do Rio Grande do Sul, sem obrigatoriedade de filiação, por ser competência da União a normatização nacional de habilitação de pescadores (art. 22, XXI, da Constituição).
#198	937	ADI 4908/RJ	11/04/2019	MIN. ROSA WEBER	Multa contratual de fidelidade telefônica e	Descentralizadora. O STF entendeu que a Lei 6.295/2012, do Estado do Rio de Janeiro, não interfere na estrutura de prestação do serviço público nem no equilíbrio dos contratos administrativos, razão pela qual não há usurpação da competência legislativa privativa da União. A

					vínculo empregatício	norma foi considerada como inserida no tema de proteção ao consumidor (art. 24, V, da Constituição).
#199	938	ADI 5897/SC	24/04/2019	MIN. LUIZ FUX	Investimento de percentuais mínimos de impostos em serviços de saúde	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de normas estaduais e municipais que estabeleciam percentuais mínimos da arrecadação de impostos a serem investidos em ações e serviços públicos de saúde, por usurparem a competência reservada ao poder constituinte nacional e por instituírem uma vinculação orçamentária não autorizada pela Constituição (arts. 165; 167, IV; 198, I e § 3º, da Constituição).
#200	939	ADI 5800/AM	08/05/2019	MIN. LUIZ FUX	Direitos autorais e competência legislativa da União	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei 92/2010, do Estado do Amazonas, que estabelecia a gratuidade para a execução pública de obras musicais e literomusicais e de fonogramas por associações, fundações ou instituições filantrópicas e aquelas oficialmente declaradas de utilidade pública estadual, sem fins lucrativos. O colegiado considerou que o diploma amazonense, ao prever hipóteses de não recolhimento dos valores pertinentes aos direitos autorais fora do rol da Lei federal 9.610/1998, usurpa a competência privativa da União de legislar sobre direito civil (art. 22, I, da Constituição).
#201	939	ADPF 449/DF	09/05/2019	MIN. LUIZ FUX	Lei municipal e proibição de transporte remunerado individual de pessoas	Centralizadora. O STF considerou inconstitucional as normas estaduais e municipais que proibiam ou restringiam a atividade de transporte privado individual por motorista cadastrado em aplicativo. O Plenário concluiu que compete à União a regulamentação e fiscalização do transporte privado individual de passageiros, não podendo os municípios e o Distrito Federal contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal (art. 22, XI, da Constituição).
#202	946	ADI 5610/BA	08/08/2019	MIN. LUIZ FUX	Proibição de cobrança de taxa de religação do serviço de energia elétrica e relação consumerista	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei 13.578/2016, do Estado da Bahia, que proibia a cobrança de taxa de religação do serviço de energia elétrica em caso de corte de fornecimento por atraso no pagamento da fatura e obrigava as empresas distribuidoras de energia elétrica a restabelecer esse serviço no prazo máximo de 24 horas, sem ônus para o consumidor. O STF entendeu que a lei estadual invadia a competência privativa da União para dispor sobre energia (art. 22, IV, da Constituição).
#203	947	ADPF 235/TO	14/08/2019	MIN. LUIZ FUX	Radiodifusão e conflito de competência legislativa	Centralizadora. O STF considerou inconstitucional lei municipal que autoriza o Executivo a conceder exploração de radiodifusão, por invadir a competência privativa da União para dispor sobre o assunto (art. 22, IV, da Constituição).

#204	964	ADI 5182/PE	19/12/2019	MIN. LUIZ FUX	ADI: cargo de datiloscopista e redenominação para perito papiloscopista – 2 -	Descentralizadora. O STF reconheceu a competência concorrente dos estados para legislar sobre organização, garantias, direitos e deveres dos policiais civis, desde que não haja antinomia com as normas federais (art. 24, XVI, da Constituição).
#205	989	ADI 6362/DF	02/09/2020	MIN. RICARDO LEWANDO WSKI	Covid-19: requisições administrativas de bens e serviços e federalismo cooperativo	Descentralizadora. O STF afirmou que compete concorrentemente à União, aos Estados, Municípios e Distrito Federal legislar sobre a proteção e defesa da saúde e cuidar da saúde e assistência pública, sendo natural que os entes subnacionais sejam os primeiros a serem instados a reagir numa emergência de saúde. A defesa da saúde compete a qualquer das unidades federadas, sem que dependam da autorização de outros níveis governamentais para levá-las a efeito, cumprindo-lhes, apenas, consultar o interesse público que têm o dever de preservar (art. 24, XII, da Constituição).
#206	993	ADPF 492/RJ	30/09/2020	MIN. GILMAR MENDES	Loterias e competência administrativa dos estados-membros	Descentralizadora. O STF declarou que a competência material para exploração de loterias pelos entes estaduais ou municipais não é obstada pela competência exclusiva da União para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive loterias (art. 25, § 1º, da Constituição).
#207	994	ADI 330/RS	09/10/2020	MIN. CELSO DE MELLO	Energia nuclear e competência legislativa dos entes federados	Centralizadora. A norma estadual que dispõe sobre a implantação de instalações industriais destinadas à produção de energia nuclear foi declarada inconstitucional pelo STF, que entendeu que a competência para legislar sobre atividades nucleares é privativa da União (art. 22, XXVI, da Constituição).
#208	994	ADI 4619/SP	09/10/2020	MIN. ROSA WEBER	Rotulagem de produtos transgênicos e competência legislativa dos entes federados	Descentralizadora. O STF entendeu que a norma estadual que obriga a rotulagem de produtos transgênicos não excede os limites da competência suplementar dos estados, pois não afeta diretamente relações comerciais e consumeristas que transcendam os limites territoriais do ente federado e não representa relaxamento das condições mínimas de segurança exigidas na legislação federal (art. 24, V, da Constituição).
#209	997	ADI 5040/PI	03/11/2020	MIN. ROSA WEBER	Imposição de obrigações às concessionárias de telefonia e competência privativa da União	Centralizadora. O STF declarou inconstitucional a Lei 6.336/2013, do estado do Piauí, que impunha obrigações de compartilhamento de dados com órgãos de segurança pública às concessionárias de telefonia, por configurar ofensa à competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações (art. 22, IV, da Constituição).

#210	997	ADI 5166/SP	03/11/2020	MIN. GILMAR MENDES	Direito do Consumidor e normas sobre a exposição de produtos orgânicos	Descentralizadora. O STF declarou constitucional norma estadual que dispõe sobre a exposição de produtos orgânicos em estabelecimentos comerciais, considerando que a regulamentação da matéria está relacionada ao Direito do Consumidor (art. 24, V, da Constituição).
#211	999	ADI 4981/RR	14/11/2020	MIN. EDSON FACHIN	Fundo especial do Poder Judiciário e fontes de receitas	Centralizadora. O STF declarou inconstitucional norma estadual que permitia a utilização de receitas provenientes de depósitos judiciais e de bens de herança jacente para o Fundo Especial do Poder Judiciário por violar a competência legislativa privativa da União para legislar sobre processo (art. 22, I, da Constituição).
#212	999	ARE 649379/RJ	13/11/2020	MIN. GILMAR MENDES / MIN. ALEXANDR E DE MORAES	Postagem de boleto de cobrança e competência legislativa concorrente	Descentralizadora. O STF reconheceu a competência suplementar dos estados-membros e do Distrito Federal para legislar sobre a distribuição de boletos bancários, de contas telefônicas, de luz e água e de encomendas, por não se tratar de serviço postal prestado exclusivamente pela União (art. 24, V, da Constituição).
#213	1000	ADI 5724/PI	27/11/2020	MIN. ROBERTO BARROSO / MIN. ALEXANDR E DE MORAES	Distribuição de competência legislativa: serviço de telefonia e extrato detalhado de planos pré-pagos	Descentralizadora. O STF entendeu que a norma estadual que obriga operadoras de telefonia a disponibilizarem extrato detalhado de planos pré-pagos na internet é considerada de direito consumerista e não adentrou a competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações (art. 24, V, da Constituição).
#214	1000	ADI 6495/RJ	20/11/2020	MIN. RICARDO LEWANDO WSKI	Competência privativa da União e suspensão de obrigação financeira por lei estadual	Centralizadora. O STF entendeu que a norma estadual que autorizava a suspensão de obrigações financeiras referentes a empréstimos invadiu a competência privativa da União de legislar sobre direito civil e sobre política de crédito (art. 22, I e VII, da Constituição).
#215	1003	ADI 5534/DF	19/12/2020	MIN. DIAS TOFFOLI	Requisição de pequeno valor e prazo para pagamento	Centralizadora. O STF decidiu que a competência para dispor sobre o prazo de pagamento de obrigações de pequeno valor é privativa da União (art. 22, I, da Constituição).
#216	1003	ADI 6312/RS	19/12/2020	MIN. ROBERTO BARROSO	Idade mínima para o ingresso na educação infantil e critério fixado em lei estadual	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade do de legislação estadual que definia o momento de ingresso no ensino fundamental por invasão à competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, da Constituição).

#217	1006	ADI 6482/DF	18/02/2021	MIN. GILMAR MENDES	Lei Geral de Antenas e direito de passagem	Centralizadora. O STF decidiu que a Lei Geral das Antenas (Lei 13.116/2015) se insere no âmbito da competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações e normas gerais de licitação e contratação administrativa (art. 22, IV e XXVII, da Constituição).
#218	1007	ADI 5962/DF	25/02/2021	MIN. MARCO AURÉLIO	Telecomunicações: manutenção de cadastro especial de assinantes e competência legislativa concorrente	Descentralizadora. O STF reconheceu a competência concorrente dos estados para legislar sobre direitos do consumidor e julgou improcedente a ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei estadual 4.896/2006, do Rio de Janeiro, que ampliou mecanismos de tutela dos usuários de telecomunicações. (art. 24, V, da Constituição).
#219	1007	RE 851108/SP	27/03/2021	MIN. DIAS TOFFOLI	ITCMD, extraterritorialidade e necessidade de lei complementar	Descentralizadora. O STF negou provimento ao recurso extraordinário que questionava a competência dos estados e do Distrito Federal para instituir o ITCMD em casos de doador ou de "de cujus" domiciliados ou residente fora do país, no caso de inventário processado no exterior (155, § 1º, III, da Constituição).
#220	1012	ADI 3763/RS	07/04/2021	MIN. CÁRMEN LÚCIA	Concessionárias de energia elétrica e utilização onerosa de faixas de domínio público estadual	Centralizadora. O STF declarou inconstitucional norma estadual que onera contrato de concessão de energia elétrica pela utilização de faixas de domínio público adjacentes a rodovias estaduais ou federais por invasão à competência privativa da União para legislar sobre energia (art. 22, IV, da Constituição).
#221	1012	ADI 6432/RR	07/04/2021	MIN. CÁRMEN LÚCIA	Covid-19: Suspensão do fornecimento de energia elétrica por falta de pagamento	Descentralizadora. O STF julgou improcedente o pedido para declarar inconstitucionais as normas estaduais que tratam da proibição de suspensão do fornecimento de energia elétrica, modo de cobrança, forma de pagamentos dos débitos e exigibilidade de multa e juros moratórios, por se tratar de normas sobre defesa e proteção dos direitos do consumidor e da saúde pública, que não invadem a competência legislativa privativa da União para legislar sobre energia elétrica (art. 24, V, da Constituição).
#222	1012	ADPF 811/SP	08/04/2021	MIN. GILMAR MENDES	Covid-19: medidas de contenção à transmissão do novo coronavírus e proibição temporária de atividades religiosas em	Descentralizadora. O STF afirmou que todos os entes federativos possuem competência para legislar e adotar medidas sanitárias voltadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública, incluindo a imposição de restrições à realização de cultos religiosos (art. 24, XII, da Constituição).

					ambiente presencial	
#223	1014	ADPF 732/SP	26/04/2021	MIN. RICARDO LEWANDO WSKI	Lei municipal que limita a instalação de equipamento de telecomunicação e competência legislativa	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de lei municipal que estabelecia limitações à instalação de sistemas transmissores de telecomunicações, por afronta à competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações (art. 22, IV, da Constituição).
#224	1016	ADI 6580/RJ	11/05/2021	MIN. CÂRMEN LÚCIA	Competência da União para legislar sobre energia e postos de combustíveis	Centralizadora. O STF declarou legislação estadual inconstitucional por invadir a competência privativa da União para dispor sobre energia (art. 22, IV, da Constituição).
#225	1016	ADI 6727/PR	11/05/2021	MIN. CÂRMEN LÚCIA	Proteção a aposentados e pensionistas e restrição à publicidade	Descentralizadora. O STF considerou constitucional a proibição, por lei estadual, de que instituições financeiras, correspondentes bancários e sociedades de arrendamento mercantil façam telemarketing, oferta comercial, proposta, publicidade ou qualquer tipo de atividade tendente a convencer aposentados e pensionistas a celebrarem contratos de empréstimo. A norma versa estritamente sobre proteção do consumidor e do idoso, não invadindo a competência privativa da União para legislar sobre direito civil, política de crédito ou propaganda comercial (art. 24, V, da Constituição).
#226	1017	ADI 6441/RJ	14/05/2021	MIN. CÂRMEN LÚCIA	Covid-19: legislação estadual e planos de saúde	Centralizadora. O STF considerou inconstitucional lei estadual que usurpava a competência privativa da União para legislar sobre direito civil e política de seguros, ao impor obrigações às operadoras de planos de saúde sobre tempo e modo de pagamento e regulamentar juros e multas, além de adentrar no campo de institutos de direito civil sobre tempo e modo de pagamento (art. 22, I e VII, da Constituição).
#227	1019	ADI 6445/PA	28/05/2021	MIN. MARCO AURÉLIO / MIN. DIAS TOFFOLI	Covid-19: legislação estadual e mensalidades escolares	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de lei estadual que estabelecia redução das mensalidades no âmbito da rede privada de ensino durante a pandemia da Covid-19. O STF reconheceu a natureza de direito civil das normas incidentes sobre a contraprestação de serviços de educação, por tratarem de questão relacionada aos contratos, e afirmou que a lei impugnada interferia na essência do contrato, suspendendo a vigência de cláusulas contratuais que estão no âmbito da normalidade dos negócios jurídicos onerosos, caracterizando usurpação da competência privativa da União para

						legislar sobre direito civil. (art. 22, I, da Constituição).
#228	1020	ADI 5289/SP	07/06/2021	MIN. MARCO AURÉLIO	Prerrogativas de Assembleias Legislativas e definição de crimes de responsabilidade de	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de ato normativo estadual que ampliava as atribuições de fiscalização do Legislativo local e o rol de autoridades submetidas à solicitação de informações, por ser competência privativa da União legislar sobre crime de responsabilidade (art. 22, I, da Constituição).
#229	1020	ADI 6621/TO	07/06/2021	MIN. EDSON FACHIN	Constitucionalidade da criação de órgãos estaduais de polícia científica	Descentralizadora. O STF entendeu que os estados têm autonomia para garantir a autonomia formal aos institutos de criminalística ou integrá-los aos demais órgãos de segurança pública. Entendeu-se que os estados detêm plena autonomia para legislar sobre determinada matéria, caso essa competência não tenha sido exercida pela União, pois a faculdade de desenhar institucionalmente os órgãos de polícia científica foi garantida aos estados (art. 24, XVI, da Constituição).
#230	1021	ADI 6452/ES	11/06/2021	MIN. EDSON FACHIN / MIN. ALEXANDRE DE MORAES	Competência legislativa: plano de saúde, exames e procedimentos cirúrgicos, prazo para autorização ou negativa	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de lei estadual que estabelecia prazo máximo de 24 horas para as empresas de plano de saúde autorizarem ou não solicitações de exames e procedimentos cirúrgicos em seus usuários que tenham mais de sessenta anos. O STF entendeu que a competência suplementar dos estados para legislar sobre saúde e proteção ao consumidor não se confunde com a competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil e política de seguros (art. 22, I e VII, da Constituição).
#231	1021	ADI 6493/PB	11/06/2021	MIN. GILMAR MENDES	Competência legislativa: plano de saúde, carência contratual e Covid-19	Centralizadora. O STF declarou inconstitucional a Lei 11.716/2020, do Estado da Paraíba, por interferir em matéria já disciplinada pela Lei Federal 9.656/1998, que trata da imposição de períodos de carência pelas operadoras de planos de saúde, competência privativa da União (art. 22, I e VII, da Constituição).
#232	1023	ADI 6754/TO	25/06/2021	MIN. EDSON FACHIN	Portaria do Detran e regulamentação de atividade profissional	Centralizadora. O STF declarou inconstitucional norma estadual que tratava sobre as condições para o exercício de atividade profissional (art. 22, XVI, da Constituição).
#233	1024	ADI 6749/DF	02/08/2021	MIN. ROSA WEBER	Regulamentação da profissão de despachante por norma estadual	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de norma estadual que regulamentava o exercício da profissão de despachante, por caracterizar usurpação da competência privativa da União para legislar sobre condições para o exercício de profissões (art. 22, XVI, da Constituição).

#234	1025	ADI 1057/BA	16/08/2021	MIN. DIAS TOFFOLI	Vacância e eleição indireta para governador e vice-governador	Descentralizadora. O STF reconheceu a autonomia dos estados-membros para definir normativamente o procedimento de escolha do mandatário político em caso de dupla vacância, sem que isso conflite com a competência privativa da União para legislar sobre direito eleitoral (art. 22, I, da Constituição).
#235	1025	ADI 5112/BA	16/08/2021	MIN. EDSON FACHIN	Venda e consumo de bebidas alcoólicas em eventos esportivos	Descentralizadora. O STF entendeu que a autorização e regulamentação, por estado-membro, da venda e do consumo de bebidas alcoólicas em eventos esportivos não invade a competência da União para o estabelecimento de normas gerais sobre consumo e desporto, permitindo que os demais entes da Federação regulamentem medidas para evitar atos de violência de maneira mais eficiente possível (art. 24, V e IX, da Constituição).
#236	1026	ADI 6049/GO	20/08/2021	MIN. RICARDO LEWANDO WSKI	Manutenção e desenvolvimento do ensino: competência legislativa e pagamento de pessoal inativo	Centralizadora. A decisão do STF declarou a inconstitucionalidade de uma lei estadual que incluía o pagamento de pessoal inativo nas despesas consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino. O STF entendeu que a norma estadual usurpava a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, da Constituição).
#237	1027	ADPF 335/MG	27/08/2021	MIN. ROBERTO BARROSO	ADPF: lei municipal, rádios comunitárias e competência privativa da União	Centralizadora. O STF decidiu pela inconstitucionalidade de lei municipal que instituiu direitos e obrigações das rádios comunitária e autorizou seu funcionamento e exploração no âmbito de seu território, por violação à competência privativa da União para legislar sobre radiodifusão (art. 22, IV, da Constituição).
#238	1028	ADI 6592/AM	03/09/2021	MIN. ROBERTO BARROSO	Lei estadual e dispensa de validação de diploma estrangeiro	Centralizadora. O STF considerou que a lei estadual que dispõe sobre reconhecimento de diploma obtido por instituições de ensino superior de países estrangeiros invade a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, da Constituição).
#239	1029	ADI 6672/RR	14/09/2021	MIN. ALEXANDR E DE MORAES	Licenciamento ambiental de fase única e regulamentação de atividade garimpeira	Centralizadora. O STF declarou inconstitucional norma estadual sobre expedição de licenças ambientais para empreendimentos potencialmente poluidores, por invasão da competência da União para a edição de normas gerais de proteção ao meio ambiente, vedando aos estados-membros divergir da sistemática definida pelo ente central (art. 24, VI e § 1º, da Constituição).
#240	1030	ADI 6909/PI	17/09/2021	MIN. ALEXANDR	Energia nuclear e competência	Centralizadora. O STF considerou inconstitucional norma da Constituição do Estado do Piauí, que tratava sobre o depósito de lixo atômico e a

				E DE MORAES	legislativa privativa da União	instalação de usinas nucleares, por se tratar de competência privativa da União (art. 22, XXIII, da Constituição).
#241	1033	ADI 6893/ES	08/10/2021	MIN. CÁRMEN LÚCIA	Livre iniciativa, direito do consumidor e legislação estadual sobre prestação de serviços de internet	Descentralizadora. O STF entendeu que a norma estadual que obriga empresas prestadoras de serviços de internet móvel e banda larga na modalidade pós-paga a apresentarem gráficos sobre o registro médio diário de entrega da velocidade de recebimento e envio de dados pela rede mundial de computadores é constitucional, pois se trata de regulamentação concorrente sobre consumo (art. 24, V, da Constituição).
#242	1033	ADPF 756/DF	08/10/2021	MIN. RICARDO LEWANDO WSKI	Covid-19: imunização de adolescentes por estados, municípios e DF	Descentralizadora. O STF reconheceu a competência dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para promover a imunização de adolescentes contra a Covid-19, desde que observadas as evidências científicas e análises estratégicas pertinentes (art. 24, XII, da Constituição).
#243	1036	ADI 5798/TO	03/11/2021	MIN. ROSA WEBER	Interrupção de fornecimento de energia elétrica e competência privativa da União	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da norma estadual que estabelecia regras de suspensão do fornecimento de energia elétrica, por entender que a matéria é de competência privativa da União (art. 22, IV, da Constituição).
#244	1037	ADI 6614/RJ	12/11/2021	MIN. ROSA WEBER / MIN. ROBERTO BARROSO	Extensão de benefícios de promoções a clientes preexistentes	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de norma estadual que impunha aos prestadores de serviços de ensino a obrigação de estender o benefício de novas promoções a clientes preexistentes, por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre direito civil (art. 22, I, da Constituição).
#245	1038	ADI 6938/PB	22/11/2021	MIN. CÁRMEN LÚCIA	Competência da União para legislar sobre contratos de financiamento	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei 11.962/2021, do Estado da Paraíba, que previa a inexigibilidade de juros, multas e outros encargos financeiros em contratos de empréstimos consignados. O entendimento foi de que a política de crédito é competência privativa da União (art. 22, VII, da Constituição).
#246	1039	ADI 6132/GO	26/11/2021	MIN. ROSA WEBER	Contrato de seguro e lei estadual de iniciativa parlamentar	Centralizadora. O STF entendeu que a norma estadual analisada disciplinava aspectos das relações entre seguradoras e segurados, matéria de competência privativa da União (art. 22, VII, da Constituição).

#247	1041	ADI 4811/MG	13/12/2021	MIN. GILMAR MENDES	Governador e normas sobre crimes de responsabilidade de	Centralizadora. A decisão do STF declarou inconstitucional norma estadual que dispunha sobre o processamento e julgamento de governador e vice-governador nos casos de crime de responsabilidade, por entender que essa é uma competência privativa da União (art. 22, I, da Constituição).
#248	1042	ADI 5675/MG	17/12/2021	MIN. RICARDO LEWANDO WSKI	Área de Preservação Ambiental Permanente e competência legislativa	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de norma estadual que ampliava os casos de ocupação antrópica em áreas de preservação permanente previstos na norma federal vigente à época, por estar em descompasso com o conjunto normativo elaborado pela União e flexibilizar a proteção ao meio ambiente local (art. 24, VI, da Constituição).
#249	1045	ADI 4118/RJ	25/02/2022	MIN. ROSA WEBER	Lei estadual: SAC e atendimento telefônico gratuito	Descentralizadora. O STF declarou constitucional lei estadual que obriga empresas prestadoras de serviços de televisão por assinatura e estabelecimentos comerciais de vendas no varejo e no atacado a fornecerem atendimento telefônico gratuito a seus clientes (art. 24, V, da Constituição).
#250	1046	ADI 5637/MG	11/03/2022	MIN. EDSON FACHIN	Competência para a lavratura do termo circunstanciado	Descentralizadora. O STF reconheceu a competência dos estados para disciplinar a lavratura de termos circunstanciados pela Polícia Militar e pelo Corpo de Bombeiro Militar (art. 24, XI, da Constituição).
#251	1048	ADI 5292/SC	25/03/2022	MIN. CÁRMEN LÚCIA	Pessoas desaparecidas e divulgação de fotos em noticiários de TV e em jornais	Centralizadora. O STF entendeu que a lei estadual invadiu a competência legislativa da União para dispor privativamente sobre radiodifusão de sons e imagens (art. 22, IV, da Constituição).
#252	1050	ADI 3753/SP	08/04/2022	MIN. DIAS TOFFOLI	Concessão de meia-entrada em estabelecimentos de lazer e entretenimento para professores da rede pública estadual e municipais de ensino	Descentralizadora. O STF considerou que a legislação estadual que trata da concessão de meia-entrada para estudantes de determinada categoria profissional não viola a competência da União sobre direito econômico (art. 24, IX, da Constituição).
#253	1053	ADI 7029/PB	06/05/2022	MIN. CÁRMEN LÚCIA	Obrigações impostas aos planos de saúde e competência	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da Lei 11.782/2020, do Estado da Paraíba, que tratou de política de seguros, por ser matéria de competência

					legislativa privativa da União	legislativa privativa da União (art. 22, I e VII, da Constituição).
#254	1057	ADI 6308/RR	03/06/2022	MIN. ROBERTO BARROSO	Norma estadual e emenda parlamentar impositiva em lei orçamentária	Centralizadora. O STF declarou inconstitucional norma estadual que tratava da execução de emendas parlamentares impositivas em sentido contrário às normas gerais federais já existentes sobre o tema (art. 24, II e § 1º, da Constituição).
#255	1058	ADI 5399/SP	09/06/2022	MIN. ROBERTO BARROSO	Promoção e benefícios a novos clientes e extensão aos preexistentes	Centralizadora. A norma estadual que impõe obrigações e sanções às empresas privadas de telefonia celular e instituições de ensino invade a competência legislativa privativa da União em matéria de direito civil e telecomunicações (art. 22, I e IV, da Constituição).
#256	1060	ADI 7076/PR	24/06/2022	MIN. ROBERTO BARROSO	Construção de instalações nucleares e de energia elétrica: imposição de exigências por norma estadual	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de norma estadual que impunha condições locais para a construção de instalações nucleares e de energia elétrica, (art. 22, IV, da Constituição).
#257	1061	ADI 6858/AM	01/07/2022	MIN. RICARDO LEWANDO WSKI	Competência da União para explorar e legislar sobre atividades nucleares	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de dispositivos da Constituição estadual do Amazonas que tratavam sobre atividades nucleares, por invasão da competência privativa da União para explorar tais serviços e legislar a seu respeito (art. 22, IV e XXI, da Constituição).
#258	1062	ADI 7104/RJ	05/08/2022	MIN. EDSON FACHIN	COVID-19 e instituições de ensino: inadimplência, recusa de matrícula e competência legislativa	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da norma estadual que impedia instituições particulares de ensino superior de recusarem a matrícula de estudantes inadimplentes e de cobrarem juros, multas e correção monetária durante a pandemia da COVID-19, por se tratar de matéria obrigacional e contratual, pertencentes ao ramo do direito civil, de competência privativa da União (art. 22, I, da Constituição).
#259	1063	ADI 4262/SP	15/08/2022	MIN. DIAS TOFFOLI	Conversão dos autos de prisão em flagrante em diligência	Centralizadora. O STF declarou inconstitucional norma estadual que proibia a conversão de autos de prisão em flagrante em diligência, por invasão da competência privativa da União para legislar sobre Direito Processual Penal (art. 22, I, da Constituição).

#260	1064	ADI 5349/DF	19/08/2022	MIN. ROSA WEBER	Prestação e divulgação de contas de sindicatos: exigência por lei distrital	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da norma distrital que obriga os sindicatos a divulgarem na internet a prestação de contas das verbas recebidas a título de contribuição confederativa, sindical e de outros recursos recebidos do Distrito Federal, por invadir competência legislativa privativa da União para legislar sobre Direito Civil (art. 22, I, da Constituição).
#261	1064	ADI 6640/PE	19/08/2022	MIN. EDSON FACHIN	Convocação de autoridades pela Assembleia Legislativa e princípio da simetria	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de normas estaduais que ampliavam o rol de autoridades sujeitas à fiscalização direta pelo Poder Legislativo e à sanção por crime de responsabilidade, por violação à competência privativa da União para legislar sobre o tema (art. 22, I, da Constituição).
#262	1065	ADI 6088/AM	26/08/2022	MIN. EDSON FACHIN	Empresas de telefonia e internet: obrigatoriedade e de inserção de mensagem nas faturas	Descentralizadora. O STF julgou constitucional a norma estadual que obriga as prestadoras de serviços de telefonia celular e de internet a inserirem, nas faturas de consumo, mensagem incentivadora à doação de sangue, visto que a matéria é sujeita à competência legislativa concorrente e há presunção a favor da competência dos entes mais próximos dos interesses da população (art. 24, V, da Constituição).
#263	1067	ARE 1370232/SP	08/09/2022	MIN. LUIZ FUX	Competência legislativa: instalação de antenas transmissoras de telefonia celular e ordenamento territorial	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de lei municipal que tratava da instalação de antenas transmissoras de telefonia celular e fiscalização do uso do solo urbano, por violação à competência legislativa privativa da União sobre telecomunicações e radiodifusão (art. 22, IV, da Constituição).
#264	1069	ADI 7188/AC	23/09/2022	MIN. CÁRMEN LÚCIA	Porte de armas de fogo: presunção do risco da atividade e efetiva necessidade mediante lei estadual	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de leis estaduais que reconheciam a efetiva necessidade do porte de arma de fogo ao atirador desportivo e ao vigilante de empresa de segurança privada, por violar a competência da União para legislar sobre material bélico (art. 22, XXI, da Constituição).
#265	1069	ADI 7189/AM	23/09/2022	MIN. CÁRMEN LÚCIA	Porte de armas de fogo: presunção do risco da atividade e efetiva necessidade mediante lei estadual	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de leis estaduais que reconheciam o risco da atividade e a efetiva necessidade do porte de arma de fogo ao atirador desportivo integrante de entidades de desporto legalmente constituídas e ao vigilante de empresa de segurança privada, por violar a competência da União para legislar sobre materiais bélicos e por

						suprimir requisito estabelecido pela legislação federal (art. 22, XXI, da Constituição).
#266	1070	ADI 5969/PA	30/09/2022	MIN. DIAS TOFFOLI	Execução fiscal: antecipação de pagamento de despesa com diligência de oficial de justiça pela Fazenda Pública -	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da lei estadual que dispôs sobre dever do sujeito processual em execução fiscal, por se tratar de norma de processo civil, competência privativa da União (art. 22, I, da Constituição).
#267	1070	ADI 7211/RJ	30/09/2022	MIN. ALEXANDRE DE MORAES	Covid-19: multa por descumprimento de cláusula de fidelidade contratual nos serviços de telecomunicações	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de lei estadual que vedava a aplicação de multa por quebra de fidelidade nos serviços de telecomunicações, por ofensa à competência privativa da União para legislar sobre o assunto (art. 22, IV, da Constituição).
#268	1071	ADI 6151/SC	07/10/2022	MIN. EDSON FACHIN	Isonomia do pagamento de direitos autorais em eventos sem fins lucrativos	Centralizadora. O STF decidiu que a norma estadual que isenta o pagamento de direitos autorais pela execução de obras musicais em eventos sem fins lucrativos promovidos no âmbito de seu território é inconstitucional por afrontar competência privativa da União para dispor sobre o tema (art. 22, I, da Constituição).
#269	1072	ADI 7172/RJ	17/10/2022	MIN. CÁRMEN LÚCIA	Lei estadual: planos de saúde e limitação de tratamento para pessoas com deficiência	Centralizadora. O STF declarou inconstitucional lei estadual com limitação de tratamento por planos de saúde para pessoas com deficiência por ofensa à competência privativa da União para legislar sobre direito civil e política de seguros (art. 22, I e VII, da Constituição).
#270	1073	ADI 1846/SC	21/10/2022	MIN. NUNES MARQUES	Empresas estatais e transferência do controle técnico, administrativo ou de gestão compartilhada	Centralizadora. A Lei 10.760/1998, do Estado de Santa Catarina, foi declarada inconstitucional por invadir a competência privativa da União para legislar sobre direito civil e comercial. O STF afirmou que a lei estadual não pode restringir a liberdade negocial de empresas públicas e sociedades de economia mista, cujo regime jurídico é único, de âmbito nacional (art. 22, I, da Constituição).
#271	1073	ADI 2477/PR	21/10/2022	MIN. ROBERTO BARROSO	Reserva de assentos especiais para pessoas obesas	Descentralizadora. O STF entendeu que a norma estadual que prevê a reserva de assentos especiais para pessoas obesas em espaços culturais e transporte coletivo municipal e intermunicipal se enquadra na competência concorrente da União, estados e municípios para

						promover o acesso à cultura, ao esporte e ao lazer (art. 24, IX, da Constituição).
#272	1073	RE 732686/SP	19/10/2022	MIN. LUIZ FUX	Substituição de sacos e sacolas plásticos por outros de material biodegradáveis imposta por lei municipal	Descentralizadora. O STF entendeu que os municípios possuem competência para legislar sobre meio ambiente, de forma suplementar, desde que em harmonia com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados. A legislação municipal impugnada, que restringe a circulação de sacolas plásticas, foi considerada inserida na competência legislativa concorrente (art. 24, VI, da Constituição).
#273	1074	a/DF	28/10/2022	MIN. ANDRÉ MENDONÇA	Lei federal e reajuste da previdência social nos estados e no Distrito Federal de forma simultânea com o regime geral	Descentralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade do art. 15 da Lei Federal 10.887/2004 por ferir a autonomia administrativa e financeira dos entes federados, restringindo sua aplicabilidade apenas aos servidores ativos e inativos e aos pensionistas da União (art. 24, XII e § 1º, da Constituição).
#274	1074	ADI 7081/BA	21/10/2022	MIN. EDSON FACHIN	Alteração de escolaridade para o cargo de perito técnico de polícia por meio de lei estadual	Descentralizadora. O STF reconheceu a constitucionalidade da exigência de diploma de nível superior para o cargo de perito técnico de polícia, promovida por legislação estadual (art. 24, XVI, da Constituição).
#275	1076	ADI 6738/GO	21/11/2022	MIN. GILMAR MENDES	Atividade profissional de despachantes: competência legislativa para regulamentação	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de leis estaduais que regulamentavam a atividade profissional de despachantes, reconhecendo a competência privativa da União para legislar sobre a matéria (art. 22, XVI, da Constituição).
#276	1077	ADI 6997/RN	25/11/2022	MIN. GILMAR MENDES	Proibição de apreensão e retenção de motocicletas, motonetas ou ciclomotores de até 150 cilindradas por falta de pagamento do IPVA	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da norma estadual que conferia à Defensoria Pública o poder de requisição para instaurar inquérito policial, por entender que essa atribuição é de competência privativa da União para legislar sobre direito processual (art. 22, I, da Constituição).
#277	1078	RE 776594/SP	02/12/2022	MIN. DIAS TOFFOLI	Instituição de taxas de fiscalização em atividades inerentes ao	Centralizadora. O STF decidiu pela competência privativa da União para legislar e explorar os serviços de telecomunicação, vedando aos municípios a fiscalização do funcionamento de

					setor de telecomunicações	torres ou antenas de transmissão e recepção de dados e voz (art. 22, IV, da Constituição).
#278	1079	ADI 4757/DF	12/12/2022	MIN. ROSA WEBER	Exercício da competência comum para a proteção do meio ambiente	Descentralizadora. O STF considerou que a LC 140/2011, ao atribuir competências administrativas de fiscalização ambiental aos entes federados, atende ao princípio da subsidiariedade e do perfil cooperativo do modelo de Federação e conferiu interpretação estabelecendo que a omissão ou mora administrativa imotivada e desproporcional na manifestação definitiva sobre os pedidos de renovação de licenças ambientais instaura a competência supletiva do art. 15 e que a prevalência do auto de infração lavrado pelo órgão originalmente competente para o licenciamento ou autorização ambiental não exclui a atuação supletiva de outro ente federado (art. 24, VI, da Constituição).
#279	1080	ADI 7027/PB	16/12/2022	MIN. GILMAR MENDES	Contratos de operação de crédito: exigência da assinatura física de idosos e proteção ao consumidor	Descentralizadora. O STF declarou a constitucionalidade de norma estadual que fixa regras mais específicas para resguardar o consumidor idoso (art. 24, V, da Constituição).
#280	1081	ADI 5126/SP	16/12/2022	MIN. GILMAR MENDES	Lei estadual que proíbe a fabricação, venda e comercialização de armas de fogo de brinquedo	Descentralizadora. O STF entendeu que a lei estadual que proíbe a fabricação, venda e comercialização de armas de fogo de brinquedo não usurpa a competência privativa da União para legislar sobre direito penal ou material bélico, mas sim trata de matéria afeta ao direito do consumidor e à proteção à infância e à juventude, inserindo-se no âmbito da competência concorrente (art. 24, V e XV, da Constituição).
#281	1081	ADI 5421/DF	16/12/2022	MIN. GILMAR MENDES	RPV e autonomia dos estados e municípios	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da norma estadual que conferia à Defensoria Pública o poder de requisição para instaurar inquérito policial, por entender que essa atribuição é de competência privativa da União para legislar sobre direito processual (art. 22, I, da Constituição).
#282	1082	ADI 7019/RO	10/02/2023	MIN. EDSON FACHIN	Proibição do uso de "linguagem neutra" nas escolas e em editais de concursos públicos	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de norma estadual que proibia o uso de "linguagem neutra" nas escolas e em editais de concursos públicos, por violação à competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, da Constituição).

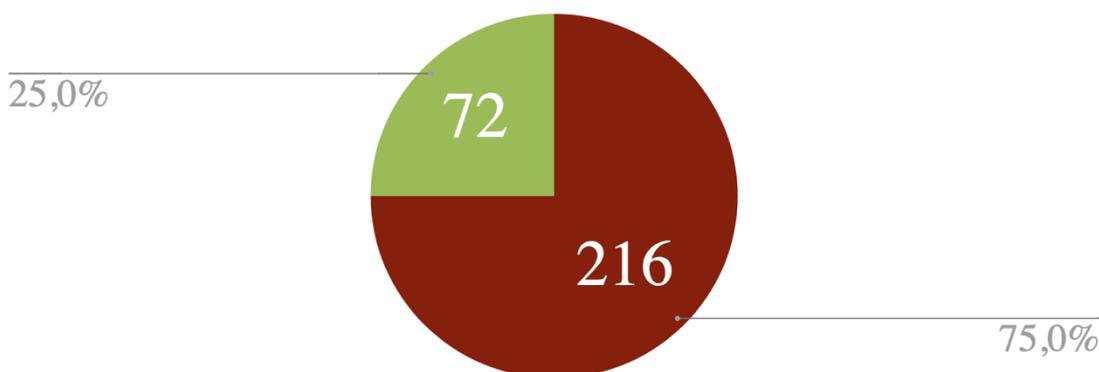
#283	1085	ADI 3703/RJ	03/03/2023	MIN. EDSON FACHIN / MIN. GILMAR MENDES	Energia elétrica: obrigatoriedade e das concessionárias estaduais de expedirem notificação pessoal para a realização de vistoria	Centralizadora. O STF declarou inconstitucional norma estadual que obriga as concessionárias de energia elétrica a expedirem notificação pessoal para a realização de vistoria, por violação à competência privativa da União para legislar sobre energia (art. 22, IV, da Constituição).
#284	1086	ADI 4346/MG	10/03/2023	MIN. ROBERTO BARROSO / MIN. ALEXANDRE DE MORAES	Requisição de instauração de inquérito policial pela Defensoria Pública	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da norma estadual que conferia à Defensoria Pública o poder de requisitar a instauração de inquérito policial, uma vez que o Código de Processo Penal, norma editada no exercício da competência privativa da União para legislar sobre direito processual (art. 22, I, da Constituição).
#285	1086	ADI 5076/RO	10/03/2023	MIN. GILMAR MENDES	Agentes penitenciários: concessão de porte de arma de fogo por norma estadual	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade de norma estadual que concedia porte de arma de fogo incondicional a agentes penitenciários, por violar a competência privativa da União para legislar sobre direito penal e material bélico (art. 22, I e XXI, da Constituição).
#286	1087	ADI 6317/SP	15/03/2023	MIN. EDSON FACHIN / MIN. ALEXANDRE DE MORAES	Criação de salas de descompressão para profissionais de enfermagem em hospitais	Centralizadora. O STF declarou a inconstitucionalidade da lei estadual que obriga hospitais a criarem sala de descompressão para profissionais de enfermagem, por violação à competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho (art. 22, I, da Constituição).
#287	1088	ADI 6578/DF	24/03/2023	MIN. RICARDO LEWANDOWSKI	Previsão de parcelamento de multas de trânsito e pagamento de débitos com cartões de crédito em âmbito distrital	Centralizadora. O STF declarou inconstitucional legislação distrital sobre as formas de pagamento das multas aplicadas pelos órgãos de fiscalização de trânsito, por invasão da competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, da Constituição).
#288	1088	ARE 1418846/RS	24/03/2023	MINISTRA PRESIDENTE	Complementação de norma penal em branco por ato normativo estadual ou municipal	Descentralizadora. O STF decidiu que a complementação de norma penal em branco por ato normativo estadual, distrital ou municipal, para aplicação do tipo de infração de medida sanitária preventiva (art. 268 do Código Penal), não viola a competência privativa da União para legislar sobre direito penal e se insere na competência concorrente sobre defesa da saúde (art. 24, XII, da Constituição).

### 3.2 – Discussão dos resultados da análise quantitativa

No período analisado, entre fevereiro de 2000 e março de 2023, o estudo quantitativo buscou investigar como o STF se posicionou em relação à centralização e descentralização nas decisões envolvendo os 288 casos divulgados em informativos. Sem atribuir juízo de valor às decisões, o objetivo foi compreender a predominância de uma das abordagens em relação à outra. O gráfico de setores a seguir ilustra a distribuição dessas decisões:

GRÁFICO 1

Gráfico de setores. Postura do STF - 288 julgados coletados entre os informativos 176 (04.02.2000) e 1.088 (31.03.2023)



Conforme os dados apresentados no Gráfico 1, é evidente que o Supremo Tribunal Federal apresenta uma tendência predominante à centralização no Século XXI, com 75% dos casos (216) adotando tal abordagem, enquanto apenas 25% (72) das decisões se inclinaram à descentralização. Esses dados comprovam que, ao enfrentar conflitos de repartição de competências federativas, a Corte tende a privilegiar a atribuição do ente maior.<sup>84</sup>

Considerando que os dados coletados incluem a data do julgamento, é possível plotar gráficos para analisar a evolução temporal do comportamento centralizador. Para tanto, empregou-se a seguinte metodologia:

<sup>84</sup> Com a mesma conclusão é a pesquisa de Júlio Canello: “no plano das ações mais ligadas aos conflitos federativos, o STF tem se mostrado mais receptivo às pretensões pró-União, ainda com poucos julgamentos favoráveis em pleitos pró-Estados” (CANELLO, Júlio. Judicializando a federação? O Supremo Tribunal Federal e os atos normativos estaduais. Tese de Doutorado. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2016, p. 230).

- 1) criou-se uma tabela com as datas de cada julgamento exibidas na Coluna A, com exclusão das datas repetidas;
- 2) nas Colunas B, C e D, realizou-se a contagem cumulativa em cada data do total de decisões, decisões centralizadoras e decisões descentralizadoras, respectivamente;
- 3) na Coluna E, calculou-se a proporção entre as decisões centralizadoras (Coluna C) e descentralizadoras (Coluna D).

Após a aplicação dessa metodologia, obteve-se o seguinte resultado:

TABELA 3

A	B	C	D	E
Data	Decisões totais acumuladas	Decisões centralizadoras acumuladas	Decisões descentralizadoras acumuladas	Proporção
29/03/2000	1	1	0	-
19/10/2000	2	2	0	-
29/03/2001	3	3	0	-
18/04/2001	4	4	0	-
25/04/2001	5	5	0	-
07/06/2001	6	6	0	-
23/08/2001	7	7	0	-
25/04/2002	8	7	1	7,00
17/06/2002	9	8	1	8,00
01/07/2002	10	9	1	9,00
01/08/2002	12	11	1	11,00
21/08/2002	14	12	2	6,00
05/09/2002	15	13	2	6,50
13/11/2002	16	14	2	7,00
21/11/2002	17	15	2	7,50
03/02/2003	19	17	2	8,50
12/02/2003	20	18	2	9,00
13/03/2003	21	19	2	9,50
19/03/2003	23	21	2	10,50
23/04/2003	25	23	2	11,50
08/05/2003	27	24	3	8,00
07/08/2003	28	25	3	8,33
20/08/2003	29	26	3	8,67
02/10/2003	30	26	4	6,50
08/10/2003	31	27	4	6,75
09/10/2003	33	29	4	7,25
15/10/2003	34	30	4	7,50
19/02/2004	35	31	4	7,75
03/03/2004	37	32	5	6,40
04/03/2004	38	33	5	6,60
17/03/2004	39	34	5	6,80
25/03/2004	40	34	6	5,67
01/04/2004	41	35	6	5,83
12/05/2004	42	36	6	6,00
17/06/2004	43	36	7	5,14
02/08/2004	44	37	7	5,29
05/08/2004	45	38	7	5,43
06/10/2004	46	39	7	5,57
27/10/2004	47	39	8	4,88
03/11/2004	48	40	8	5,00
17/11/2004	49	41	8	5,13
03/03/2005	50	42	8	5,25
09/03/2005	54	46	8	5,75
06/04/2005	60	51	9	5,67
08/06/2005	61	52	9	5,78
31/08/2005	63	53	10	5,30
03/11/2005	64	53	11	4,82
16/11/2005	69	58	11	5,27
24/11/2005	72	61	11	5,55
19/12/2005	73	62	11	5,64
15/02/2006	75	63	12	5,25

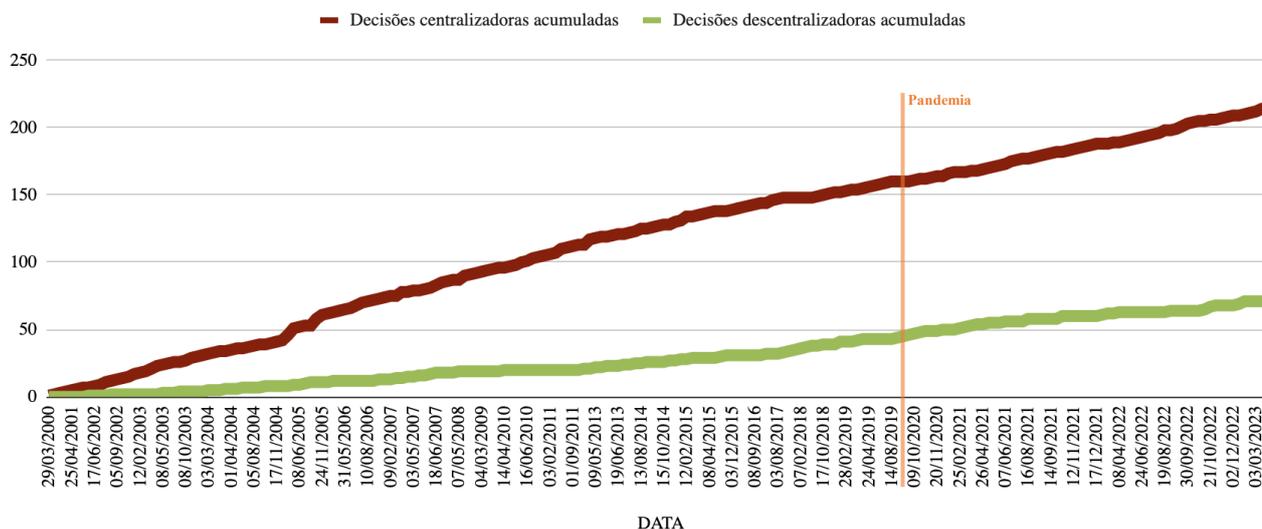
20/04/2006	76	64	12	5,33
31/05/2006	77	65	12	5,42
07/06/2006	78	66	12	5,50
01/08/2006	80	68	12	5,67
02/08/2006	82	70	12	5,83
10/08/2006	83	71	12	5,92
16/08/2006	84	72	12	6,00
27/09/2006	86	73	13	5,62
13/12/2006	87	74	13	5,69
09/02/2007	88	75	13	5,77
08/03/2007	89	75	14	5,36
02/04/2007	92	78	14	5,57
18/04/2007	93	78	15	5,20
03/05/2007	94	79	15	5,27
16/05/2007	95	79	16	4,94
31/05/2007	96	80	16	5,00
04/06/2007	98	81	17	4,76
18/06/2007	101	83	18	4,61
30/08/2007	103	85	18	4,72
12/12/2007	104	86	18	4,78
06/03/2008	105	87	18	4,83
07/05/2008	106	87	19	4,58
04/06/2008	109	90	19	4,74
21/08/2008	110	91	19	4,79
30/10/2008	111	92	19	4,84
04/03/2009	112	93	19	4,89
15/04/2009	113	94	19	4,95
12/08/2009	114	95	19	5,00
03/02/2010	115	96	19	5,05
14/04/2010	116	96	20	4,80
05/05/2010	117	97	20	4,85
12/05/2010	118	98	20	4,90
27/05/2010	120	100	20	5,00
16/06/2010	121	101	20	5,05
25/11/2010	123	103	20	5,15
02/12/2010	124	104	20	5,20
17/12/2010	125	105	20	5,25
03/02/2011	126	106	20	5,30
02/03/2011	127	107	20	5,35
17/03/2011	130	110	20	5,50
01/08/2011	131	111	20	5,55
01/09/2011	132	112	20	5,60
10/11/2011	133	113	20	5,65
06/03/2013	134	113	21	5,38
11/04/2013	138	117	21	5,57
09/05/2013	140	118	22	5,36
16/05/2013	141	119	22	5,41
22/05/2013	142	119	23	5,17
23/05/2013	143	120	23	5,22
19/06/2013	144	121	23	5,26
08/08/2013	145	121	24	5,04
26/09/2013	146	122	24	5,08
03/04/2014	148	123	25	4,92
13/08/2014	150	125	25	5,00
20/08/2014	151	125	26	4,81
04/09/2014	152	126	26	4,85
17/09/2014	153	127	26	4,88
15/10/2014	154	128	26	4,92
29/10/2014	155	128	27	4,74
30/10/2014	157	130	27	4,81
19/11/2014	159	131	28	4,68
12/02/2015	162	134	28	4,79
25/02/2015	163	134	29	4,62
05/03/2015	164	135	29	4,66
09/04/2015	165	136	29	4,69
08/04/2015	166	137	29	4,72
09/04/2015	166	137	29	4,72
20/05/2015	167	138	29	4,76
17/06/2015	168	138	30	4,60
29/10/2015	169	138	31	4,45
03/12/2015	170	139	31	4,48
20/04/2016	171	140	31	4,52
03/08/2016	172	141	31	4,55
18/08/2016	173	142	31	4,58
08/09/2016	174	143	31	4,61
16/11/2016	175	144	31	4,65
29/06/2017	176	144	32	4,50
01/08/2017	178	146	32	4,56
03/08/2017	179	147	32	4,59
09/08/2017	181	148	33	4,48
24/08/2017	182	148	34	4,35
29/11/2017	183	148	35	4,23
07/02/2018	184	148	36	4,11
12/04/2018	185	148	37	4,00
05/09/2018	186	148	38	3,89
19/09/2018	187	149	38	3,92
17/10/2018	189	150	39	3,85
24/10/2018	190	151	39	3,87
06/12/2018	191	152	39	3,90
07/02/2019	193	152	41	3,71
28/02/2019	194	153	41	3,73
21/03/2019	195	154	41	3,76
28/03/2019	196	154	42	3,67
11/04/2019	198	155	43	3,60

24/04/2019	199	156	43	3,63
08/05/2019	200	157	43	3,65
09/05/2019	201	158	43	3,67
08/08/2019	202	159	43	3,70
14/08/2019	203	160	43	3,72
19/12/2019	204	160	44	3,64
02/09/2020	205	160	45	3,56
30/09/2020	206	160	46	3,48
09/10/2020	208	161	47	3,43
03/11/2020	210	162	48	3,38
13/11/2020	211	162	49	3,31
14/11/2020	212	163	49	3,33
20/11/2020	213	164	49	3,35
27/11/2020	214	164	50	3,28
19/12/2020	216	166	50	3,32
18/02/2021	217	167	50	3,34
25/02/2021	218	167	51	3,27
27/03/2021	219	167	52	3,21
07/04/2021	221	168	53	3,17
08/04/2021	222	168	54	3,11
26/04/2021	223	169	54	3,13
11/05/2021	225	170	55	3,09
14/05/2021	226	171	55	3,11
28/05/2021	227	172	55	3,13
07/06/2021	229	173	56	3,09
11/06/2021	231	175	56	3,13
25/06/2021	232	176	56	3,14
02/08/2021	233	177	56	3,16
16/08/2021	235	177	58	3,05
20/08/2021	236	178	58	3,07
27/08/2021	237	179	58	3,09
03/09/2021	238	180	58	3,10
14/09/2021	239	181	58	3,12
17/09/2021	240	182	58	3,14
08/10/2021	242	182	60	3,03
03/11/2021	243	183	60	3,05
12/11/2021	244	184	60	3,07
22/11/2021	245	185	60	3,08
26/11/2021	246	186	60	3,10
13/12/2021	247	187	60	3,12
17/12/2021	248	188	60	3,13
25/02/2022	249	188	61	3,08
11/03/2022	250	188	62	3,03
25/03/2022	251	189	62	3,05
08/04/2022	252	189	63	3,00
06/05/2022	253	190	63	3,02
03/06/2022	254	191	63	3,03
09/06/2022	255	192	63	3,05
24/06/2022	256	193	63	3,06
01/07/2022	257	194	63	3,08
05/08/2022	258	195	63	3,10
15/08/2022	259	196	63	3,11
19/08/2022	261	198	63	3,14
26/08/2022	262	198	64	3,09
08/09/2022	263	199	64	3,11
23/09/2022	265	201	64	3,14
30/09/2022	267	203	64	3,17
07/10/2022	268	204	64	3,19
17/10/2022	269	205	64	3,20
19/10/2022	270	205	65	3,15
21/10/2022	273	206	67	3,07
28/10/2022	274	206	68	3,03
21/11/2022	275	207	68	3,04
25/11/2022	276	208	68	3,06
02/12/2022	277	209	68	3,07
12/12/2022	278	209	69	3,03
16/12/2022	281	210	71	2,96
10/02/2023	282	211	71	2,97
03/03/2023	283	212	71	2,99
10/03/2023	285	214	71	3,01
15/03/2023	286	215	71	3,03
24/03/2023	288	216	72	3,00

A representação visual desses valores por meio de gráficos facilita a compreensão dos dados:

## GRÁFICO 2

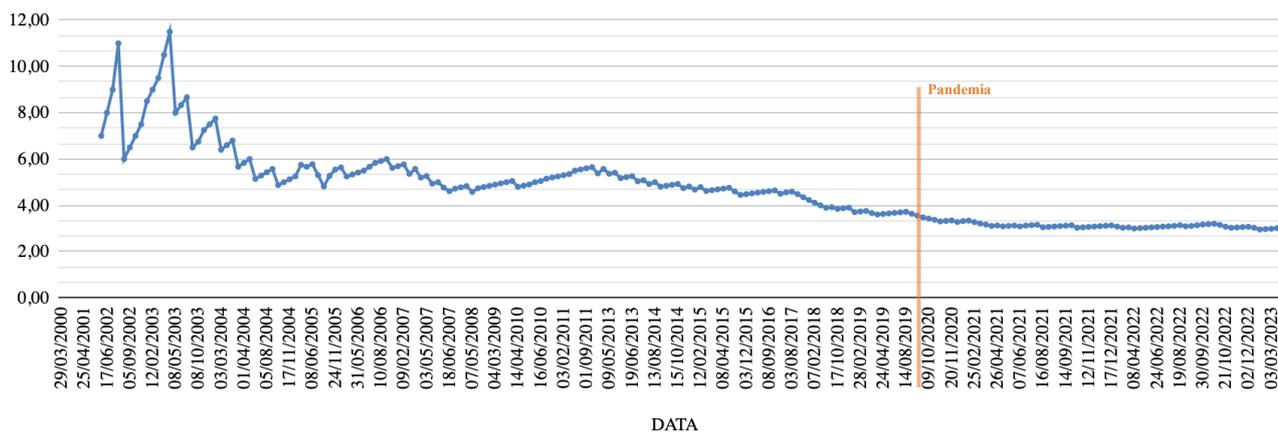
Gráfico de Linhas. Decisões acumuladas - 288 julgados coletados entre os informativos 176 (04.02.2000) e 1.088 (31.03.2023)



No Gráfico 2, constata-se que o Supremo Tribunal Federal, ao menos em seus informativos, divulga um número significativamente maior de decisões centralizadoras, e a tendência de separação entre as duas linhas indica um aumento na diferença entre o número absoluto de decisões centralizadoras e descentralizadoras.

## GRÁFICO 3

Gráfico de linhas. Proporção entre decisões centralizadoras acumuladas e descentralizadoras acumuladas - 288 julgados coletados entre os informativos 176 (04.02.2000) e 1.088 (31.03.2023)



No Gráfico 3, observa-se que, embora a proporção entre decisões centralizadoras e descentralizadoras tenha diminuído desde o início do século, essa proporção parece ter se estabilizado em valores próximos a 3 desde o início da pandemia.

Para obter uma visualização mais clara da evolução ano a ano, os dados acumulados foram divididos em uma frequência anual:

TABELA 4

<b>Ano</b>	Decisões totais acumuladas por ano	Decisões centralizadoras acumuladas por ano	Decisões descentralizadoras acumuladas por ano	Proporção
2000	2	2	0	-
<b>2001</b>	5	5	0	-
<b>2002</b>	10	8	2	4,00
2003	17	15	2	7,50
2004	15	11	4	2,75
2005	24	21	3	7,00
2006	14	12	2	6,00
2007	17	12	5	2,40
2008	7	6	1	6,00
2009	3	3	0	-
<b>2010</b>	11	10	1	10,00
2011	8	8	0	-
<b>2012</b>	0	0	0	-
<b>2013</b>	13	9	4	2,25
2014	13	9	4	2,25
2015	11	8	3	2,67
2016	5	5	0	-
<b>2017</b>	8	4	4	1,00
2018	8	4	4	1,00
2019	13	8	5	1,60
2020	12	6	6	1,00
2021	32	22	10	2,20
2022	33	22	11	2,00
2023	7	6	1	6,00
<b>TOTAL</b>	<b>288</b>	<b>216</b>	<b>72</b>	<b>-</b>

Com base nos dados organizados por ano, foram criados gráficos para facilitar a visualização e compreensão:

GRÁFICO 4

Gráfico de colunas 100% empilhadas. 288 julgados coletados entre os informativos 176 (04.02.2000) e 1.088 (31.03.2023)

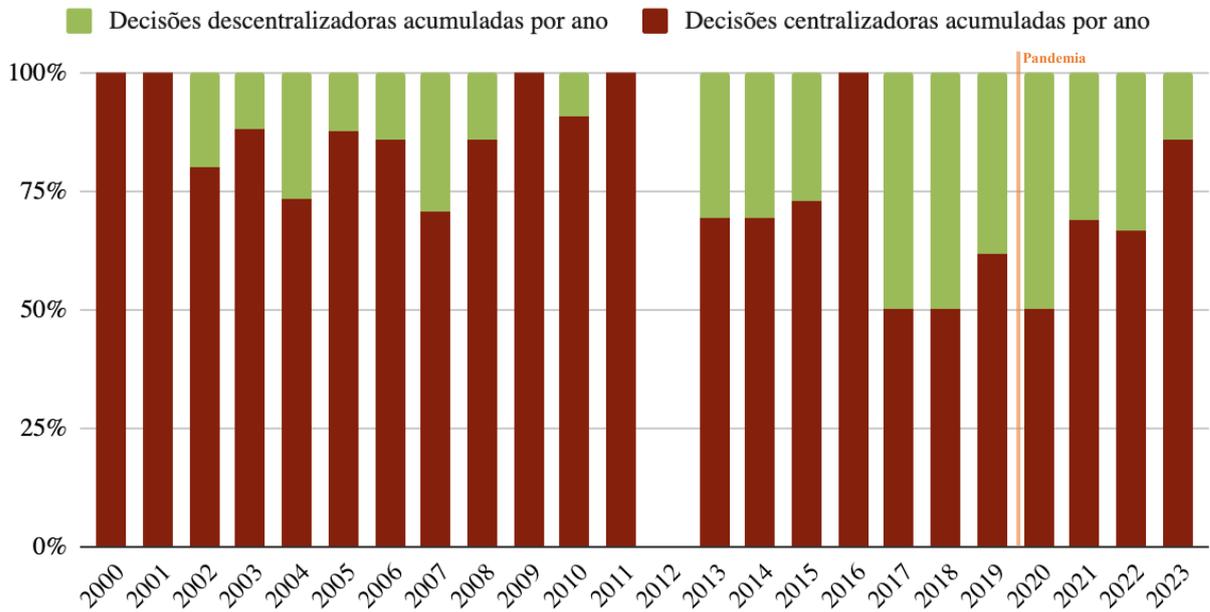
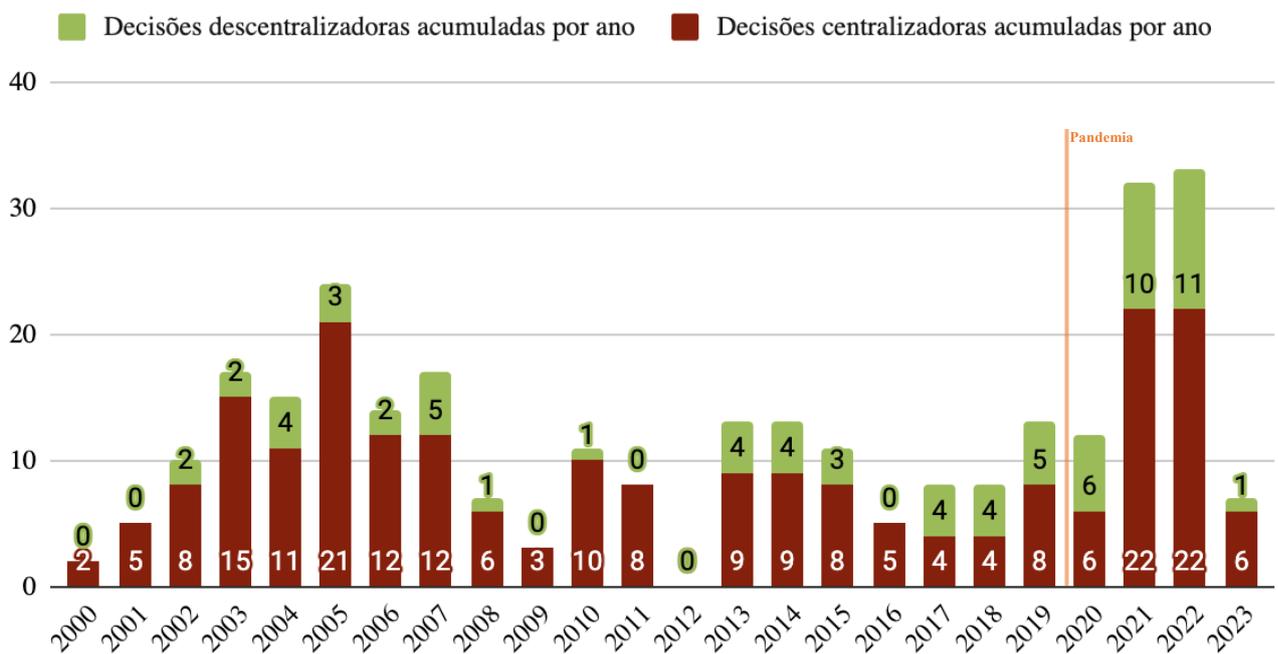


GRÁFICO 5

Gráfico de colunas empilhadas. 288 julgados coletados entre os informativos 176 (04.02.2000) e 1.088 (31.03.2023)



No Gráfico 4, é apresentada a porcentagem de decisões centralizadoras e descentralizadoras em relação ao total anual. Por sua vez, no Gráfico 5, são exibidos os valores absolutos correspondentes.

A análise desses dois gráficos demonstra que, em 2017, houve uma virada de tendência da Corte, sendo o primeiro ano em que a proporção entre decisões centralizadoras e descentralizadoras divulgadas em informativo foi equivalente. Portanto, para melhor compreender esse período, fez-se um novo recorte de dados a partir de 2017.

GRÁFICO 6

Gráfico de barras 100% empilhadas. Decisões centralizadoras acumuladas e descentralizadoras acumuladas envolvendo os 113 julgados referenciados em informativos após 2017

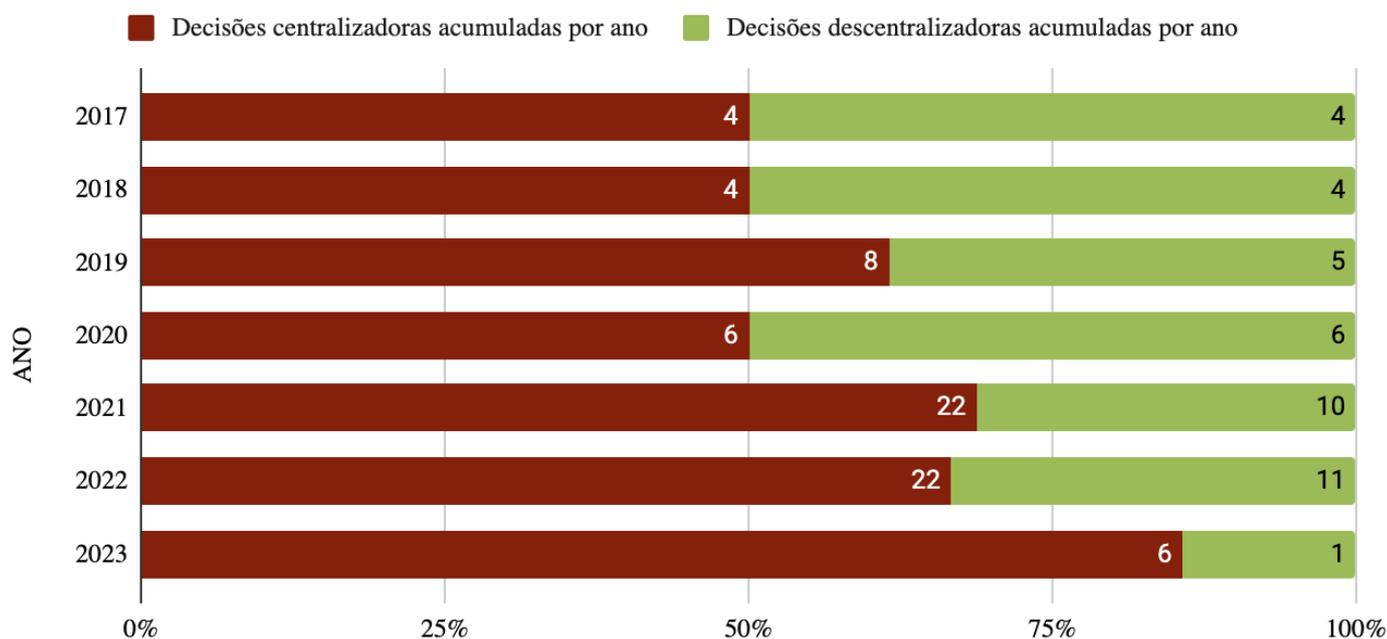
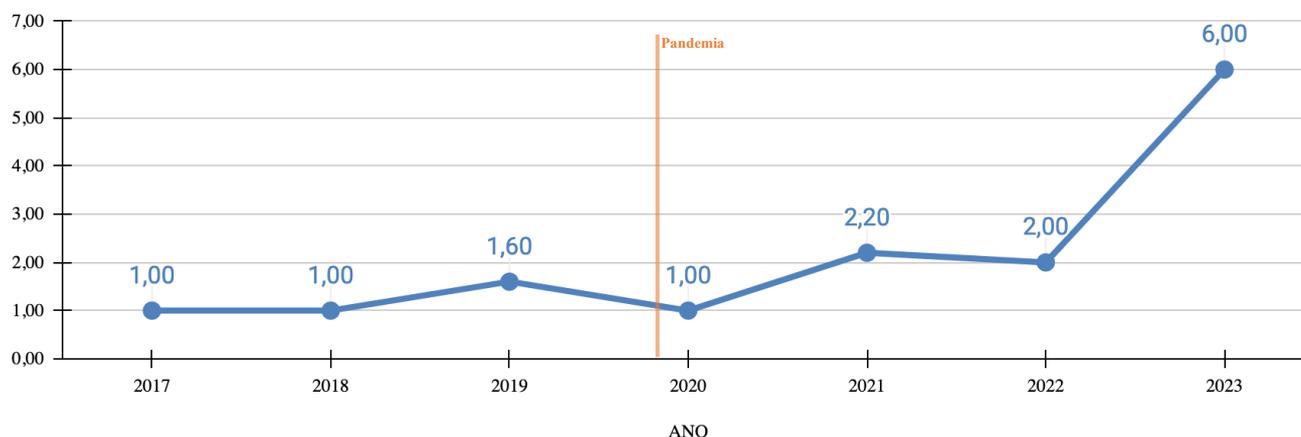


GRÁFICO 7

Proporção entre decisões centralizadoras acumuladas e descentralizadoras acumuladas - 113 julgados referenciados em informativos após 2017



Ao analisar os Gráficos 6 e 7, observa-se que, nos anos de 2017 e 2018, a relação entre os julgados divulgados em informativos apresentava uma proporção equilibrada de 1:1 entre decisões centralizadoras e descentralizadoras, revertendo a tendência centralizadora anterior. Entretanto, em 2019, ocorreu uma mudança nesse padrão, com um discreto aumento na proporção de julgados centralizadores, atingindo 1,60:1,00 em relação às decisões descentralizadoras.

Com o início a pandemia, no ano de 2020, foi registrado retorno ao patamar de 1:1. Posteriormente, nos anos de 2021 e 2022, houve uma reversão dessa tendência descentralizadora, resultando em uma prevalência das decisões centralizadoras, as quais atingiram um patamar de 2:1 em relação às descentralizadoras. Nos três primeiros meses do ano de 2023, essa tendência centralizadora se intensificou ainda mais, elevando-se para uma proporção de 6:1.

A discussão crítica desses resultados quantitativos será feita no capítulo 7.

## CAPÍTULO 4 - ANÁLISE DOS PRECEDENTES DO STF SOBRE CONFLITOS FEDERATIVOS ANTES DA PANDEMIA DE COVID-19

### 4.1 – Introdução da análise qualitativa

Após a conclusão da etapa de análise quantitativa (cujos julgados foram rigorosamente selecionados na metodologia proposta), a investigação prosseguiu com uma fase de análise qualitativa, na qual foram selecionados 62 precedentes jurídicos extraídos do conjunto maior obtido na fase anterior. A seleção qualitativa se deu de forma mais flexível e subjetiva a partir da aparente relevância dos julgados: 37 antes da pandemia; 2 do contexto da pandemia; 23 posteriores à pandemia.

Nesta etapa de análise qualitativa, o propósito é examinar minuciosamente a argumentação empregada pelos Ministros em cada caso, visando identificar os fundamentos que embasaram as decisões nos casos de conflito de competência entre os entes federativos.

A análise desses 62 precedentes permitirá um conhecimento mais profundo acerca das razões que nortearam as decisões dos Ministros ao longo do tempo e evolução dos posicionamentos. Além disso, viabilizará a melhor compreensão da influência de fatores externos na postura da Corte, como alterações na composição do Tribunal e mudanças nas conjunturas político-sociais, com ênfase na investigação acerca da influência exercida pela pandemia de Covid-19.

Pontua-se, de início, que, quanto ao conflito federativo envolvendo normas editadas no âmbito da competência concorrente, era frequente, até os anos 2000, o posicionamento de ser *“incabível a instauração do controle normativo abstrato, em situações de alegada invasão de competência da União Federal, por diploma legislativo editado por Estado-membro”* (ADI 2344 QO, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 23.11.2000), por ausência de ofensa direta à Constituição. Esse argumento foi repetido em outros casos esparsos:

O cotejo entre a norma estadual e a norma geral não configura controle de constitucionalidade, mas tão-somente questão de

simples legalidade (ADI 4.702, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. em 13.12.2018).

Inviabilidade do exame de constitucionalidade da Lei rondoniense: questão posta para cotejar a Lei rondoniense n. 1.126/2002 com a Lei nacional n. 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor). Exame de legalidade que não viabiliza o controle abstrato da lei estadual por meio da ação direta (ADI 2.876, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 21.10.2009).

Em diversos outros julgamentos, no entanto, a Corte enfrentou diretamente a questão e reconheceu o controle concentrado em discussões que envolviam conflitos entre normas de diferentes entes federativos, elaboradas com base na competência concorrente. Em alguns casos, o STF abordou explicitamente o tema:

1. A possível invasão da competência legislativa da União envolve, diretamente, a confrontação da lei atacada com a Carta Republicana (art. 24, incisos V e XII, da Constituição Federal), não havendo que se falar nessas hipóteses em ofensa reflexa à Constituição. (...) (ADI 4.423, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 24.09.2014);

(...) 2 A invasão da competência legislativa da União invocada no caso sub judice envolve, diretamente, a confrontação da lei atacada com a Constituição (CRFB, art. 24, IX e parágrafos), não havendo que se falar nessas hipóteses em ofensa reflexa à Lei Maior. (...) (ADI 4.060, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 25.02.2015).

Este é o entendimento mais adequado, visto que a Constituição atribui à União a competência para estabelecer normas gerais e concede aos demais entes federativos a competência suplementar. Portanto, legislações elaboradas sem respeitar essa divisão ofendem diretamente a Constituição e são passíveis de controle concentrado de constitucionalidade tendo a Constituição como parâmetro.

Passa-se à apreciação, caso a caso, dos precedentes selecionados para a análise qualitativa.

## 4.2 – Análise qualitativa do período pré-pandêmico

### **Caso 1 - ADI 1.266 (2005)**

**Tema:** lei estadual regulamentando material escolar e livros didáticos em estabelecimentos particulares de ensino.

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** educação x diretrizes e bases da educação

**Postura do STF:** descentralização (9x1)

A Confederação nacional dos Estabelecimentos de Ensino – CONAFEM propôs uma ADI visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei 6.586/94, do Estado da Bahia, que regulamentava material escolar e livros didáticos no âmbito de estabelecimentos particulares de ensino.

A autora sustentou a invasão à competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação (art. 22, XXIV). A Assembleia Legislativa sustentou a constitucionalidade por ter sido editada no âmbito da competência concorrente para legislar sobre educação (art. 24, IX).

O Ministro Eros Grau, relator, votou no sentido de que essa disciplina se insere na competência concorrente, de forma a ser possível aos Estados disciplinarem o material escolar e livros didáticos. A única divergência foi do Ministro Marco Aurélio, que entendeu que o tema deveria ser tratado de forma uniforme pela legislação federal.

Assim, nesse precedente envolvendo educação, a Corte adotou uma postura descentralizadora por 9x1, enfatizando a importância de considerar as especificidades regionais no processo de regulamentação de material escolar e livros didáticos.

### **Caso 2 - ADI 2.903 (2005)**

**Tema:** lei estadual que fixa critérios para escolha do Defensor Público-Geral do Estado de forma diversa da legislação federal

**Tipo de conflito:** CxC (concorrente x concorrente)

**Matéria:** Defensoria Pública

**Postura do STF:** centralização (11x0)

A Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP ajuizou uma ADI visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 39/2002, do Estado da Paraíba, que, ao equiparar o Defensor-Público Federal à Secretário de Estado, dispôs que o cargo seria de livre nomeação do Governador, que poderia, dessa forma, escolher pessoas estranhas à instituição.

Estavam em discussão, portanto, os limites de cada ente federativo no âmbito da competência legislativa concorrente para legislar sobre defensoria pública (art. 24, XIII).

O Ministro Celso de Mello, relator, declarou a lei inconstitucional por contrariar as normais gerais fixadas pela legislação federal, tendo em vista que a Lei Complementar Federal 80/1994 estabeleceu que o Defensor Público-Geral deve ser escolhido dentre os integrantes da carreira.

Assim, entendeu-se, por unanimidade, que o dispositivo que exige que o chefe da instituição seja integrante da carreira seria uma norma geral (art. 24, § 1º), de modo que a competência suplementar dos Estados (art. 24, § 2º) não poderia destoar dessa diretriz.

### **Caso 3 - ADI 3.098 (2005)**

**Tema:** lei estadual que estabelece requisitos para os cursos de graduação na área da saúde

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** educação x diretrizes e bases da educação

**Postura do STF:** centralização (8x0)

O Governador do Estado de São Paulo propôs uma ADI visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei 10.860/2001, do Estado de São Paulo, que *“estabelece requisitos para criação, autorização de funcionamento, avaliação e reconhecimento dos cursos de graduação na área da saúde”*.

O Ministro Eros Grau, relator, votou pela inconstitucionalidade da legislação estadual ao fundamento de que ela invadiria a esfera da competência da União de legislar sobre diretrizes e bases da educação (art. 22, XXIV). O entendimento foi seguido à unanimidade dos oito Ministros presentes.

Observa-se, no caso, a adoção de uma postura centralizadora no conflito entre a competência concorrente para legislar sobre educação e a competência privativa para legislar sobre diretrizes e bases da educação, em oposição ao julgamento da ADI 1.266, ocorrido quatro meses antes, em que descentralização no tema foi a posição vencedora. Esse precedente não foi sequer mencionado nos curtos votos da ADI 3.098, para que ficassem claras as razões da distinção.

Neste cenário, desde os precedentes mais remotos do início deste século já se evidencia a oscilação jurisprudencial no tratamento do conflito federativo relativo às competências legislativas.

#### **Caso 4 - ADI 3.645 (2006)**

**Tema:** lei estadual que impõe a obrigação de ser informado, no rótulo, tratar-se de alimento transgênico.

**Tipo de conflito:** CxC (concorrente x concorrente)

**Matéria:** consumidor

**Postura do STF:** centralização (8x0)

O Partido da Frente Liberal ajuizou ADI requerendo a declaração de inconstitucionalidade da Lei 14.861/2005, do Estado do Paraná, que impôs a obrigação de ser informado, no rótulo, tratar-se de alimento transgênico.

O autor alegou que a legislação estadual teria extrapolado os limites de sua competência suplementar e colidido com o Decreto Federal 4.680/2003, que apenas impôs a obrigação desse tipo de informação constar em alimentos cuja presença de organismos geneticamente modificados fosse superior a 1%.

O Governador paranaense sustentou a constitucionalidade da norma ao argumento de ter sido editada no âmbito da competência concorrente legislativa sobre consumo (art. 24, V).

A Ministra Ellen Gracie, relatora, votou pela procedência do pedido autoral, vislumbrando inconstitucionalidade na norma estadual por ter inaugurado uma *“regulamentação paralela e explicitamente contraposta à legislação federal vigente, suprimindo (...) a tolerância de até um por cento de transgenia acaso existente no produto ofertado”* (p. 12 do acórdão). Em sede de debates, a Ministra fez questão de reforçar que o limite de 1% estabelecido na legislação federal tinha amparo em padrões internacionais.

O Ministro Sepúlveda Pertence enfatizou que não haveria *“como estabelecer peculiaridade do consumidor paranaense para que a rotulagem no Paraná seja mais rígida do que aquela que o legislador federal”* (p. 18 do acórdão). Portanto, enfrentou-se expressamente neste precedente a inconstitucionalidade da norma local mais restritiva que tentasse proteger, com mais ênfase do que a norma federal, o interesse coletivo tutelado (no caso, o direito do consumidor).

Conforme observado por André Ramos Tavares (2010, p. 20), a relevância do voto proferido pelo Ministro Sepúlveda Pertence nesta ADI reside primordialmente em sua tentativa de estabelecer um critério discernível para as normas gerais. O Ministro ressalta explicitamente que nem toda temática relacionada ao consumo necessariamente requer uma aplicação em âmbito nacional. Todavia, delineia que a questão específica relativa à rotulagem de produtos se constitui como uma dessas matérias que demanda uma uniformidade a nível nacional.<sup>85</sup>

O julgamento, de tom centralizador, foi unânime por 8x0 e restringiu o espaço para que os Estados estabeleçam normas específicas mais rigorosas para proteção do consumidor.

---

<sup>85</sup> TAVARES, André Ramos. **Normas gerais e competência legislativa concorrente**: uma análise a partir das decisões do STF. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, São Paulo, n. 73/74, p. 1-39, jan./dez. 2011.

**Caso 5 - ADI 2.359 (2006)**

**Tema:** lei estadual que permite o reaproveitamento de recipientes reutilizáveis ainda que por empresas concorrentes.

**Tipo de conflito:** CxC (concorrente x concorrente)

**Matéria:** consumidor x comercial

**Postura do STF:** descentralização (9x1)

A Condenação Nacional da Indústria – CNI ajuizou ADI visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 5.652/1998, do Estado do Espírito Santo, que permitiu o reaproveitamento de recipientes reutilizáveis ainda que por empresas concorrentes.

A autora argumentou que tal norma invadiria a competência privativa da União para legislar sobre direito comercial e penal (art. 22, I), tendo em vista que a Lei Federal 9.279/1996, ao regular a propriedade industrial, tipificou como crime a conduta de *“quem importa, exporta, vende, oferece ou expõe à venda, oculta ou tem em estoque produto de sua indústria ou comércio, contido em vasilhame, recipiente ou embalagem que contenha marca legítima de outrem”* (art. 190, II).

Na defesa do ato, o Governador e a Assembleia Legislativa capixabas sustentaram que a norma foi editada com base na competência legislativa concorrente envolvendo consumo (art. 24, V).

O Ministro Eros Grau, relator, votou pela improcedência da ação, entendendo que a legislação versava sobre consumo, e não sobre marcas. Para tanto, explorou particularidades do mercado de reaproveitamento de recipientes e os impactos no consumidor.

O Ministro Ricardo Lewandowski, em voto de meia página, abriu a divergência ao entender que a lei invadiria a competência privativa da União porque *“desborda um pouco o âmbito do direito do consumidor”*. Não se explicou, contudo, esse extravasamento da matéria.

O Ministro Carlos Ayres Britto, ao seguir o relator, consignou que a norma não minimizou a proteção das marcas, de modo que não teria invadido a competência privativa da União. Seguindo a mesma lógica, o Ministro Cezar Peluso afirmou não ter vislumbrado *“interferência no registro de marca, nem ofensa à propriedade intelectual”* (p. 16 do acórdão).

O Ministro Gilmar mendes ponderou que apenas seguiria o relator por não haver norma geral regulamentando o reaproveitamento de recipientes. Essa mesma ponderação foi repetida pelo Ministro Sepúlveda Pertence.

Ao final, merece destaque a curiosa a observação feita pelo Ministro Marco Aurélio, destacando a sua percepção de que *“o Tribunal começa a dar passos no sentido de realmente conferir concretude à competência normativa dos Estados, homenageando a federação, no campo da proteção do consumidor”* (p. 19 do acórdão).

Assim, em uma postura descentralizadora, o pedido foi julgado improcedente por 9x1, servindo como um marco no qual o STF atribuiu maior autonomia aos Estados para tutelar as relações de consumo, ainda que sem estabelecer um critério mais claro e objetivo para a solução desse tipo de conflito.

### **Caso 6 - ADI 3.533 (2006)**

**Tema:** lei distrital que impôs às empresas de telefonia fixa a instalação de contadores de pulso em cada ponto do consumo

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** consumidor x telecomunicação

**Postura do STF:** centralização (8x3)

O Governador do Distrito Federal propôs ADI em face da Lei Distrital n. 3.596/05, que continha esta disposição: *“Art. 1º - As concessionárias de telefonia fixa ficam obrigadas a colocar contadores de pulso em cada ponto de consumo no endereço que estiverem instaladas, no âmbito do Distrito Federal”*.

O Governador alegou a invasão da competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações (art. 22, IV). Por sua vez, a Câmara Legislativa defendeu o ato com base na competência concorrente para legislar sobre consumo (art. 24, V).

O STF, em acórdão da relatoria do Ministro Eros Grau, entendeu que a regulação dos contadores de pulso nas ligações telefônicas é um tema de telecomunicações e, portanto, de competência privativa da União, julgando a ação procedente para declarar a lei inconstitucional.

O voto do relator, contendo seis parágrafos lançados em menos de uma página e meia, não explica o porquê da primazia da competência privativa no caso e nem sequer tenta enfrentar o argumento da norma cuidar de competência concorrente.

A Ministra Cármen Lúcia acompanhou o relator e explicitou as razões que a levaram a afastar a competência concorrente do Distrito Federal e privilegiar a competência privativa da União. Para a Ministra, a regulação dos direitos dos consumidores de um determinado serviço público deve ser exercida pelo ente que detém a sua titularidade. Isso porque o ente titular possuiria melhor expertise em relação à prestação do serviço, resultando em uma regulação mais adequada. Além disso, a regulação dos direitos dos usuários acabaria por afetar as próprias obrigações do contrato de concessão feito pelo titular do serviço, o que não poderia ser afetado por legislação proveniente de ente diverso:

Reitero que a competência para atuar quanto aos direitos do usuário decorrentes ou havidos em virtude da prestação dos serviços públicos devem ser cuidados pelo ente titular de cada um deles no que concerne às matérias objeto do contrato de concessão, em cujas cláusulas são definidas as obrigações das partes. De se notar que a fiscalização do cumprimento do contrato, aí incluída aquela para o fim de garantir direitos constitucionais, como os dos usuário-consumidores do serviço, não é faculdade, mas dever do ente administrativo. Não posso concluir, portanto, ser constitucionalmente possível que um ente não participante da concessão possa impor - por definição legal genérica - a uma das partes do contrato de concessão, de que é parte outra pessoa política, obrigações, ainda que ao argumento de que tanto se daria para o bem do consumidor (p. 7 do acórdão).

O Ministro Ricardo Lewandowski seguiu o relator e acrescentou, em voto de um parágrafo, que assim o fazia porque a obrigação imposta pela legislação distrital não estava prevista em contrato, o que acabava por alterar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.

A conclusão do julgamento foi o de declarar a lei inconstitucional por 8x3, vencidos os Ministros Joaquim Barbosa, Carlos Ayres Britto e Marco Aurélio, que entendiam pela prevalência da competência concorrente no caso. O destaque do caso fica pelo parco desenvolvimento dos argumentos utilizados.

#### **Caso 7 - ADI 3669 (2007)**

**Tema:** lei estadual que obriga o oferecimento da disciplina língua espanhola como opção de língua estrangeira

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** educação x diretrizes e bases da educação

**Postura do STF:** descentralização (9x0)

O Governador do Distrito Federal propôs uma ADI visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei Distrital 3.694/2005, que estabelecia às escolas públicas a obrigatoriedade de oferecer a disciplina língua espanhola como opção de língua estrangeira para os alunos do ensino fundamental e médio.

O autor argumenta que teria ocorrido invasão da competência privativa da União para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV), porquanto a Lei Federal 11.161/2005 dispôs que a obrigatoriedade de oferta do ensino da língua espanhola seria implementada de forma gradativa em cinco anos para o ensino médio e seria apenas facultativa para o ensino fundamental.

A Ministra Cármen Lúcia, relatora, votou pela constitucionalidade da legislação distrital, assentando a competência regional para fixar os conteúdos educativos específicos a serem ministrados para a comunidade local.

Essa posição foi acompanhada, sem acréscimos, por todos os nove Ministros presentes à sessão e representa importante precedente em que se prestigiou uma iniciativa alinhada com os interesses da comunidade local ainda que divergente com a opção adotada pela União.

### **Caso 8 - ADI 682 (2008)**

**Tema:** lei estadual que permitia a matrícula antecipada na 1ª série de crianças com seis anos a completar

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** educação x diretrizes e bases da educação

**Postura do STF:** descentralização (9x0)

O Governador do Estado do Paraná ajuizou uma ADI visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei 9.346/1990, do Estado do Paraná, que permitia a *“matrícula escolar antecipada, em classe de 1ª série regular de 1º grau, de crianças que vierem a completar 06 (seis) anos de idade até o final do ano letivo de matrícula”*.

O argumento do autor se baseava na invasão à competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV). Assim, a lei estadual iria de encontro com a Lei Federal 5.692/1971, pois esta prevê que *“para o ingresso no ensino de 1º grau, deverá o aluno ter idade mínima de sete anos”*.

O Ministro Maurício Corrêa, relatou, votou pela constitucionalidade da legislação estadual, aduzindo que *“afastar essa prerrogativa do Estado-Membro (...) seria mutilar ainda mais o já angusto rol das competências a ele reservadas”* (p. 9 do acórdão). A posição foi seguida à unanimidade (9x0).

Assim, no julgamento de quatro ações em curto espaço de tempo envolvendo o conflito entre a competência privativa para legislar sobre diretrizes e bases da educação e a competência concorrente para legislar sobre educação, verifica-se que o STF decidiu pela posição centralizadora em uma (ADI 3098) e pela descentralizadora em três (ADIs 1.266, 3.669 e 682), evidenciando uma tendência à

descentralização nessa temática na década de 2000. Todavia, não se fez possível identificar um critério claro que justificasse a oscilação verificada.

### **Caso 9 - ADI 2.832 (2008)**

**Tema:** lei estadual que estabelece obrigatoriedade de informação nos rótulos de embalagens de café

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** consumidor x direito comercial e comércio interestadual

**Postura do STF:** descentralização (9x1)

A Confederação Nacional da Indústria - CNI ajuizou ADI requerendo a declaração de inconstitucionalidade da Lei 13.519/2002, do Estado do Paraná, ao fundamento invasão da competência privativa da União para legislar sobre direito comercial (art. 22, I) e comércio interestadual (art. 22, VIII).

A norma impugnada exige que o rótulo das embalagens de café comercializado no Paraná informe a porcentagem de cada espécie vegetal presente no produto, e que apenas produtos produzidos a partir de grãos de espécies vegetais do gênero *Coffea* fossem denominados “café”.

Defendendo a constitucionalidade da norma, a Assembleia Legislativa do Estado do Paraná sustentou que a legislação foi editada com base na competência concorrente do Estado sobre consumo (art. 24, V).

O Ministro Ricardo Lewandowski, relator, votou pela constitucionalidade da legislação estadual, ao fundamento de que sua finalidade foi salvaguardar os interesses do consumidor mediante o fornecimento de informações claras e precisas sobre as particularidades dos produtos comercializados no âmbito territorial do Estado do Paraná. Ou seja, entendeu-se que a exigência de informação adequada nos rótulos se insere na temática de direito do consumidor, matéria de competência concorrente entre todos os entes federativos.

No entanto, o Relator votou pela inconstitucionalidade da parte final do artigo 2º da norma impugnada, a fim de retirar do ordenamento jurídico a expressão “seja

comercializada no Brasil”, uma vez que a norma estadual não poderia impor obrigações para além de suas divisas.

Mesmo com essa ressalva, a posição nitidamente privilegia a descentralização, pois entende que a norma foi editada no âmbito da competência concorrente, e não da privativa da união, tal como bem sintetizou o Ministro Celso de Mello neste trecho de seu voto:

Louvo a iniciativa do Estado do Paraná pela edição da Lei nº 13.519/2002, pois, ao assim agir, cumpriu, de maneira consequente, o dever de proteção ao consumidor, que traduz obrigação que se impõe não apenas à União Federal, mas a todas as comunidades jurídicas que compõem a estrutura institucional do Estado federal brasileiro (p. 36 do acórdão).

O Ministro Gilmar Mendes, ao acompanhar o Relator, fez relevante referência a ser o caso em análise um exemplo de aplicação do conceito de “laboratório legislativo”: *“a partir da perspectiva do consumidor, é possível deixar ao Estado a possibilidade de fazer aquilo que os americanos chamam de ‘laboratório legislativo’, a própria experiência institucional no seu âmbito”* (p. 44 do acórdão).

A referência ao “laboratório legislativo”, feita desde os anos 2000, reforça a compreensão de que este precedente foi deferente à descentralização, pois se estimulou a ideia de testagem de novas leis em uma escala menor, para posteriormente, se exitosas, serem replicadas em outros lugares.

O Ministro Joaquim Barbosa abriu a divergência para declarar a inconstitucionalidade também do § 1º do art. 1º, ao argumento de que a limitação da comercialização no Paraná sob a denominação de café apenas de produtos produzidos a partir de determinada espécie vegetal, a legislação estadual acaba por restringir a circulação de bens e, por isso, invadia a competência privativa da União.

Ao final, a Corte Constitucional, em postura descentralizadora, reconheceu, por 9x1, a constitucionalidade da legislação estadual em questão, vencido apenas o Ministro Joaquim Barbosa, que defendia uma posição centralizadora.

**Caso 10 - ADI 1.980 (2009)**

**Tema:** lei estadual que impôs aos postos revendedores de combustível a obrigação de informar sobre a natureza, procedência e qualidade dos produtos.

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** consumidor x comércio de combustíveis

**Postura do STF:** descentralização (8x0)

A Confederação Nacional do Comércio – CNC propôs ADI para ser declarada a inconstitucionalidade da Lei 12.420/1999, do Estado do Paraná, que obrigava os postos revendedores de combustíveis situados na respectiva unidade da federação a fornecerem *“informações corretas, claras, precisas e ostensivas sobre natureza, procedência qualidade dos produtos combustíveis comercializados”* e proibia que as empresas distribuidoras fornecessem *“produtos combustíveis a postos revendedores que exibam a marca e a identificação de outra distribuidora”*.

A tese pela inconstitucionalidade da norma sustenta a invasão da competência privativa da União para legislar sobre “comércio de combustíveis”, com base nos artigos 22, I, IV e XII, 177, §§ 1º e 2º, e 238 da Constituição.

A seu turno, a tese pela constitucionalidade defende que se trata de matéria atinente à proteção do consumidor (art. 24, V).

O Ministro Cezar Peluso, relator, defendeu a postura descentralizadora e enfatizou o caráter suplementar da norma ao destacar a competência do Estado para *“legislar concorrentemente, de forma específica, adaptando as normas gerais de `produção e consumo´ e de `responsabilidade por dano ao (...) consumidor´ expedidas pela União às peculiaridades e circunstâncias locais”*.

O voto foi acompanhado à unanimidade pelos oito ministros presentes no julgamento, demonstrando, em certa medida, a adesão da Corte ao federalismo cooperativo ao permitir a adaptação das legislações estaduais às necessidades específicas de cada unidade federativa, mormente quando se trata de informações fornecidas aos consumidores.

**Caso 11 - ADI 3.322 (2010)**

**Tema:** lei distrital que impôs às empresas de telefonia fixa a obrigação de individualizarem informações nas faturas.

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** consumidor x telecomunicação

**Postura do STF:** centralização (9x0)

O Governador do Distrito Federal ajuizou ADI em face da Lei Distrital n. 3.426/2004, argumentando que ela invadiria a competência privativa da União para legislar sobre telecomunicação (art. 22, IV) ao impor estas obrigações às empresas de telefonia fixa:

Art. 1º Ficam as empresas concessionárias prestadoras de serviço de telefonia fixa, no Distrito Federal, obrigadas a emitirem a fatura de cobrança, com a individualização de cada ligação local realizada pelo consumidor, fazendo constar, pelo menos, as seguintes informações;

I - data da ligação;

II - horário da ligação;

III - duração da ligação;

IV - número do telefone chamado;

V - valor cobrado.

A Câmara Legislativa do Distrito Federal defendeu a constitucionalidade da lei ao argumento de que ela teria sido editada na competência legislativa concorrente de legislar sobre direito do consumidor (art. 24, V).

O Ministro Gilmar Mendes, relator, votou pela inconstitucionalidade da lei ao fundamento de não ser cabível a ingerência de legislações estaduais nas relações jurídico-contratuais estabelecidas entre a União e as empresas concessionárias de serviços públicos de telecomunicação, especialmente quando isso interferir nos contratos de concessão de serviços públicos federais.

A decisão, de caráter centralizador, foi unânime pelo placar de 9x0. É possível perceber uma forte tendência centralizadora da Corte quando em discussão matéria

relacionada à telecomunicação, em detrimento da valorização da competência concorrente em matéria de direito do consumidor.

### **Caso 12 - ADI 4.478 (2011)**

**Tema:** lei estadual que impôs às empresas de telefonia fixa e móvel a proibição de cobrança de assinatura básica

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** consumidor x telecomunicação

**Postura do STF:** centralização (8x1)

A Associação Brasileira de Concessionárias de Serviço Telefônico Fixo Comutado – ABRAFIX propôs ADI requerendo a declaração de inconstitucionalidade da Lei 1.336/2009, do Estado do Amapá, que vedava a cobrança *“pelas concessionárias prestadoras de serviço de telefonia fixa e móvel, das tarifas de assinatura básica, cobradas de seus consumidores e usuários”*, por ofensa à competência privativa da União para legislar sobre telecomunicação (art. 22, IV).

A norma não teve a sua constitucionalidade defendida no caso concreto. Todavia, é possível se cogitar do argumento de se tratar de competência legislativa concorrente fundada na proteção do consumo (art. 24, V).

O Ministro Ayres Britto, relator, votou pela constitucionalidade da norma. Para tanto, defendeu uma interpretação restritiva do conceito de telecomunicação, que apenas deveria abranger questões de *“infraestrutura, instalações operacionais e condições de titularidade e investidura em prestação de serviços”* Nessa acepção, ficariam fora do conceito legislações versando sobre as *“relações jurídicas entre o efetivo prestador de serviço público e os respectivos usuários-consumidores”* (p. 6 do acórdão).

Em sede de debates, o Ministro Gilmar Mendes ponderou sua preocupação com a *“necessidade de tratamento unitário do tema (...), sob pena de se criarem ‘ilhas’ que acabam por onerar o serviço que é regulado nacionalmente”* (p. 19 do acórdão). No mesmo sentido, o Ministro Dias Toffoli mostrou apreensão com a instauração de *“regramentos diferenciados, em cada Estado da Federação, em matéria que demanda*

*atuação centralizada em todo o território nacional, dadas as particularidades desse ramo de atividade” (p. 27 do acórdão).*

A divergência foi aberta pelo Ministro Luiz Fux, que julgou o pedido procedente por entender que a legislação estadual tratou da matéria de telecomunicação, da competência privativa da União. Isso porque existiria uma relação direta entre a definição do regime jurídico de cobrança da tarifa que remunera o serviço de telecomunicação e a competência legislativa para regulamentar os aspectos desse serviço público, a fim de preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.

Prevaleceu, por 8x1, a posição centralizadora, tendo o Ministro Luiz Fux sido designado redator do acórdão.

### **Caso 13 - ADI 3.847 (2011)**

**Tema:** lei estadual que impôs às empresas de telefonia fixa e móvel a proibição de cobrança de assinatura básica

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** consumidor x telecomunicação

**Postura do STF:** centralização (7x1)

A ADI foi proposta pelo Governador do Estado de Santa Catarina em face da Lei Estadual 13.921/2007, que proibia a cobrança da de assinatura básica pelas prestadoras de serviços de telefonia fixa e móvel.

O julgamento ocorreu na mesma sessão da ADI 4.478, pois ambas versavam sobre normas de idêntico conteúdo material. Também na ADI 3.847, o STF declarou a inconstitucionalidade da norma impugnada por invasão à competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações, vencido o Ministro Ayres Britto e impedido o Ministro Dias Toffoli, resultando no placar de 7x1.

As duas ADIs reforçam a tendência centralizadora da Corte em matéria de telecomunicações, pois é nitidamente priorizada a competência privativa da União em

detrimento da competência concorrente dos entes subnacionais para legislar sobre consumo.

#### **Caso 14 - ADI 2.397 (2012)**

**Tema:** lei federal (Estatuto do Torcedor) que regulamenta, de forma detalhada, o desporto e a proteção do torcedor

**Tipo de conflito:** CxC (concorrente x concorrente)

**Matéria:** desporto

**Postura do STF:** centralizadora (10x0)

O Partido Progressista – PP ajuizou uma ADI visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei Federal 10.671/2003, conhecida como Estatuto do Torcedor, ao fundamento, no foco que importa a este trabalho, de que as minúcias da legislação extrapolariam a competência concorrente da União para legislar sobre desporto (art. 24, IX), restrita às normas gerais (art. 24, § 1º).

O Ministro Cezar Peluso, relator, rechaçou a posição de que a União teria extrapolado a sua competência ao fundamento de que “*as normas gerais expedidas não poderiam reduzir-se, exclusivamente, a princípios gerais, sob pena de completa inocuidade prática*” (p. 18 do acórdão). Ou seja, admitiu-se que a competência para editar normas gerais não se limita à proclamação de princípios e diretrizes. Assim, ao alargar o conceito de norma geral e, por conseguinte, a própria competência da União, o presente julgado tem feição centralizadora.

O voto do Ministro relator foi seguido à unanimidade. Este precedente reveste-se de relevância ao instigar a reflexão acerca dos entraves suscitados na abordagem ampliativa do conceito de normas gerais, preconizada pelo Ministro relator. A crítica plausível reside no fato de que a dilatação do conceito de norma geral pode conduzir à erosão da autonomia dos entes subnacionais, debilitando o federalismo cooperativo ao esvaziar a competência suplementar.

#### **Caso 15 - ADI 903 (2013)**

**Tema:** lei estadual que obriga os concessionários de transporte público intermunicipal a promoverem adaptações nos veículos para pessoas com deficiência

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** proteção das pessoas com deficiência x trânsito e transporte

**Postura do STF:** descentralizadora (10x0)

A Confederação Nacional do Transporte – CNT ajuizou uma ADI visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei 10.820/1992, do Estado de Minas Gerais, que obrigava às empresas de transporte coletivo intermunicipal a promover adaptações em seus veículos para facilitar o acesso e a permanência de pessoas com deficiência.

A autora sustentou a invasão da competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI). Por sua vez, a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais defendeu a constitucionalidade da norma ao fundamento de que teria sido editada no âmbito da competência concorrente para legislar sobre proteção de pessoas com deficiência (art. 24, XIV). Assim, trata-se de nítido caso envolvendo o conflito entre as esferas de competência privativa e concorrente.

O Ministro Dias Toffoli, relator, votou pela prevalência da competência concorrente no caso, aludindo à *“densidade do direito à acessibilidade física das pessoas com deficiência”* (p. 12 do acórdão).

A posição do voto do relator foi seguida pela unanimidade dos 10 ministros presentes à sessão. Entretanto, uma análise aprofundada dos debates travados entre os ministros revela que a ausência de norma federal específica sobre a matéria, quando a legislação estadual foi publicada, desempenhou um papel crucial na fundamentação das razões que levaram ao resultado do julgamento. Essa lacuna normativa na esfera federal parece ter influenciado a interpretação dos ministros, levando-os a privilegiar a competência concorrente apenas em razão do silêncio do legislador federal.

### **Caso 16 - ADI 2.818 (2013)**

**Tema:** lei estadual que permite o reaproveitamento de recipientes reutilizáveis ainda que por empresas concorrentes.

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** consumidor x comercial

**Postura do STF:** descentralização (9x0)

O Governador do Estado do Rio de Janeiro ajuizou uma ADI visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei 3.874/2002, que disciplina a disciplina a comercialização de produtos por meio de vasilhames, recipientes ou embalagens reutilizáveis.

A discussão é idêntica à travada na ADI 2.359 (2006) envolvendo o conflito entre a competência concorrente para legislar sobre consumo (art. 24, V) e a competência privativa para legislar sobre direito comercial (art. 22, I).

Em 2006, a norma estadual foi declarada constitucional por 9x1. Em 2013, a postura também foi pela descentralização, em uma votação unânime de 9x0. Constata-se, assim, certa tendência da Corte em privilegiar a competência concorrente nesse tipo de conflito envolvendo direito do consumidor e direito comercial.

#### **Caso 17 - ADI 4.369 (2014)**

**Tema:** lei estadual que impôs às empresas de telefonia fixa e móvel a proibição de cobrança de assinatura básica

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** consumidor x telecomunicação

**Postura do STF:** centralização (9x0)

Em 2014, o Supremo Tribunal Federal voltou a enfrentar o tema de legislação estadual proibindo a cobrança da assinatura básica em serviços de telecomunicação, desta vez envolvendo norma do Estado de São Paulo.

Em acórdão relatado pelo Ministro Marco Aurélio, a Corte manteve a linha argumentativa centralizadora que adotou em 2011 no julgamento das ADIs 4.478 e 3.847, a fim de considerar esse assunto como da competência privativa da União (art. 22, V). O julgamento, ocorrido após a aposentadoria do Ministro Ayres Britto, que

vinha mantendo entendimento contrário, deu-se pela posição unânime dos nove ministros presentes à sessão.

### **Caso 18 - ADI 4.060 (2015)**

**Tema:** lei estadual que fixa o número máximo de alunos em sala de aula

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** educação x diretrizes e bases da educação

**Postura do STF:** descentralização (8x0)

A Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino - CONFENEM ajuizou uma ADI visando à declaração de inconstitucionalidade da lei 9.394/1996, do Estado de Santa Catarina, que estabeleceu número máximo de alunos em sala de aula, ao fundamento de que teria ocorrido invasão da competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação.

Mantendo a postura descentralizadora que o STF vinha adotando no conflito nesse tema (vide ADI 1.266, ADI 3669, ADI 682 e ADI 2.832), o Ministro Lux Fux, relator, votou pela constitucionalidade da norma sob a justificativa de que *“não havendo necessidade autoevidente de uniformidade nacional na disciplina da temática, proponho prestigiar a iniciativa local em matéria de competências legislativas concorrentes”* (p. 15 do acórdão).

Nesse voto, o Ministro Luiz Fux fez enfática defesa da autonomia dos Estados e dos Municípios, chegando a aduzir que *“cumpra não inflacionar a compreensão das normas gerais”* e que *“o benefício da dúvida deve ser pró-autonomia dos Estados e Municípios”* (p. 15 do acórdão).

A posição chama atenção por dois motivos: primeiro, por ser a primeira vez que o Ministro Luiz Fux se posiciona de forma tão enfática nesse sentido, ao contrário do Ministro Carlos Ayres Britto e da Ministra Rosa Weber que vinham insistindo na necessidade de uma jurisprudência mais coerente em favor da descentralização.

Segundo, e ainda mais notável, pelo fato de apenas oito dias<sup>86</sup> após este julgado, o Ministro Luiz Fux, no RE 586.224 (2015), envolvendo a lei de Paulínea/SP sobre a queima de palha da cana-de-açúcar, adotou posição diametralmente oposta defendendo uma posição bastante centralizadora. Da mesma forma, na ADI 3.835 (2016), o Ministro Luiz Fux adotou a posição centralizadora em um tema que marcou o começo de uma divisão mais nítida entre os ministros a favor e aqueles contrários à centralização. Assim, este voto, mormente no tom enfático pela descentralização, contrasta com as posições previamente e posteriormente adotadas pelo Ministro Luiz Fux no contexto temporal em que produzido.

De toda forma, a posição do Ministro Relator foi acolhida à unanimidade dos oito ministros presentes, sendo que a presente ADI 4.060 foi utilizada pelo próprio Ministro Luiz Fux como precedente para justificar a adoção de uma postura descentralização nos julgamentos envolvendo o enfrentamento da pandemia de Covid-19.

Por fim, registre-se que nos votos dos Ministros Luiz Fux e Gilmar Mendes foi mencionada a ideia de “laboratórios da democracia” como argumento para uma postura mais descentralizadora da Corte. Entretanto, essas referências foram genéricas e sem maior desenvolvimento.

### **Caso 19 - RE 586.224 (2015)**

**Tema:** Lei municipal que proíbe a queima de palha da cana-de-açúcar e o uso de fogo em atividades agrícolas

**Tipo de conflito:** CxC (concorrente x concorrente)

**Matéria:** meio ambiente e controle de poluição

**Postura do STF:** centralização (9x1)

O Sindicato da Indústria da Fabricação do Alcool do Estado de São Paulo – SIFAESP e pelo Sindicato da Indústria de Açúcar no Estado de São Paulo - SIAESP ajuizaram uma ADI perante o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - TJSP em

---

<sup>86</sup> A ADI 4.060 foi julgada em sessão plenária de 25.02.2015; o RE 586.224, de 05.03.2015.

face à Lei nº 1.952/1995, do Município de Paulínia/SP, que proibiu “*sob qualquer forma, o emprego de fogo para fins de limpeza e preparo do solo no Município de Paulínia, inclusive para o preparo do plantio e para a colheita de cana-de-açúcar e de outras culturas*”.

O TJSP julgou o pedido improcedente, assentando que a legislação teria sido editada no âmbito da competência municipal de legislar concorrentemente sobre meio ambiente, suplementando a legislação estadual com base no interesse local. Contra essa decisão, o Estado de São Paulo interpôs recurso extraordinário sustentando que a norma municipal contraria a legislação estadual sobre o tema, o que violaria o 24, VI, e 30, II, da Constituição. Isso porque a Lei 11.241/2002, do Estado de São Paulo, fixou um cronograma para o fim progressivo do uso da técnica de queima da palha da cana-de-açúcar.

O Ministro Luiz Fux, relator, concentrou a maior parte do seu voto na análise de questões multidisciplinares sobre o tema, chegando à conclusão de que a melhor solução política seria o fim gradativo do uso da queima da palha da cana-de-açúcar, pois assim seriam alcançados, em sua visão, menor desemprego e impacto socioeconômico.

Assim, ao enfrentar a questão jurídica subjacente, qual seja o conflito de competências, percebe-se que o Ministro relator já havia se decidido, por razões de direito material, pela prevalência da regra que possibilitava o fim planejado e gradual do uso dessa técnica.

Com efeito, ao analisar especificamente o conflito de competências, o Ministro Luiz Fux assentou que a legislação municipal, de caráter residual, não poderia disciplinar a matéria de forma a contrariar a legislação estadual que esgota o tema. Ou seja, se a legislação estadual expressamente permitiu o fim gradativo, não poderia a legislação municipal ser mais restritiva para impor a eliminação imediata, pois “*se o ente competente exaure a matéria, não poderá ser limitado por quem tem a opção de complementar à disciplina adotada*” (p. 36 do acórdão).

Nos votos que seguiram o relator, houve menções à *extrapolação do interesse local, como destacado pelo Ministro Luís Roberto Barroso: “os interesses transcendem ao âmbito municipal, é um interesse mais abrangente do que estritamente o interesse do Município de Paulínia”*. Verifica-se, nessa linha argumentativa, a adoção de um conceito restritivo de interesse local, pois foi dada primazia aos efeitos reflexos da proibição (no trabalho e na economia) e reduzida a relevância de o efeito direto (proibição de uso da técnica) se restringir ao território municipal.

A Ministra Rosa Weber ficou vencida ao votar pela constitucionalidade da legislação municipal ao fundamento de que o Município poderia restringir a norma estadual, mormente quando ele *“sai na defesa da saúde dos seus munícipes, do pessoal que ali reside”* (p. 47 do acórdão).

Assim, a lei municipal foi declarada inconstitucional por 9x1 e firmada a tese de repercussão geral: *“o município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados”*.

É relevante considerar que a tese estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal, ao destacar a necessidade de harmonia entre as legislações dos entes federativos, gerou uma limitação na capacidade dos municípios de adotar medidas de proteção ao meio ambiente em níveis mais rigorosos que os entes superiores. A crítica a essa abordagem reside na possibilidade de, involuntariamente, gerar um enfoque menos eficiente no enfrentamento das questões ambientais locais, enfraquecendo o papel dos municípios como protagonistas na tutela do meio ambiente em seu território.

### **Caso 20 - ADI 2.615 (2015)**

**Tema:** lei estadual que fixou condições de cobrança do valor de assinatura básica de serviços de telefonia fixa

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** consumidor x telecomunicação

**Postura do STF:** centralização (8x1)

O Governador do Estado de Santa Catarina ajuizou uma ADI contra a Lei Estadual 11.908/2001, que permitia às empresas de telefonia fixa cobrassem a assinatura básica residencial somente se oferecerem um desconto correspondente no uso dos serviços telefônicos, bem como limitava o valor dessa assinatura básica residencial ao cobrado em novembro de 2000, acrescido da inflação.

Diferentemente das ADIs 4.478 e 3.847, julgadas em 2011, e da ADI 4.369, julgada em 2014, cujas legislações estaduais versavam sobre a proibição da cobrança da assinatura básica, esta ADI 2.615, de 2015, cuidava de legislação estadual com objeto ligeiramente diferente, que não chegava a proibir a cobrança e apenas estabelecia determinadas condições para essa incidência.

Entretanto, o Supremo Tribunal Federal chegou ao mesmo resultado das ADIs anteriores e também julgou esta ação procedente para declarar a lei estadual inconstitucional por violar a competência privativa da União para explorar os serviços públicos de telecomunicações (art. 22, IV). Não houve defesa da constitucionalidade da lei, pois a Assembleia Legislativa não se manifestou e a AGU se manifestou pela inconstitucionalidade da norma. De toda forma, a alegação possível seria argumentar que a legislação teria sido editada com fundamento na competência concorrente dos Estados para legislar sobre consumo (art. 24, V).

O voto do Ministro Relator, Eros Grau, afirma que a competência para legislar sobre telecomunicação é da União e que, por isso, a lei seria inconstitucional. Contudo, o curto voto nem sequer menciona – muito menos enfrenta o argumento – sobre a possível competência concorrente do Estado para legislar sobre consumo.

Em voto-vista, o Ministro Ayres Britto inaugurou a divergência e, assim como já havia feito quando ficou vencido na ADI 4.478 (2011), defendeu que a lei estadual impugnada não abordou diretamente o tema telecomunicação em sua acepção técnica, conforme definido, pela própria legislação de regência, como a *“transmissão, emissão ou recepção de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza, por fio, rádio, eletricidade, meios óticos ou qualquer outro processo eletromagnético”*. Em vez disso, a lei teria tratado dos direitos dos usuários das empresas prestadoras do serviço público de telefonia fixa. Portanto,

para o Ministro, a legislação em questão teria sido editada com base na competência concorrente disposta no artigo 24, V, da Constituição.

Quanto à alegação de violação ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato entre a União e as suas concessionárias, o Ministro Ayres Britto argumentou que esses contratos não poderiam prejudicar a proteção do consumidor nem a competência dos demais entes federativos de regulamentar as relações de consumo de forma suplementar à legislação federal:

Por outro ângulo de cognição do tema, não se alegue que esse tipo de proteção ao consumidor importa imiscuir-se no equilíbrio econômico-financeiro de um contrato firmado entre o poder concedente federal e as empresas concessionárias. **E assim não se alegue, porque à União não é dado firmar contratos que terminem por subtrair dos Estados e do Distrito Federal a competência para normar sobre relações de consumo e prevenção de danos ao consumidor.** Se, no caso, a União fez “*cortesia com chapéu alheio*”, favorecendo empresas concessionárias com cláusula contratual de indevida sobre-remuneração, então que ela, União, trate de sair por conta própria da armadilha em que se meteu. **O que não pode é, pela via tortuosa de um contrato celebrado entre ela e as empresas concessionárias, sonegar aos Estados-membros e ao Distrito Federal o poder-dever de normar, concorrentemente, sobre relações de consumo e prevenção de danos aos usuários-consumidores**, situados nos territórios deles (Estados-membros e Distrito Federal) (p. 15 do acórdão – destacou-se).

Em sede de debates, o Ministro Gilmar Mendes apontou a preocupação com a posição do Ministro Ayres Britto gerar “*vários estatutos singulares*”, ponderando que a discussão sobre a competência regulatória em relação aos serviços de telecomunicações deveria ser tratada pela autoridade federal competente para evitar “*o esvaziamento da competência da própria União*” e a falta de uniformidade no tratamento do tema:

Essa discussão, ministro Britto, acho que é extremamente pertinente e válida, mas tem que ser levada e travada perante a autoridade competente, que tem o poder de, eventualmente, fazer a regulação. Não pode haver enriquecimento ilícito, não pode haver abuso no que diz respeito ao direito do consumidor,

**mas perante a autoridade de que se cuida, que é a autoridade federal, em caráter nacional. (...) Se essa premissa pudesse ser aceita, nesta área como em outras, eventualmente das competências com as pessoas das implicações conexas, nós vamos estar a produzir, daqui a pouco, vários estatutos singulares, e talvez até um dos modelos de paraísos, vamos chamar assim “paraísos fiscais”, num ou noutro sentido, com uma disciplina que quebranta a unidade federativa em tema que exige um mínimo de homogeneidade.** O pleito pode ser justo, talvez tenha que ser levado, realmente, perante o órgão regulador nacional competente, não há por que ter enriquecimento ilícito. A premissa da defesa do consumidor tem que ser aceita. Agora, se nós aceitarmos essas regulações autônomas, talvez caiamos num outro paradoxo, que é **o esvaziamento da competência da própria União, gerando, talvez aqui, conflitos que vão assumir uma dimensão preocupante** (pp. 24/26 do acórdão – destacou-se.

Nessa mesma linha, a Ministra Cármen Lúcia discordou da interpretação restritiva do conceito de telecomunicação, realizada pelo Ministro Ayres Britto com a intenção de conferir ao conflito de competências uma posição descentralizadora que privilegiasse a competência concorrente de todos os entes federativos para tratar das relações de consumo.

Para a Ministra Cármen Lúcia, a matéria telecomunicação deve ser interpretada de forma ampla, ou seja, sem estar restrita à mera transmissão de dados e incorporando tudo o quanto relacionado ao serviço de telecomunicação em seus termos gerais.

A Ministra Rosa Weber pontuou que perfilha, para definir a invasão da competência da União, o critério de examinar se há interferência na relação jurídica entre o ente federativo concedente e o concessionário. No caso concreto, a Ministra entendeu ter ocorrido intromissão na relação contratual titularizada pela União, de modo a classificar a matéria como dentro da competência privativa do ente federal.

Prevaleceu, ao final, o entendimento de que a taxa mensal de assinatura básica cobrada pelas empresas de telefonia fixa é um componente essencial do serviço público de telecomunicações, de forma que a lei estadual em questão teria invadido a

competência privativa da União para tratar dessa matéria. Assim, a lei estadual de Santa Catarina foi declarada inconstitucional por 8x1.

### **Caso 21 - ADI 3.959 (2016)**

**Tema:** Lei estadual com limites às ligações de telemarketing

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** consumidor x telecomunicação

**Postura do STF:** centralização (11x0)

O Governador de São Paulo ajuizou uma ADI visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei Estadual 12.239/2006, que obrigou a criação pelas concessionárias de telecomunicação de lista de bloqueio de telemarketing.

O autor sustentou a invasão da competência privativa da União para legislar sobre telecomunicação (art. 22, IV). A Assembleia Legislativa defendeu a competência estadual para legislar sobre consumo (art. 24, V).

O Ministro Luís Roberto Barroso, relator, votou pela inconstitucionalidade da norma, ao fundamento de que *“a figura do consumidor não se confunde com a figura do usuário de serviço público”* e que *“usuários do serviço público de telecomunicações encontram-se sujeitos ao poder regulamentar federal”* (p. 5 do acórdão). Essa postura centralizadora foi seguida pela unanimidade da Corte.

### **Caso 22 - ADI 4.063 (2016)**

**Tema:** lei estadual que impôs às empresas de telefonia fixa e móvel a proibição de cobrança de assinatura básica

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** consumidor x telecomunicação

**Postura do STF:** centralização (9x0)

No ano de 2016, a proibição da cobrança da assinatura básica em serviços de telecomunicação por legislação estadual foi novamente analisada pelo Supremo Tribunal Federal. Desta vez, o objeto era uma norma do Rio Grande do Norte.

O acórdão, sob a relatoria do Ministro Dias Toffoli, reafirmou a abordagem centralizadora adotada pela Corte durante os julgamentos das ADIs 4.478, 3.847 e 4.369, no sentido de ser da competência privativa da União legislar sobre o assunto (art. 22, V). O julgamento foi unânime (9x0).

### **Caso 23 - ADIs 3.835, 4.861, 5.253, 5.327 e 5.356 (2016)**

**Tema:** Lei estadual que obriga as concessionárias de telefonia móvel a instalar equipamentos para interrupção de sinal de comunicação celular nos estabelecimentos prisionais

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** penitenciário x telecomunicação

**Postura do STF:** centralização (8x3)

A Associação Nacional das Operadoras Celulares – ACEL ajuizou cinco ADIs, julgadas em conjunto, visando à declaração de inconstitucionalidade de leis estaduais que obrigavam as operadoras de telefonia móvel a implementarem dispositivos para impedir a transmissão de sinais de comunicação em presídios:

<b>ADI</b>	<b>Lei Impugnada</b>	<b>Relatoria</b>
<b>ADI 3.835</b>	Lei 3.153/2005 do Estado do Mato Grosso do Sul	Min. Marco Aurélio
<b>ADI 4.861</b>	Lei 15.829/2012 do Estado de Santa Catarina	Min. Gilmar Mendes
<b>ADI 5.253</b>	Lei 13.189/2014 do Estado da Bahia	Min. Dias Toffoli
<b>ADI 5.327</b>	Lei 18.293/2014 do Estado do Paraná	Min. Dias Toffoli
<b>ADI 5.356</b>	Lei 4.650/2015 do Estado do Mato Grosso do Sul	Min. Edson Fachin

Enquanto a associação autora sustentou a invasão da competência privativa da União para legislar sobre telecomunicação (art. 22, IV), as Assembleias Legislativas de cada Estado defenderam as normas ao fundamento de que elas teriam sido editadas no âmbito da competência concorrente para legislar sobre direito penitenciário (art. 24, I).

Iniciou-se pelo julgamento da ADI 3.835, da relatoria do Ministro Marco Aurélio, que votou pela inconstitucionalidade da legislação estadual ao argumento de que o

tema deve ser tratado de maneira uniforme em todo o país, de modo que se sobressai a competência privativa da União para legislar sobre telecomunicação.

O Ministro Edson Fachin<sup>87</sup>, relator da ADI 5.356 julgada na mesma sessão, abriu a divergência ao votar pela constitucionalidade da norma estadual na mais efusiva defesa da descentralização até então presenciada no Plenário do Supremo Tribunal Federal. Em um voto extenso, o Ministro destacou a importância de reconhecer o papel dos estados, do Distrito Federal e dos municípios na federação brasileira, a fim de prevenir a concentração excessiva de poder na União e garantir que os interesses regionais e locais sejam efetivamente atendidos, como se extrai deste trecho:

Partindo dessa compreensão, Estados, Distrito Federal e Municípios, embora igualmente integrantes da República Federativa do Brasil, conforme comando normativo disposto no art. 1º, da Constituição da República, **têm suas respectivas competências sufragadas, assumindo um papel secundário na federação brasileira**, contrariamente ao determinado pelo Texto Constitucional. Retira-se a possibilidade de que espaços sejam preenchidos para que seja atingido o interesse regional ou local. **Reduzida a importância no exercício de suas competências, reduz-se também a efetividade deste exercício para o atendimento do bem comum.** (...) Interpretando os **princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade** nesses termos, 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 resguardem seus interesses. (...) Os Estados-membros deveriam servir como **verdadeiros laboratórios legislativos**, ou seja, como espacialidades em que se possibilita a procura de novas ideias sociais, políticas e econômicas, sempre na busca de soluções mais adequadas para os seus problemas peculiares e, eventualmente, tais resoluções serem passíveis de incorporação mais tarde por outros Estados ou até mesmo pela União em caso de êxito. Essa leitura está afinada com a reorientação de práticas e atitudes dadas pelo

---

<sup>87</sup> O Ministro Edson Fachin tomou posse como Ministro em 16.06.2015. O julgamento em questão ocorreu em 03.08.2016.

**experimentalismo democrático** (pp. 37 e 52 do acórdão – destacou-se).

Nesse voto, identifica-se pela primeira vez no STF um desenvolvimento aprofundado - e não apenas alusões genéricas - da doutrina norte-americana da presunção contra a preempção (*presumption against pre-emption*), que defende uma interpretação restritiva das competências federais, evitando-se a preempção das legislações regionais e locais a não ser que haja inequívoca indicação da legislação federal de se aplicar nacionalmente (*clear statement rule* - regra da declaração clara).

Também se nota um avanço no aprofundamento das ideias de "laboratórios legislativos" e "experimentalismo democrático", que, apesar de terem surgido de maneira lateral no julgamento da ADI 4.060, receberam, neste voto do Ministro Edson Fachin, uma análise mais minuciosa e consistente.

Baseado nesses preceitos jurídicos, o Ministro Edson Fachin ressaltou a relevância de manter o equilíbrio entre os entes federativos, assegurando que uma legislação federal, fundamentada na competência privativa sobre um tema específico, não anule totalmente a competência dos demais entes para legislar acerca de áreas correlatas àquele assunto. No raciocínio exposto no voto, como no caso concreto não existia legislação federal expressamente legislando sobre o assunto de forma específica e idêntica no âmbito da competência privativa para servir como *clear statement rule*, aplica-se a *presumption against pre-emption* para favorecer a autonomia dos entes menores na esfera da competência concorrente:

Todavia, muito embora seja a União competente para legislar sobre telecomunicações, seria simplesmente inconstitucional que **o efeito da legislação pudesse aniquilar totalmente a competência dos Estados para tratar de temas que, não obstante ligados a elementos oriundos das telecomunicações, não atinjam o núcleo duro desta matéria**, como na hipótese da legislação sobre segurança pública, direito penitenciário e consumo. (...) Frise-se, uma vez mais, a principal consequência advinda do reconhecimento do princípio da subsidiariedade no direito brasileiro: a inconstitucionalidade formal de normas estaduais, municipais ou distritais por usurpação de competência da União só ocorre se a norma impugnada legislar de forma autônoma sobre matéria idêntica. Se, no entanto, o exercício da competência decorrer da

coordenação (art. 24 da Constituição Federal) ou da cooperação (art. 23), a violação formal exige ofensa à subsidiariedade. Não é disso, todavia, que cuida a hipótese dos autos e, por essa razão, resta evidente que inconstitucionalidade não há. (pp. 60 e 61 do acórdão – destacou-se).

O argumento relacionado ao impacto da legislação estadual no equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão financeiro – exhaustivamente utilizado pelo STF nos conflitos do tipo “consumidor x telecomunicação” analisados anteriormente –, foi afastado pelo Ministro Edson Fachin ao fundamento de que *“teria caráter intersubjetivo, desinfluyente à aferição da competência legislativa”* (p. 70 do acórdão).

O Ministro Gilmar Mendes, relator da ADI 4.861 julgada na mesma sessão, seguiu o voto do Ministro Marco Aurélio pela inconstitucionalidade das legislações estaduais. Com base na doutrina de Christoph Gegenhart, o Ministro Gilmar Mendes elencou duas premissas para resolver conflitos envolvendo a incidência do mesmo assunto sobre múltiplas competências, quais sejam a intensidade da relação da situação fática e a finalidade da norma:

Ao ser constatada uma aparente incidência de determinado assunto em mais de um tipo de competência, deve-se realizar interpretação que leve em consideração duas premissas: a intensidade da relação da situação fática normatizada com a estrutura básica descrita no tipo da competência em análise e, além disso, o fim primário a que se destina essa norma, que possui direta relação com o princípio da predominância de interesses. (...) Desse modo, verifica-se que a lei adentra a competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações, em afronta aos artigos 21, XI, e 22, IV, da Constituição. (pp. 8 e 12 do acórdão da ADI 4.861).

Os Ministros Dias Toffoli, Teori Zavascki, Luiz Fux, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski e Celso de Mello seguiram a posição dos Ministros Marco Aurélio e Gilmar Mendes.

O Ministro Luís Roberto Barroso acompanhou a divergência do Ministro Edson Fachin enfatizando que não existe lei federal regulando especificamente esse ponto. Além disso, em seu entender, as legislações estaduais apenas tangenciariam a

matéria de telecomunicação, sem que esse tema seja seu foco principal, pois editadas para tratar de questões penitenciárias. No mesmo sentido votou a Ministra Rosa Weber.

O julgamento terminou com o resultado de 8x3 pela centralização.

#### **Caso 24 - RE 194.704 (2017)**

**Tema:** lei municipal sobre controle de poluição com previsão de multa para os proprietários de veículos com emissão de fumaça acima dos padrões aceitáveis

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** meio ambiente e controle de poluição x trânsito e transporte

**Postura do STF:** descentralização (7x3)

A empresa São Bernardo Ônibus interpôs recurso extraordinário em face do acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, o qual, de maneira incidental, reconheceu a recepção pela Constituição da República da Lei 4.253/1985, do Município de Belo Horizonte, que prevê a aplicação de multa em razão da emissão de fumaça acima de determinado padrão pelos veículos automotores no perímetro urbano.

O caso foi originalmente relatado pelo Ministro Carlos Velloso. Em 1999, a 2ª Turma afetou o julgamento ao Plenário. Em 2004, o relator votou pela constitucionalidade da legislação municipal ao argumento de ser do *“interesse local a disciplina da poluição do meio ambiente por veículos que trafegam no perímetro urbano expelindo fumaça e gases tóxicos”* (p. 13 do acórdão). Ou seja, entendeu o Ministro que a legislação municipal foi editada no âmbito da competência concorrente para legislar sobre meio ambiente (art. 24, VI c/c art. 30, II).

O Ministro Ayres Britto acompanhou o relator. Em sede de debates, o Ministro Nelson Jobim, embora tenha acompanhado o Relator, fez ressalvas expondo a sua preocupação com a necessidade de tratamento uniforme do tema em todo país:

A questão preocupante, no sentido lato, é a de que, se estabelecermos uma larga possibilidade de legislação,

teremos que determinados tipos de veículos de fabricação autorizada poderão circular em determinados Municípios e não em outros. É um problema sério (...) É preciso ter cautela em relação a isso; senão teríamos a possibilidade de impedir, por exemplo - e o que não gostaria de fazê-lo -, que o Ministro Marco Aurélio, com o seu carro já muito conhecido, pudesse entrar nas terras de Belo Horizonte, considerando a autorização de circulação. (pp. 15/16 do acórdão).

Em 2006, já após a aposentadoria do Ministro Relator, o Ministro Cezar Peluso apresentou o seu voto-vista inaugurando a divergência. Entendeu o Ministro que a norma municipal invadiria a competência da União para tratar de trânsito e transporte (art. 22, XI), pois não seria *“assunto em que sobreleve interesse local dos Municípios, senão interesse nacional predominante, que, por bons e óbvios motivos, lhes foge à competência legislativa autônoma”* (p. 25 do acórdão). A divergência foi seguida pelo Ministro Eros Grau.

Em sede de debates, o Ministro Gilmar Mendes fez a seguinte ressalva para defender uma postura centralizadora da Corte no caso: *“na medida em que o carro, ao sair de um município para outro, será submetido a leis diversas, isso já sugere a necessidade de uma regulação homogênea”* (p. 28 do acórdão).

Em 2006 Ministro Joaquim Barbosa pediu vista. Em 2015, o Ministro Edson Fachin, sucessor dessa cadeira, apresentou seu voto-vista acolhendo a posição descentralizadora do relator originário e retomando a mesma linha argumentativa que lançou em seu voto-vencido na ADI 3.835, desenvolvido com base no princípio da subsidiariedade, no teste de razoabilidade, na *presumption against pre-emption* e na *clear statement rule*.

Em seu voto, o Ministro Edson Fachin defendeu que, apesar de a União ser competente para legislar sobre trânsito e transporte, seria inconstitucional impor níveis de tolerância à poluição que afetem a saúde da população local. Com base no princípio da subsidiariedade, o voto sustentou que os municípios têm competência para impor limites à emissão de poluentes por veículos automotores, a menos que a legislação federal estabeleça claramente o contrário:

Assim, muito embora seja a União competente para legislar sobre trânsito e transporte, seria simplesmente inconstitucional que o efeito da legislação, no caso o Código de Trânsito Brasileiro, pudesse impor níveis de tolerância à poluição incompatíveis com a saúde da população local. É fato notório que um dos principais impactos ambientais nas cidades é causado pelo trânsito. Porque é um problema essencialmente ligado ao meio ambiente local, **apenas se a legislação federal viesse a dispor, de forma clara e cogente – indicando as razões pelas quais é o ente federal o mais bem preparado para fazê-lo –, que os Municípios sobre ela não podem legislar, seria possível afastar a competência municipal para impor limites à emissão de poluentes por veículos automotores no âmbito da localidade.** As restrições, evidentemente, não poderiam infringir materialmente normas constitucionais, excetuadas essas hipóteses, porém, inexistente impedimento de ordem formal para que o façam. **Frise-se, uma vez mais, a principal consequência advinda do reconhecimento do princípio da subsidiariedade no direito brasileiro: a inconstitucionalidade formal de normas estaduais, municipais ou distritais por usurpação de competência da União só ocorre se a norma impugnada legislar de forma autônoma sobre matéria idêntica. Se, no entanto, o exercício da competência decorrer da coordenação (art. 24 da Constituição Federal) ou da cooperação (art. 23), a violação formal exige ofensa à subsidiariedade.** Não é disso, todavia, que cuida a hipótese dos autos e, por essa razão, resta evidente que inconstitucionalidade não há (p. 66 do acórdão) destacou-se).

Em adição à argumentação desenvolvida na ADI 3.835, o Ministro Edson Fachin esclarece que, com base na *clear statement rule*, a opção pela competência federal não deve ser decidida previamente pelo Judiciário, senão ser resultado de uma manifestação expressa da União, garantindo uma divisão adequada de responsabilidades entre os entes federativos. Caso não haja uma manifestação explícita da União sobre a competência federal, a norma local será considerada válida, desde que: 1) a competência seja expressa (no caso, a competência concorrente para legislar sobre meio ambiente e controle de poluição); 2) esteja de acordo com a Constituição (no caso, é materialmente constitucional buscar a redução dos poluentes para melhor qualidade de vida da população); e 3) se tratar de um tema de

competência privativa, que siga rigorosos limites de proporcionalidade (ou seja, que o teste de razoabilidade examine as razões que levaram à edição da norma).

A Ministra Rosa Weber acompanhou a posição do Relator pela constitucionalidade da legislação municipal.

O julgamento retomou em 2017 com o voto-vista do Ministro Dias Toffoli pelo não conhecimento do recurso extraordinário, sem se manifestar sobre o mérito. O Ministro Gilmar Mendes seguiu a divergência do Ministro Cezar Peluso, votando pela inconstitucionalidade da norma municipal e fazendo referências ao precedente do RE 586.224 envolvendo a queima da palha da cana-de-açúcar. Os Ministros Marco Aurélio, Celso de Mello e Cármen Lúcia acolheram a corrente descentralizadora do Relator, utilizando o mesmo RE 586.224 como fundamento.

Este precedente não foi julgado sob o rito da repercussão geral, pois remonta à 1999, mas não deixa de ter seu efeito persuasivo por decorrer de decisão do Plenário do Supremo Tribunal Federal. De toda forma, as razões de decidir não demonstram uma clara superação do RE 586.224, pois o mesmo *leading case* foi utilizado para defender posições antagônicas.

### **Caso 25 - ADI 3.605 (2017)**

**Tema:** lei distrital que dispensa as obrigações vencidas no período de paralização por greve do pagamento de juros e multas

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x concorrente)

**Matéria:** consumidor x civil

**Postura do STF:** centralização (7x1)

O Governador do Distrito Federal ajuizou uma ADI para declarar a inconstitucionalidade da Lei Distrital 3.594/2005, que afasta a cobrança de juros e multas das obrigações vencidas no período de paralização por greve que impossibilite o consumidor de realizar o pagamento do pagamento de juros, desde que pagas no dia útil subsequente ao retorno das atividades.

O Governador sustentou que a norma invadiria a competência privativa da União para legislar sobre direito civil (art. 22, I). Por sua vez, a Câmara Legislativa do Distrito Federal defendeu a constitucionalidade da norma com base na competência concorrente para legislar sobre consumo (art. 24, V).

O Ministro Alexandre de Moraes, relator, entendeu que a legislação distrital “interferiu diretamente na relação privada estabelecida entre credor e devedor, gerando alteração de índole obrigacional, fato que implicou a invasão de competência legislativa privativa da União” (p. 12 do acórdão). O Ministro Marco Aurélio proferiu o único voto-vencido, defendendo a constitucionalidade formal da norma por regular matéria de consumo. Assim, o julgamento se encerrou com 7 votos a 1 pela posição centralizadora.

### **Caso 26 - ADI 750 (2017)**

**Tema:** lei estadual que estabelece informações que devem conter nos rótulos dos produtos alimentícios

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** consumidor x comércio interestadual

**Postura do STF:** centralização (8x3)

O Procurador-Geral da República ajuizou uma ADI visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei 1.939/1991, do Estado do Rio de Janeiro, que estabelece a obrigatoriedade de os rótulos conterem informações sobre a composição do produto, incluindo obrigatoriamente informações sobre aditivos, quantidade de calorias, proteínas, açúcar e gordura, bem como conservantes, corantes e aromatizantes. Além disso, o rótulo deve indicar se o produto não contém conservantes, corantes e aromatizantes, e deve informar a forma de esterilização utilizada na embalagem.

A discussão se concentrou no conflito entre competências concorrentes, a fim de definir se a norma estadual teria atuado ou não no âmbito da competência suplementar para legislar sobre consumo (art. 24, V). Em menor grau, discutiu-se

também a invasão da competência privativa da União para legislar sobre comércio interestadual (art. 22, VIII).

O Ministro Gilmar Mendes, Relator, votou pela inconstitucionalidade da norma por entender que *“o legislador do Estado do Rio de Janeiro pretendeu meramente definir nova disciplina global do tema, especificando, sem justificativa, exigências mais rígidas do que o previsto em legislação federal”* (p. 7 do acórdão). Assim, verifica-se que a questão da norma local mais restritiva foi expressamente abordada nesse precedente.

O Ministro Alexandre de Moraes, ao acompanhá-lo, explicitou a sua contrariedade a interpretações que possibilitem o tratamento não uniforme da matéria: *“imagine-se se todos os Estados da Federação e o Distrito Federal houvessem por bem estabelecer a aposição de dados específicos e peculiares nas embalagens e rótulos dos produtos neles comercializados?”* (p. 21 do acórdão).

Em sede de debates, o Ministro Gilmar Mendes fez questionamento semelhante, criticando uma possível difusão de legislações locais sobre o assunto:

Na linha da competência aqui concorrente, nós poderíamos chegar também a uma legislação de municípios. Aí, sim, nós chegaríamos, então, a impasses, porque se diria: "Nesse município, só serão consumidos os produtos com tais ou quais características". Isso seria legítimo? (p. 32 do acórdão).

O Ministro Edson Fachin abriu a divergência, seguida pelos Ministros Celso de Mello e Cármen Lúcia, para afirmar que a norma estadual impugnada teria sido editada no âmbito da competência concorrente para legislar sobre consumo.

Assim, em um precedente de cunho centralizador, a legislação estadual foi declarada inconstitucional por 8x3.

### **Caso 27 - ADI 451 (2017)**

**Tema:** Lei estadual sobre segurança de estacionamento

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** consumidor x direito civil e direito do trabalho

**Postura do STF:** centralização (6x3)

A Confederação Nacional do Comércio (CNC) propôs uma ADI em face da Lei 1.748/1990, do Estado do Rio de Janeiro, que estabelece medidas de segurança nos estacionamentos de veículos automotores. Os dispositivos impugnados obrigam as empresas a manterem empregados próprios nas entradas e saídas dos estacionamentos, cercar os parqueamentos ao ar livre e responsabilizarem-se por roubo ou furto dos veículos estacionados.

A autora argumenta que a legislação estadual invade a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho e direito civil (art. 21, I), bem como o princípio da livre iniciativa. Por sua vez, a Assembleia Legislativa e o Governador fluminenses defenderam a constitucionalidade da lei ao argumento de que teria sido editada no âmbito da competência legislativa concorrente sobre consumo (art. 24, V)

O relator, Ministro Luís Roberto Barroso, votou pela inconstitucionalidade da legislação estadual por dois fundamentos: a) violação à competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho ao exigir que os estabelecimentos mantenham empregados próprios, o que consistiria em uma vedação à terceirização do serviço de vigilância; e b) violação à competência privativa da União para legislar sobre direito civil ao dispor sobre o contrato de serviço de vigilância em estacionamento.

O Ministro Alexandre de Moraes acompanhou o relator apenas quanto à parte da norma que invadia a competência da União para legislar sobre direito do trabalho (manutenção de empregados próprios), divergindo quanto à possibilidade de vigilância compulsória das entradas e saídas dos estacionamentos. Em sede de debates, pontuou o seguinte a favor da subsunção do tema à competência concorrente: *“se é um estacionamento oferecido como serviço a mais ao consumidor, nós estamos no campo, ao meu ver, com o devido respeito às posições em contrário, do Direito do Consumidor”* (p. 26 do acórdão).

A divergência foi seguida pelos Ministro Edson Fachin e Ricardo Lewandowski. Assim, o STF acolheu nesse tema a posição centralizadora por 6 votos a 3.

### **Caso 28 - ADI 5.725 (2018)**

**Tema:** Lei estadual que obriga as concessionárias de serviços de telecomunicação a manterem escritórios regionais para atendimento presencial dos consumidores em cidades com população superior a 100 mil habitantes

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** consumidor x telecomunicação

**Postura do STF:** centralização (9x0)

A Associação das Operadoras de Celulares – ACEL ajuizou uma ADI visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei 18.909, do Estado do Paraná, que obriga as concessionárias de serviços de telecomunicação a manterem escritórios regionais para atendimento presencial dos consumidores em cidades com população superior a 100 mil habitantes.

A discussão envolvia o conflito entre a competência concorrente dos Estados para tratar de consumo (art. 24, V) e a competência privativa da União para legislar sobre telecomunicação (art. 22, IV).

Fazendo referência à consolidada jurisprudência nas ADIs 4.478 (2011), 2017), 4.861 (2017) e 5.253 (2017), analisadas previamente neste trabalho, o Ministro Luiz Fux, relator, concluiu que a tutela dos interesses dos consumidores não confere aos Estados a competência para estipular diretrizes específicas relacionadas às empresas que atuam no setor de telecomunicações, mesmo quando a motivação para tal intervenção estatal esteja fundamentada na tutela dos direitos consumeristas.

Para sustentar esse ponto, o Ministro Luiz Fux fez inusual distinção entre os regimes jurídicos do consumidor e do usuário de serviços públicos:

O consumidor e o usuário de serviços públicos ostentam regimes jurídicos diversos, pois o regime jurídico deste último, além de informado pela lógica da solidariedade social (artigo 3º, I, da Constituição Federal), encontra sede específica na cláusula

“direitos dos usuários”, prevista no artigo 175, parágrafo único, II, da Constituição Federal, enquanto o primeiro subsume-se à disciplina do Código de Defesa do Consumidor. (...) Ainda que haja pontos de convergência, a proteção ao usuário não pode ser equiparada à defesa do consumidor, na qual prepondera a ótica individualista (pp. 2 e 16 do acórdão)

Assim, pela unanimidade de 9x0, o STF reiterou a sua posição centralizadora nos conflitos envolvendo consumidor x telecomunicação.

### **Caso 29 - ADI 5.158 (2018)**

**Tema:** lei estadual que impõe às montadoras, concessionárias e importadoras de veículos a obrigação de fornecer veículo reserva

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** consumidor x telecomunicação

**Postura do STF:** centralização ()

A Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores – ANFAVEA ajuizou uma ADI visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei 15.304/2014, do Estado de Pernambuco, que impunha às montadoras, concessionárias e importadoras de veículos a obrigação de prover veículo reserva aos consumidores cujo carro se torne inoperante por um período superior a 15 dias devido à indisponibilidade de componentes originais ou à inviabilidade de execução dos reparos, no decorrer do prazo estipulado pela garantia contratual.

Estavam em discussão os limites da competência concorrente do Estado para legislar sobre consumo.

O Ministro Luís Roberto Barroso, relator, votou no sentido de a legislação estadual contrariar a legislação federal (Código de Defesa do Consumidor). Os seguintes trechos merecem destaque:

Iniciativa legislativa que viole preceitos constitucionais e federais quanto a **padrões uniformes e harmônicos**, por exemplo, deve constituir objeto de análise jurisdicional. (...) Como bem apontado na inicial, os Estados não podem legislar amplamente sobre consumo, **contrariando o Código de Defesa do Consumidor, enquanto Lei Federal**

**norteadora.** A competência está sujeita aos limites da normativa geral da Federação, devendo assumir caráter suplementar ou subsidiário, não conflitante. (...) Atestada a invalidade das disposições normativas que tentem substituir a referência legal federal, no caso o CDC, ou violem seus termos, resta certa a inconstitucionalidade da lei pernambucana em exame. A simples leitura do ato impugnado, acompanhada da leitura da norma federal, torna claro o conjunto de incongruências apontadas pelos requerentes, em especial quanto à extrapolação de competência legislativa concorrente (...) a lei estadual cria **desigualdade injustificada entre os consumidores pernambucanos e os consumidores do restante do país**, sem qualquer fundamento de peculiaridade local que potencialmente ensejaria o tratamento diferenciado. (pp. 8 e 12 do acórdão – destacou-se).

Observa-se, portanto, que foi expressamente consignada a posição de que os Estados não poderiam criar tratamento diferenciado, ainda que mais protetivo, em relação à legislação federal sem que isso esteja fundamentado em peculiaridades locais que justifiquem tal diferenciação.

O único voto divergente foi proferido pelo Ministro Marco Aurélio, que entendeu que a legislação era constitucional e editada na legítima competência concorrente do Estado para legislar sobre consumo. O julgamento se encerrou com 8 votos a 1 pela postura centralizadora.

### **Caso 30 - ADI 5.745 (2019)**

**Tema:** Lei estadual que obriga o prestador de serviço a fornecer ao consumidor a identificação do profissional que realizará o atendimento na residência do consumidor

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** consumidor x telecomunicação

**Postura do STF:** descentralização (7x3)

A Associação das Operadoras de Celulares – ACEL ajuizou uma ADI visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei 7.574/2017 do Estado do Rio de Janeiro, que exige às concessionárias de serviços de telecomunicação que informem aos consumidores, pelo menos 1h antes do horário agendado, os nomes e documentos de identidade dos funcionários que realizarão os serviços, acompanhados de foto

quando possível, usando celular, e-mail ou palavra-chave como método de comunicação.

A autora sustentou a invasão da competência privativa da União para legislar sobre telecomunicação (art. 22, IV). Por sua vez, a Assembleia Legislativa e o Governador fluminenses defenderam a constitucionalidade da norma ao argumento de que teria sido editada no âmbito da competência concorrente para legislar sobre consumo (art. 24, V).

O Ministro Alexandre de Moraes, relator, sustentou a clássica posição do Supremo Tribunal Federal nesse tipo de conflito (consumidor x telecomunicação), argumentando que o titular do serviço público detém a prerrogativa de definir o seu regime jurídico e afastando a possibilidade de os demais entes se valerem da competência concorrente para legislar sobre consumo para interferir no equilíbrio contratual entre a União e as concessionárias:

O ente federal, que é o titular do serviço público, detém a prerrogativa de definir, em legislação própria, as condições mediante as quais haverá de ser prestado o serviço, estabelecendo regime jurídico de concessão ou permissão, insuscetível de modificação pelo legislador estadual (p. 9 do acórdão).

O Ministro Edson Fachin, em coerência com a posição que já vinha defendendo de forma vencida nos casos envolvendo esse tipo de conflito (consumidor x telecomunicação), abriu a divergência para propor uma abordagem menos centralizadora e mais cooperativa da repartição de competências no federalismo brasileiro, enfatizando a importância do equilíbrio entre os entes federativos e a maximização do exercício de suas competências. Dessa forma, sustentou que o enfoque da legislação estadual estava na proteção do consumidor, e não em regulamentar aspectos inerentes à telecomunicação.

A divergência do Ministro Edson Fachin foi acompanhada pelos Ministros Luís Roberto Barroso, Rosa Weber, Luiz Fux, Ricardo Lewandowski, Marco Aurélio e Celso de Mello.

No ponto, verifica-se a mudança de entendimento da Ministra Rosa Weber. Com efeito, na ADI 2.615 (2015), em que se discutia uma lei estadual que fixou condições de cobrança do valor de assinatura básica de serviços de telefonia fixa, a Ministra Rosa Weber entendeu pela intromissão na relação contratual da União. Por outro lado, nesta ADI 5.745 (2019), a Ministra, apesar de reconhecer que o Relator seguia a jurisprudência da Corte, acompanhou a divergência em voto de uma página e sem maiores acréscimos.

A posição Relator foi acompanhada apenas pelos Ministros Gilmar Mendes e Dias Toffoli. Assim, o julgamento se encerrou com 7 votos a 3 pela posição descentralizadora, em raro precedente no qual o Supremo Tribunal Federal não adotou a posição centralizadora envolvendo matéria de telecomunicação.

Nos debates, percebeu-se uma preocupação dos Ministros, ainda que em *obiter dictum*, com a situação da segurança pública do Rio de Janeiro para flexibilizar a jurisprudência da Corte e adotar a posição descentralizadora no caso concreto. Desse modo, diante de tantas particularidades, este caso não pode ser apontado como mudança jurisprudencial. Ademais, como se verá, em outros precedentes de 2019 o STF voltou a adotar a posição centralizadora no conflito entre consumidor x telecomunicação.

### **Caso 31 - ADI 4.704 (2019)**

**Tema:** lei estadual que proíbe seguradoras de impor aos consumidores a escolha de oficinas credenciadas para reparos de veículos sinistrados

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** direito civil e seguros x consumidor

**Postura do STF:** centralização (10x0)

O Governador do Estado de Santa Catarina ajuizou uma ADI com pedido declaração de inconstitucionalidade da Lei 15.171/2010, do Estado de Santa Catarina, que proíbe seguradoras de impor aos consumidores a escolha de oficinas credenciadas para reparos de veículos sinistrados.

O fundamento do autor seria a invasão da competência da União para legislar sobre Direito Civil e seguros (art. 22, I e VII). Por sua vez, a Assembleia Legislativa defendeu a constitucionalidade da legislação ao argumento de que teria sido editada no âmbito da competência concorrente sobre consumo (art. 24, V).

O Ministro Luiz Fux, relator do caso, adotou a compreensão de que *"competete privativamente à União legislar sobre relações contratuais, ainda que em sede consumerista, por se tratar de matéria que demanda disciplina uniforme em âmbito nacional"* (p. 17 do acórdão). Essa tese estabelece a interferência nas relações contratuais como critério para enquadrar a matéria na competência privativa da União. No entanto, seria possível apontar como fragilidade desse argumento o fato de que limitar o escopo de incidência da competência concorrente apenas às relações extracontratuais de consumo, além de não encontrar respaldo no texto expresso do artigo 24, restringiria de maneira significativa o alcance da competência concorrente, de modo a esvaziá-la.

Todavia, o voto do relator foi acompanhado, sem acréscimo, pela unanimidade dos 10 Ministros presentes.

### **Caso 32 - ADI 3.623 (2019)**

**Tema:** lei Distrital que proíbe que bancos de dados de proteção ao crédito cadastrem informações de débitos de mutuários do SFH.

**Tipo de conflito:** CxC (concorrente x concorrente)

**Matéria:** Consumidor

**Postura do STF:** centralização (9x2)

O Governador do Distrito Federal propôs uma ADI em face da Lei Distrital 3.335/2004, que proíbe os bancos de dados de serviços de proteção ao crédito cadastrarem e veicularem informações sobre débitos de mutuários relativos a contratos de financiamento imobiliário firmados com instituições financeiras integrantes do Sistema Financeiro de Habitação (SFH).

O autor sustentou que a legislação estadual impugnada invadiu a competência da União para legislar sobre normas gerais de dano ao consumidor (art. 24, VIII e §

1º). A Câmara Legislativa do Distrito Federal, por sua vez, defendeu que a legislação alcança apenas os bancos de dados de serviços de proteção ao crédito localizados no Distrito Federal, de modo que teria sido editada no âmbito da competência concorrente suplementar (art. 24, § 2º).

O Ministro Ricardo Lewandowski, relator, votou pela procedência do pedido autoral ao argumento de que a lei distrital não poderia estabelecer restrições a débitos que não poderiam ser cadastrados pelos serviços de proteção de crédito, pois isso criaria situações não isonômicas em determinada região e seria incompatível com a norma geral.

O Ministro Marco Aurélio inaugurou a divergência, que foi seguida pelo Ministro Edson Fachin. Do voto deste, extrai-se o argumento de que a legislação distrital não contrasta com a legislação federal, mas apenas reforça, em norma mais protetiva, o consumidor.

Não obstante, o julgamento, ocorrido em Plenário virtual, encerrou-se com 9 votos defendendo a inconstitucionalidade da lei.

### **Caso 33 - ADI 5.173 (2019)**

**Tema:** lei estadual que impõe às operadoras de planos de saúde a comunicação individual acerca do descredenciamento de hospitais e médicos

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** consumidor x civil e política de seguros

**Postura do STF:** centralização (6x5)

A União Nacional das Instituições de Autogestão em Saúde - Unidas propôs uma ADI visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei 6.881/2014, do Estado do Rio de Janeiro, que impõe às operadoras de planos de saúde a comunicação individual acerca do descredenciamento de hospitais e médicos, por meio de carta registrada acompanhada de informações sobre os prestadores mais próximos.

Enquanto o autor alegava que a legislação estadual invadia a competência privativa da União para legislar sobre direito civil (art. 22, I) e política de seguros (art.

22, VII), matérias tratadas na Lei Federal 9.656/1998, que cuida da regulamentação dos planos e seguros privados de assistência à saúde, a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro defendeu a competência concorrente para legislar sobre proteção do consumidor (art. 24, V).

O Ministro Gilmar Mendes, relator, proferiu voto no sentido de que a competência legislativa concorrente em matéria de defesa do consumidor não autoriza a edição pelos Estados de normas acerca de relações contratuais, o que seria de competência privativa da União. Apesar de a norma federal (Lei 9.656/1998) e a norma estadual (Lei 6.881/2014) não serem incompatíveis, o Ministro entende que a legislação estadual não poderia especificar o meio e a forma de cumprimento da obrigação imposta pela federal.

O Ministro Edson Fachin inaugurou a divergência ao defender a constitucionalidade da legislação estadual na linha do preceito da *clear statement rule*, aduzindo que *“apenas quando a norma federal, a fim de garantir a homogeneidade regulatória, afastar a competência dos Estados para dispor sobre consumo, haverá inconstitucionalidade formal”* (p. 15 do acórdão), o que não ocorreu no caso.

A divergência a favor da postura descentralizadora foi seguida pelos Ministros Rosa Weber, Ricardo Lewandowski, Marco Aurélio e Celso de Mello. Assim, o julgamento se encerrou com 6 votos a 5 a favor da postura centralizadora de declarar a inconstitucionalidade da legislação estadual impugnada.

### **Caso 34 - ADI 5.830 (2019)**

**Tema:** lei estadual que obriga às operadoras de telefonia a disponibilizarem extrato detalhado de conta das chamadas telefônicas e serviços utilizados na modalidade de plano pré-pago

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** consumidor x telecomunicação

**Postura do STF:** centralização (7x3)

A Associação das Operadoras de Celulares – ACEL ajuizou uma ADI visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei 16.291/2017, do Estado do Ceará, que

obriga as operadoras de telefonia a fornecerem extratos detalhados aos clientes pré-pagos, similares aos oferecidos para planos pós-pagos.

A discussão envolvia a disputa sobre o âmbito no qual editada a legislação: se na competência concorrente sobre consumo (art. 24, V) ou se na competência privativa da União sobre telecomunicação (art. 22, IV).

O Ministro Luiz Fux, relator, defendeu a posição centralizadora adotada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em outros casos de conflitos envolvendo os elementos consumidor e telecomunicação. Para tanto, argumentou que eventual interpretação ampliada da competência concorrente dos Estados para a elaboração de normas específicas relacionadas à proteção do consumidor poderia restringir a capacidade da União de exercer adequadamente sua competência para legislar sobre normas aplicáveis aos prestadores de serviços de telecomunicações.

Chama atenção o fato de que, pouco mais de 6 meses antes, o Ministro Luiz Fux, na ADI 5.745 (2019), ter defendido a constitucionalidade de uma Lei estadual que obriga o prestador de serviço a fornecer ao consumidor a identificação do profissional que realizará o atendimento na residência do consumidor ao argumento de que *“se a União ainda não fez, isso não significa dizer que houve uma invasão na competência da União, porque a competência concorrente serve exatamente para esses estados de inércia da União Federal.”* (p. 26 do acórdão). A dubiedade de argumentação, reveladora de ausência de coerência, demonstra que o entendimento do Ministro não estava ainda consolidado no conflito envolvendo consumidor x telecomunicação.

O Ministro Edson Fachin, apesar de acompanhar o relator, ressaltou que apenas o fazia em deferência ao princípio da colegialidade, de modo que sua posição será computada, para os fins deste trabalho, como favorável à descentralização. Ainda, os Ministros Marco Aurélio e Alexandre de Moraes divergiram do relator para julgar o pedido autoral improcedente. Do voto do Ministro Alexandre de Moraes, extrai-se a compreensão de que *“o conteúdo da norma estadual não interfere no núcleo básico de prestação dos serviços de telecomunicações, cuja competência é privativa da União”* (p. 28 do acórdão).

Assim, no presente caso o STF adotou uma posição centralizadora por 7x3, verificando-se uma tendência, ainda que tímida, de aumento da divergência quando comparado aos precedentes anteriores envolvendo embates entre a competência privativa sobre telecomunicação oposta à competência concorrente para legislar sobre consumo.

### **Caso 35 - ADI 5.792 (2019)**

**Tema:** lei distrital que garante ao consumidor o tempo de 30 minutos para saída do estacionamento após o pagamento da tarifa

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** consumidor x civil

**Postura do STF:** centralização (9x2)

A Associação Brasileira de Estacionamentos – ABRAPARK propôs uma ADI visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei Distrital 5.853/2017, que garantiu aos consumidores um tempo mínimo de 30 minutos para sair de estacionamentos de shopping centers, mercados, hospitais, aeroportos e congêneres após o pagamento da tarifa.

A autora sustentou a invasão da competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil (art. 22, I). Por outro lado, a Câmara Legislativa do Distrito Federal defendeu a competência concorrente para legislar sobre dano ao consumidor (art. 24, VIII).

O Ministro Alexandre de Moraes, relator, ressalva o seu entendimento pessoal no sentido de que a legislação estadual *“pretendeu conferir apenas um serviço a mais para os clientes, considerando que o simples fato de fornecimento de local para estacionar veículo configura a relação de consumo”* (p. 13 do acórdão). Entretanto, acaba por votar em sentido contrário, declarando a inconstitucionalidade da lei, ao fundamento de que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmada na ADI 451 (Lei estadual sobre segurança de estacionamento), analisada anteriormente, classifica o tema desse tipo de legislação como inserido na matéria de Direito Civil.

O Ministro Edson Fachin inaugurou a divergência sustentando “*uma compreensão menos centralizadora e mais cooperativa da repartição de competências no federalismo brasileira*” (p. 22 do acórdão). Essa posição descentralizadora foi acompanhada apenas pelo Ministro Marco Aurélio. Assim, o julgamento se encerrou com 9 votos defendendo a posição centralizadora.

### **Caso 36 - ADI 4.445 (2019)**

**Tema:** Lei estadual que estabelece prazos máximos para exames e cirurgias em planos de saúde

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** consumidor x direito civil e seguros

**Postura do STF:** centralização (9x2)

A União Nacional das Instituições de Autogestão em Saúde – Unidas, ajuizou uma ADI em face da Lei 9.394/2010, do Estado do Espírito Santo, que, em seu art. 1º, estabeleceu o prazo máximo de 3 dias úteis para a realização de exames e cirurgias em planos de saúde.

A autora sustentou invasão da competência privativa da União para legislar sobre direito civil e seguros (art. 22, I e VII) e a Assembleia Legislativa capixaba defendeu a sua competência concorrente para legislar sobre consumo (art. 22, V).

O Ministro Gilmar Mendes, relator, votou pela declaração de inconstitucionalidade da lei estadual ao fundamento de que a competência para legislar sobre “*a proteção à saúde e ao consumidor não pode alcançar a disciplina das relações contratuais, coagindo uma das partes a prestar seus serviços de forma diversa daquela pela qual se obrigou*” (p. 6 do acórdão).

O Ministro Marco Aurélio divergiu ao fundamento de que a legislação, em seu entender, buscou “*ampliar mecanismo de tutela da dignidade dos consumidores, ou ‘destinatários finais’, na dicção do artigo 2º da Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990*” (p. 13 do acórdão).

A divergência apenas foi seguida pela Ministra Rosa Weber, de modo que a posição centralizadora foi a vencedora por 9x2.

**Caso 37 - ADI 5.722 (fevereiro de 2020)**

**Tema:** Lei estadual que obriga as concessionárias de serviços de telecomunicação a manterem escritórios regionais para atendimento presencial dos consumidores

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** consumidor x telecomunicação

**Postura do STF:** centralização (8x2)

A Associação das Operadoras de Celulares – ACEL ajuizou uma ADI visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei 10.368/2014, do Estado da Paraíba, que obriga as concessionárias de serviços de telecomunicação a manterem escritórios regionais para atendimento presencial dos consumidores.

A autora sustentou a invasão da competência privativa da União para legislar sobre telecomunicação (art. 22, IV). A Assembleia Legislativa da Paraíba alegou que a lei impugnada teria sido editada no âmbito da competência concorrente para legislar sobre consumo (art. 24, V).

O voto do Ministro Edson Fachin, relator, é interessante porque prestigia a colegialidade ao votar pela procedência da ação com ressalva de seu entendimento pessoal: *“no mérito, ressalvada minha posição pessoal contrária, é procedente a ação direta de inconstitucionalidade”* (p. 7 do voto). Com efeito, a questão abordada neste caso é semelhante à decidida na ADI 5.725, que tratava de uma lei estadual que exigia que concessionárias de serviços de telecomunicações mantivessem escritórios para atendimento pessoal.

Em sua ressalva, o Ministro Edson Fachin destacou, com base na Lei Federal 9.472/1997, que regula o setor de telecomunicações, a ausência de uma exclusão explícita na legislação federal (*clear statement rule*) que impeça os Estados, dentro de sua competência concorrente, de regulamentar a prestação de serviços de telecomunicações para os consumidores.

O Ministro Marco Aurélio proferiu um voto solitário pela improcedência do pedido autoral, fundamentando-se na ideia de que a legislação estadual em questão não apresentava incompatibilidade com a legislação federal. Todavia, mesmo o Ministro Edson Fachin tendo votado pela procedência, seu voto será computado, para fins deste trabalho, ao lado do Ministro Marco Aurélio. Afinal, o dispositivo do voto do Relator pela procedência se deu apenas em deferência ao princípio da colegialidade. Portanto, computa-se este julgamento, ocorrido em plenário virtual, com 8 votos a favor da centralização e 2 em prol da descentralização.

### **4.3 – Análise crítica do período pré-pandêmico**

A principal característica dos precedentes da primeira década do Século XXI (2000 a 2009) é a forte deficiência de fundamentação do Supremo Tribunal Federal na resolução dos conflitos de competência. Essa situação, inclusive, gerou incoerências difíceis de serem explicadas.

Por exemplo, o Caso 1 (ADI 1.266 – 2005) teve por objeto uma lei estadual que regulamentou material escolar e livros didáticos em estabelecimentos particulares de ensino. Por sua vez, o Caso 3 (ADI 3.098 – 2005) tratou de uma lei estadual que estabeleceu requisitos para os cursos de graduação na área da saúde. Eram, portanto, dois casos envolvendo um conflito do tipo CxP (concorrente x privativa) entre as matérias de educação x diretrizes e bases da educação. No Caso 1, o STF declarou a constitucionalidade da lei estadual por 9x1. No Caso 3, o STF declarou a inconstitucionalidade da lei estadual por 8x0. Mesmo com os julgados sendo separados por apenas 4 meses, nenhuma menção ao Caso 1 foi feita nos curtos votos do Caso 3.

A mesma espécie de conflito voltou a acontecer no Caso 7 (ADI 3669 - 2007) e no Caso 8 (ADI 682 -2008), que cuidaram, respectivamente, de uma lei estadual que obrigou o oferecimento da disciplina língua espanhola como opção de língua estrangeira e de uma lei estadual que permitiu a matrícula antecipada na 1ª série de crianças com seis anos a completar. A detida análise desses precedentes não permite identificar nenhum critério para explicar a posição centralizadora divergente adotada no Caso 3.

Da mesma forma, no Caso 5 (ADI 2.359 – 2006), no qual se analisava lei estadual que permitia o reaproveitamento de recipientes reutilizáveis ainda que por empresas concorrentes, o único voto divergente pela postura centralizadora foi dado em meia página pelo Ministro Ricardo Lewandowski, sem nenhuma explicação das razões pelas quais entendeu que a matéria deveria ser qualificada como direito comercial, e não como consumo.

O Caso 6 (ADI 3.533 – 2006) revela que é antiga a tendência do Supremo Tribunal Federal, observada até os dias de hoje, de adotar uma postura centralizadora no conflito CxP (concorrente x privativa) entre as competências consumidor e telecomunicação. Nessa ocasião, analisando uma lei distrital que impôs às empresas de telefonia fixa a instalação de contadores de pulso em cada ponto do consumo, o STF declarou a lei estadual inconstitucional. Chama atenção o fato de o voto do relator, Ministro Eros Grau, ter sido lançado em seis parágrafos em menos de uma página e meia. Essa concisão impediu qualquer tentativa de fundamentar a primazia da competência privativa no caso e nem sequer se enfrentou o argumento trazido aos autos pela Câmara Legislativa Distrital de se tratar de norma tratando de consumo, e, portanto, de competência concorrente.

Essas constatações estão alinhadas com as conclusões de Thiago Magalhães Pires (2011, p. 93) que, também analisando precedentes desse recorte temporal, concluiu pela *“absoluta falta de transparência com que o tema da qualificação vem sendo tratado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal”*.

Todavia, em alguns votos de precedentes dessa primeira década, encontrou-se uma tentativa de robustecimento da fundamentação para justificar a qualificação da competência legislativa. O destaque positivo fica para o voto do Ministro Gilmar Mendes no Caso 9 (ADI 2.832 – 2008), que discutia a constitucionalidade de lei estadual que estabeleceu obrigatoriedade de informação nos rótulos de embalagens de café. Nessa ocasião, o Ministro, ainda que superficialmente, fez referência ao conceito de laboratório legislativo para fundamentar a adoção da postura descentralizadora.

Essa deficiência argumentativa, principalmente quando da defesa da postura centralizadora, corrobora a percepção dos trabalhos da época<sup>88</sup> que criticavam a posição centralizadora do STF, o que foi confirmado pela pesquisa quantitativa deste trabalho exposta no capítulo anterior.

A partir da década seguinte, percebe-se uma melhora da qualidade da fundamentação, sendo mais frequente se encontrar votos que se esforçam para justificar a qualificação adotada.

Um caso interessante foi a evolução do entendimento da Corte no conflito CxP (concorrente x privativa) entre consumo e telecomunicação. De 2010 a fevereiro de 2020, o STF enfrentou o tema nestas situações:

<b>Caso</b>	<b>Objeto</b>	<b>Postura</b>	<b>Placar</b>
Caso 11 <b>ADI 3.322 2010</b>	Lei distrital que impôs às empresas de telefonia fixa a obrigação de individualizarem informações nas faturas.	Centralização	9x0
Caso 12 <b>ADI 4.478 2011</b>	Lei estadual que impôs às empresas de telefonia fixa e móvel a proibição de cobrança de assinatura básica	Centralização	8x1
Caso 13 <b>ADI 3.847 2011</b>	Lei estadual que impôs às empresas de telefonia fixa e móvel a proibição de cobrança de assinatura básica	Centralização	7x1
Caso 17 <b>ADI 4.369 2014</b>	Lei estadual que impôs às empresas de telefonia fixa e móvel a proibição de cobrança de assinatura básica	Centralização	9x0

---

<sup>88</sup> Por todos, menciona-se as conclusões de José Roberto Anselmo (2008): “contudo, como ficou demonstrado, é possível verificar em algumas decisões do STF uma séria tendência de concentração das competências na União, o que indica um processo de centralização do Estado brasileiro. O trabalho do STF de concretizar o equilíbrio federal não pode ser realizado sem que exista uma clara linha divisória entre as competências da União e dos Estados-membros. Portanto, a preservação de uma linha divisória das competências da União e dos Estados, passa necessariamente pela: (a) observação das características do princípio federalista; (b) pela proteção determinada pelo legislador constituinte à forma federativa; e, (c) a interpretação que mais favoreça a descentralização, evitando-se a ampliação das competências da União” (ANSELMO, José Roberto. A centralização do estado brasileiro resultante das decisões do STF. Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo, v. 22, p. 115 – 129, Jul-Dez/2008).

Caso 20 <b>ADI 2.615 2015</b>	Lei estadual que fixou condições de cobrança do valor de assinatura básica de serviços de telefonia fixa	Centralização	8x1
Caso 21 <b>ADI 3.959 2016</b>	Lei Estadual que obrigou a criação pelas concessionárias de telecomunicação de lista de bloqueio de telemarketing	Centralização	11x0
Caso 22 <b>ADI 4.603 2016</b>	Lei estadual que impôs às empresas de telefonia fixa e móvel a proibição de cobrança de assinatura básica	Centralização	9x0
Caso 28 <b>ADI 5.725 2018</b>	Lei estadual que obriga as concessionárias de serviços de telecomunicação a manterem escritórios regionais para atendimento presencial dos consumidores em cidades com população superior a 100 mil habitantes	Centralização	9x0
Caso 30 <b>ADI 5.745 fev 2019</b>	Lei estadual que obriga o prestador de serviço a fornecer ao consumidor a identificação do profissional que realizará o atendimento na residência do consumidor	Descentralização	7x3
Caso 34 ADI 5.830 ago 2019	Lei estadual que obriga às operadoras de telefonia a disponibilizarem extrato detalhado de conta das chamadas telefônicas e serviços utilizados na modalidade de plano pré-pago	Centralização	7x3
Caso 37 <b>ADI 5.722 Fev 2020</b>	Lei estadual que obriga as concessionárias de serviços de telecomunicação a manterem escritórios regionais para atendimento presencial dos consumidores	Centralização	8x2

Nos casos 11, 12, 13, 17, 20, 21, 22 e 28, o Supremo Tribunal Federal assumiu uma perspectiva centralizadora, fundamentada na concepção de que não é pertinente a intromissão de normas legislativas estaduais nas relações jurídico-contratuais instituídas entre a União e as entidades concessionárias de serviços públicos de telecomunicação. Ou seja, o STF não admitia que, sob o pretexto de proteger o consumidor, os Estados editassem legislação que interferisse na prestação do serviço público concedido pela União.

Em todo esse período, a única divergência ficava por conta do posicionamento do Ministro Carlos Ayres Britto, que defendia, isoladamente, um conceito restritivo de telecomunicação para abranger apenas questões relacionadas a infraestrutura, instalações operacionais e condições de titularidade e investidura em prestação de serviços. Assim, poderiam os demais entes atuarem para proteger o consumidor por meio da regulamentação da relação de consumo.

Entretanto, ao julgar o Caso 30 em fevereiro de 2019, o STF entendeu pela constitucionalidade da Lei 7.574/2017, do Estado do Rio de Janeiro, que obrigava o

prestador de serviço a fornecer ao consumidor a identificação do profissional que realizará o atendimento na residência do consumidor.

O Ministro Edson Fachin capitaneou a corrente vencedora, seguida pelos Ministros Luís Roberto Barroso, Rosa Weber, Luiz Fux, Ricardo Lewandowski, Marco Aurélio e Celso de Mello. Os Ministros Alexandre de Moraes (relator), Gilmar Mendes e Dias Toffoli defenderam a compreensão tradicional de a norma estadual invadiria a competência da União por interferir no regime jurídico de serviço público federal.

Analisando as discussões entre os Ministros, fica nítida a preocupação, ainda que em *obiter dictum*, com a situação da segurança pública do Rio de Janeiro, como se extrai destes excertos:

**Ministro Luís Roberto Barroso:** *“de modo que eu vou pedir todas as vênias ao Ministro Alexandre de Moraes, reconhecendo que Sua Excelência seguia, no seu voto, um padrão dominante, para acompanhar a divergência e entender que, neste caso, estamos falando mais de consumidor, **um pouco de segurança pública**, e não tangenciando a questão das telecomunicações. Portanto, estou, Presidente, acompanhando a divergência e julgando improcedente o pedido”* (p. 22 do acórdão, destacou-se).

**Ministra Rosa Weber:** *“fazendo a leitura da norma, vejo que, como se salientou, se cria às empresas de telefonia e Internet a obrigação de, quando encaminham trabalhadores para execução de serviços na casa de consumidores, informar, ou melhor, identificar tais trabalhadores, atendendo, assim, **até a uma necessidade de segurança específica, talvez mais premente no caso do Rio de Janeiro**”* (p. 24 do voto, destacou-se).

**Ministro Luiz Fux:** Se nós formos analisar a história desses assaltos a residências, curiosamente, nós vamos verificar três fatos recorrentes: primeiro, os assaltos a residências ocorrem por pessoas disfarçadas de funcionários de TV a cabo; os assaltos a residências ocorrem com pessoas disfarçadas de funcionários das empresas de telefonia. (...) De sorte que essa norma é extremamente saudável na proteção e na segurança dos usuários. Se a União ainda não fez, isso não significa dizer que houve uma invasão na competência da União, porque a competência concorrente serve exatamente para esses estados

de inércia da União Federal. Sem prejuízo, que, **infelizmente, no Rio de Janeiro, isso aí, efetivamente é uma preocupação regional** (p. 26 do voto, destacou-se).

Após o Caso 30, o Supremo Tribunal Federal se deparou novamente com esta espécie de conflito entre telecomunicações e direito do consumidor nos Casos 34 e 37, retomando uma postura de centralização. A sequência temporal desta evolução evidencia uma incoerência notável no Caso 30, implicando que, se não fosse uma lei do Rio de Janeiro, com sua peculiar problemática de segurança pública, a legislação provavelmente teria sido declarada inconstitucional.

Outro destaque na segunda década do Século XXI foram os julgados relacionados à competência concorrente para legislar sobre meio ambiente. Com efeito, é paradigmático o Caso 19 (RE 586.224 - 2015), envolvendo a lei municipal de Paulínia/SP que proibiu a queima de palha da cana-de-açúcar e o uso de fogo em atividades agrícolas. O conflito no caso era do tipo CxC, envolvendo a competência concorrente para legislar sobre meio ambiente e controle de poluição. O Ministro Luiz Fux, relator, sustentou que a legislação municipal não poderia contrariar a estadual, ainda que para estabelecer a tutela do meio ambiente de forma mais protetiva. O único voto divergente foi o da Ministra Rosa Weber.

É curioso notar que apenas 8 dias antes do julgamento do Caso 19, o STF analisou o caso 18 (ADI 4.060 – 2015), envolvendo uma lei estadual que fixava o número máximo de alunos em sala de aula. Nessa ocasião, o Ministro Luiz Fux defendeu, de forma muito enfática, a autonomia dos Estados e Municípios, chegando a escrever que *“cumpre não inflacionar a compreensão das normas gerais”* e que *“o benefício da dúvida deve ser pró-autonomia dos Estados e Municípios”* (p. 15 do acórdão).

Por essa razão, não se concorda com a conclusão de Bertoletti (2020, p. 207), que dedicou o capítulo 4 de sua tese de doutorado para indicar o voto do Ministro Luiz Fux na ADI 4.060 como *overruling* em matéria federativa.<sup>89</sup> Isso porque, embora se

---

<sup>89</sup> BASTOS, Fernando Bertoletti. Estado federal e Jurisdição Constitucional. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2020, p. 207.

reconheça que esse voto é um ponto fora da curva, tanto em nível de qualidade de fundamentação como pelo fato de o Ministro Luiz Fux acolher a posição descentralizadora, fica evidente que ele não foi suficiente para superar nem sequer o entendimento do próprio Ministro, que dias depois voltou a perfilhar a postura centralizadora.

Em 2017, o conflito envolvendo meio ambiente e controle de poluição foi analisado no Caso 24 (RE 194.704 - 2017), relacionado à lei municipal de Belo Horizonte sobre controle de poluição com previsão de multa para os proprietários de veículos com emissão de fumaça acima dos padrões aceitáveis. Ainda que não seja um bom precedente para se aferir a posição atual da Corte, pois remonta a um julgamento iniciado em 1999 com diversos Ministros votantes já aposentados quando da conclusão do julgamento, o caso é interessante pela conclusão diversa do Caso 19. Neste Caso 24, o STF declarou, por 7x3, a constitucionalidade de uma norma local que estabeleceu limites de proteção ao meio ambiente de forma diversa à legislação federal. O mais impressionante, contudo, foi o fato de o Caso 19 ter sido citado como precedente para fundamatar votos das duas posições antagônicas: tanto o Ministro Gilmar Mendes, que defendia a inconstitucionalidade da norma, como os Ministros Marco Aurélio, Celso de Mello e Cármen Lúcia, utilizaram na fundamentação o RE 586.224.

Portanto, ainda que se observe uma ascensão na qualidade das decisões durante a segunda década do Século XXI, essa melhoria ainda não alcançou níveis adequados de fundamentação jurídica, muito menos o estabelecimento de critérios objetivos que proporcionem previsibilidade e estabilidade na questão. Em contraposição, a declaração de constitucionalidade ou inconstitucionalidade parece estar mais vinculada a elementos extrajurídicos do que a uma dogmática jurídica consistentemente desenvolvida sobre a resolução de conflitos de repartição de competência.

## **CAPÍTULO 5 - ANÁLISE DOS PRECEDENTES DO STF SOBRE CONFLITOS FEDERATIVOS NA PANDEMIA DE COVID-19**

### **5.1 – Introdução da judicialização da pandemia**

No centro do debate jurídico relacionado à pandemia de Covid-19 esteve a repartição das competências constitucionais. O Supremo Tribunal Federal enfrentou o tema nestes julgados:

- ADI 6.341 (competência de estados e municípios para tomar medidas contra a pandemia de Covid-19);
- ADI 6.343 (inexigência de vinculação dos entes regionais e locais aos órgãos federais para adoção de medidas de enfrentamento à pandemia);
- ADI 6362 (requisição administrativa de bens e serviços pelos entes locais e regionais para enfrentar a pandemia independentemente de autorização do Ministério da Saúde);
- ADI 6586 (vacinação compulsória) e ADPF 756 (imunização contra covid-19 de adolescentes pelos Estados e Municípios mesmo contrariando nota informativa do Ministério da Saúde);
- ADPF 672 (competência de estados e municípios para tomar medidas contra a pandemia de Covid-19, independentemente da superveniência de ato federal em sentido contrário).

A pesquisa qualitativa optou por investigar minuciosamente o voto de cada Ministro nesses precedentes. Por sua maior relevância, divulgação e amplitude de argumentos utilizados, foram selecionados para análise neste trabalho as ADIs 6.341 e 6.343.

## **5.2 - Panorama do conflito federativo**

A judicialização envolvendo conflitos federativos sobre o enfrentamento da covid-19 se deu de forma praticamente simultânea ao reconhecimento da classificação de pandemia expedida pela OMS em 11 de março de 2020.

Afinal, antes mesmo do anúncio da OMS, já havia sido publicada a Lei 13.979/2020, que dispôs *“sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019”*. A lei foi publicada em 7 de fevereiro de 2020, após rápida

tramitação do PL 23/2020, encaminhado pelo Poder Executivo no dia 4 do mesmo mês.

Em 20 de março de 2020, o Executivo Federal editou a Medida Provisória 926/2020, posteriormente convertida na Lei 14.035/2020, promovendo alterações na mencionada legislação com impacto no desenho federativo. Nesse ínterim, em 22 de março de 2020, também se editou para, dentre outras medidas, alterar parcialmente a Lei 13.979/2020, a Medida Provisória 927/2020, que acabou por perder a vigência, mas com alguns de seus acréscimos incorporados na conversão da Lei 14.035/2020.

Este é o quadro com as principais alterações das Medidas Provisórias 926/2020 e 927/2020 que foram posteriormente judicializadas em razão do conflito na repartição das competências constitucionais entre os entes federados:

Redação original da Lei 13.979/2020	Redação dada pela Medida Provisória nº 926/2020 ou pela Medida Provisória 927/2020 (alterações destacadas)	(Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020 (alterações destacadas)
Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, poderão ser adotadas, entre outras, as seguintes medidas:	Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, <b>no âmbito de suas competências</b> , dentre outras, as seguintes medidas:	Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, as autoridades poderão adotar, <b>no âmbito de suas competências</b> , entre outras, as seguintes medidas:
VI - restrição excepcional e temporária de entrada e saída do País, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), por rodovias, portos ou aeroportos;	VI - restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por rodovias, portos ou aeroportos de:  a) entrada e saída do País; e  b) <b>locomção interestadual e intermunicipal;</b>	VI – restrição excepcional e temporária, por rodovias, portos ou aeroportos, de: a) entrada e saída do País; e b) <b>locomção interestadual e intermunicipal;</b>
§ 6º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde e da Justiça e Segurança Pública disporá sobre a medida prevista no inciso VI do caput deste artigo.	§ 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.  <b>§ 6º-A O ato conjunto a que se refere o § 6º poderá estabelecer delegação de competência para</b>	§ 6º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura disporá sobre as medidas previstas no inciso VI do caput deste artigo, observado o disposto no inciso I do § 6º-B deste artigo.  <b>§ 6º-B. As medidas previstas no inciso VI do caput deste artigo</b>

	a resolução dos casos nele omissos.	<p>deverão ser precedidas de recomendação técnica e fundamentada:</p> <p><b>I – da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), em relação à entrada e saída do País e à locomoção interestadual; ou</b></p> <p><b>II – do respectivo órgão estadual de vigilância sanitária, em relação à locomoção intermunicipal.</b></p>
<p>§ 7º As medidas previstas neste artigo poderão ser adotadas:</p> <p>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</p>	Inexistente	<p>§ 7º As medidas previstas neste artigo poderão ser adotadas:</p> <p>II – pelos gestores locais de saúde, desde que autorizados pelo Ministério da Saúde, nas hipóteses dos incisos I, II, III-A, V e VI do caput deste artigo;</p> <p><b>§ 8º Na ausência da adoção de medidas de que trata o inciso II do § 7º deste artigo, ou até sua superveniência, prevalecerão as determinações:</b></p> <p><b>I – do Ministério da Saúde em relação aos incisos I, II, III, IV, V e VII do caput deste artigo; e</b></p> <p><b>II – do ato conjunto de que trata o § 6º em relação às medidas previstas no inciso VI do caput deste artigo.</b></p>
Inexistente	<p><b>§ 9º O Presidente da República disporá, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais a que se referem o § 8º.</b></p>	<p>§ 9º A adoção das medidas previstas neste artigo deverá resguardar o abastecimento de produtos e o exercício e o funcionamento de serviços públicos e de atividades essenciais, <b>assim definidos em decreto da respectiva autoridade federativa.</b></p> <p>§ 10. As medidas a que se referem os incisos I, II e VI do caput, observado o disposto nos incisos I e II do § 6º-B deste artigo, quando afetarem a execução de serviços públicos e de atividades essenciais, inclusive os regulados, concedidos ou autorizados, somente poderão ser adotadas em ato específico e desde que haja articulação prévia com o órgão regulador ou o poder concedente ou autorizador.</p> <p>§ 11. É vedada a restrição à ação de trabalhadores que possa afetar o funcionamento de serviços públicos e de atividades essenciais, definidos conforme previsto no § 9º deste artigo, e as cargas de qualquer espécie que</p>

		possam acarretar desabastecimento de gêneros necessários à população.
--	--	-----------------------------------------------------------------------

Em síntese, a questão discutida na judicialização do conflito federativo no enfrentamento à pandemia envolveu o seguinte contexto fático: os Estados e os Municípios estavam editando atos visando à redução de circulação de pessoas, tal como preconizado pela Organização Mundial de Saúde. Por sua vez, sendo o Governo Federal contrário às restrições de circulação, o Presidente da República editou as Medidas Provisórias 926/2020 e 927/2020 para concentrar na União o poder de decidir sobre essas medidas, inclusive com a delegação, feita pela Medida Provisória, para que o Poder Executivo Federal definisse os serviços essenciais por Decreto, o que de fato foi feito pelo Decreto 10.282/2020, que trouxe uma lista bastante ampliada de serviços essenciais que praticamente esvaziava as restrições dos governos regionais e locais.

Nesse contexto fático de tensão federativa provocada pela tentativa de centralização pela União do enfrentamento da pandemia,<sup>90</sup> instaurou-se uma discussão jurídica, de ampla repercussão nacional, sobre o que prevaleceria: a competência privativa da União ou a competência comum e concorrente dos estados e municípios.

No decorrer dos próximos subtópicos, apresenta-se uma compilação dos votos proferidos por cada Ministro. Objetivou-se captar as fundamentações, incluindo aquelas de natureza extrajurídica, que conduziram aos posicionamentos expressos em seus votos. Outro enfoque adotado consistiu na análise das menções feitas pelos ministros em relação a precedentes relacionados ao tema em questão.

---

<sup>90</sup> Esse contexto fático é bem descrito nesta passagem doutrinária: “*trata-se de um cenário de desequilíbrio federativo que se encontra ainda mais exposto neste momento, com o governo federal tentando assumir a gestão exclusiva de combate à Covid-19. As evidências são claras. Primeiro, a União trava uma guerra de braço com Estados e Municípios para definir quem pode estabelecer as medidas sanitárias mais rigorosas. Além disso, o Presidente da República criou um comitê de crise para supervisão e monitoramento dos impactos do vírus no Brasil (Decreto no 10.277, de 16 de março de 2020 (LGL\2020\2348)) composto, exclusivamente, por órgãos federais e sem qualquer participação de representantes de governos regionais e locais. Assim, vê-se a tentativa da União de esvaziar a atuação dos demais entes em relação à crise, o que não se mostra útil para afirmar a ideia de federalismo no Brasil*” MAZZUOLI, Valério de Oliveira; FRAZÃO, Hugo Abas. **Papel do federalismo em situações de crise: o caso da pandemia da Covid-19**. Revista de Direito Constitucional e Internacional, v. 123/2021, p. 55-69, jan. - fev./2021.

### 5.3 – Caso 38 - ADI 6.341

#### 5.3.1 – Petição inicial

Em 23 de março de 2020, o Partido Democrático Trabalhista – PDT ajuizou uma ação direta de inconstitucionalidade impugnando as alterações promovidas no artigo 3º, *caput*, incisos I, II e VI, e parágrafos 8º, 9º, 10 e 11 da Lei 13.979/2022 pela Medida Provisória n. 926, editada em 20 de março, e, por arrastamento, do Decreto 10.282/2020, que a regulamenta.

O requerente alegou a inconstitucionalidade formal da alteração via medida provisória diante de uma suposta reserva de lei complementar sobre o tema. O argumento não foi acolhido e não é o foco desta análise.

Quanto ao vício material, o requerente sustentou violação à autonomia federativa por subtração de competência administrativa comum dos Estados, Distrito Federal e Municípios, em afronta aos artigos 18, 23, II, 198, I, e 200, II, da Constituição. Em sede de tutela provisória de urgência, requereu a concessão de medida liminar para *resguardar “a autonomia de polícia sanitária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para implementar as referidas providências, de competência administrativa comum (CF, art. 23, II; 198, I, e 200, II)”* (p. 16 da inicial).

#### 5.3.2 – Decisão Monocrática da Medida Cautelar

Às 10h30 do dia 24 de março de 2020 (a petição inicial havia sido protocolada às 15h33 do dia anterior), o Ministro Marco Aurélio, relator, resolveu monocraticamente a medida cautelar apenas *“para tornar explícita, no campo pedagógico e na dicção do Supremo, a competência concorrente”*, ao fundamento de que, nas alterações implementadas, *“não se pode ver transgressão a preceito da Constituição Federal. As providências não afastam atos a serem praticados por Estado, o Distrito Federal e Município considerada a competência concorrente”* (p. 5 da decisão).

Resgatando aquele momento histórico, mesmo diante da dubiedade da decisão que se negou a suspender os dispositivos impugnados e se valeu da redação sintética

de “*tornar explícita (...) a competência concorrente*”, a decisão foi interpretada pela sociedade como afirmação da competência dos Estados e Municípios para adotar medidas de enfrentamento à pandemia, como revelam as seguintes manchetes jornalísticas:

- Estados e municípios podem criar regras de quarentena e isolamento, decide Marco Aurélio (G1),<sup>91</sup>
- Ministro do STF decide que Estados e municípios podem agir contra coronavírus (Valor Econômico);<sup>92</sup>
- STF devolve aos estados e municípios poder de 'interdição e isolamento' no combate ao coronavírus (O Globo),<sup>93</sup>
- Estados e municípios podem decidir sobre restrições em locomoção, decide Marco Aurélio (Estadão).<sup>94</sup>

### 5.3.3 – Referendo da Medida Cautelar

Em 15 de abril de 2020, 22 dias após a decisão monocrática do Ministro Marco Aurélio, o Plenário do STF se reuniu para apreciar o referendo à medida cautelar parcialmente concedida pelo Ministro Relator na ADI 6.341.

Na sessão, a primeira por videoconferência da história do STF, o Ministro Marco Aurélio leu a sua decisão monocrática e sustentou, sem maiores acréscimos, o seu referendo.

O Ministro Alexandre de Moraes, primeiro vogal a votar, reforçou que o federalismo, como forma de limitação de poder, era o cerne do julgamento e apontou

---

<sup>91</sup> Disponível em <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/24/marco-aurelio-decide-que-estados-e-municipios-tambem-podem-criar-regras-sobre-quarentena-e-isolamento.ghtml>>. Acesso em 30.04.2023.

<sup>92</sup> Disponível em <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/03/24/ministro-do-stf-decide-que-estados-e-municipios-podem-agir-contr-coronavirus.ghtml?>>. Acesso em 30.04.2023.

<sup>93</sup> Disponível em <<https://blogs.oglobo.globo.com/ancelmo/post/stf-devolve-aos-estados-e-municipios-poder-de-interdicao-e-isolamento-no-combate-ao-coronavirus.html>>. Acesso em 30.04.2023.

<sup>94</sup> Disponível em <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/estados-e-municipios-podem-decidir-sobre-restricoes-em-transportes-decide-marco-aurelio/>>. Acesso em 30.04.2023.

o seu entendimento de que *“a regra, no Brasil, é a autonomia dos Estados membros e a autonomia dos Municípios”* (p. 22 do acórdão).

Prosseguiu para conceituar a competência comum administrativa, incidente na espécie em sua visão, como vinculada ao federalismo cooperativo e ao princípio da predominância do interesse, compreendendo que a *“União deve editar normas, políticas públicas para a saúde pública de interesse nacional; os Estados, interesse regional; e os Municípios, visando, como o próprio art. 30, I, estabelece, o seu interesse local”* (p. 24 do acórdão).

Sobre eventuais excessos de regulamentações regionais e locais, o Ministro Alexandre de Moraes fez relevante crítica à condução da União no enfrentamento à pandemia, apontando textualmente que:

*Se há excessos nas regulamentações estaduais e municipais, isso deve ser analisado. Mas a verdade é que, se isso ocorreu, foi porque não houve, até agora, uma regulamentação geral da União sobre a questão de isolamento, sobre o necessário tratamento técnico-científico dessa pandemia gravíssima, que vem aumentando o número de mortos a cada dia* (p. 25 do acórdão).

Este trecho é importante porque revela uma possível motivação - que vai além de fundamentos da dogmática jurídica - para a inclinação do Ministro em se posicionar a favor da autonomia dos entes regionais e locais por causa do comportamento da União tido como como omissivo e negacionista.

Por fim, o Ministro Alexandre de Moraes enfatizou que as premissas do seu voto são consolidadas na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

Isso é tradicional no nosso Direito e o Supremo Tribunal Federal, desde 1988, vem estabelecendo essas balizas de forma muito clara. Na competência comum, não significa que é tudo de todos; significa que, dentro da competência comum, no âmbito do seu interesse local, regional ou nacional, é possível sim, principalmente em saúde pública, tomar as melhores medidas de prevenção para defender o cidadão, para defender o

brasileiro que mora no Município que está no Estado (p. 27 do acórdão).

Chama atenção, como visto no capítulo anterior, o fato de a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não indicar uma preponderância à autonomia dos entes locais e regionais para *“tomar as melhores medidas de prevenção para defender o cidadão”*. Ao contrário, a maioria dos precedentes do Supremo Tribunal Federal sobre o tema sinalizavam a primazia das normas centrais em detrimento das experiências locais em sentido contrário, ainda que para estas fossem a que melhor tutelassem os direitos coletivos envolvidos.

Soma-se a isso o fato de o Ministro não indicar quais precedentes embasariam a afirmação feita, dificultando, assim, a comparação analítica entre os casos e as respectivas razões de decidir.

Prosseguindo no julgamento, o Ministro Edson Fachin, que viria a se tornar relator para acórdão, trouxe uma compreensão ligeiramente distinta sobre o tema, não sem antes enfatizar *“que o plano de fundo desse debate é o desenho jurídico do Federalismo e da própria Federação”* (p. 31 do acórdão).

No que importa a este trabalho, quanto à evolução jurisprudencial sobre o tema, o Ministro Edson Fachin pontuou que seu entendimento *estava “em linha de coerência com o programa normativo constitucional e julgamentos precedentes”* (p. 31 do acórdão) e, ainda, em seu assentou que o voto teria base em precedentes do STF:

1.3. Base em precedentes: o voto se estriba em precedentes que formam jurisprudência deste Tribunal e, especialmente, do Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais; especificamente cita-se o Comentário Geral n. 14 (p. 39 do acórdão).

No entanto, nenhum julgado do STF sobre federalismo é de fato mencionado no decorrer do voto, com duas exceções laterais: a primeira (p. 55 do acórdão), a menção à contemporânea ADPF 672 relacionada à exata mesma temática da repartição de competências para enfrentamento da pandemia de Covid-19. Àquele momento, a ADPF 672 contava apenas com uma decisão monocrática do relator,

Ministro Alexandre de Moraes, prolatada alguns dias antes. Portanto, sem força para se qualificar como precedente; a segunda (p. 56 do acórdão), a referência ao RE 229.096, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, relacionado com os reflexos jurídicos de compromissos internacionais do Estado sobre a suspensão de competência dos demais entes pela União. Trata-se, assim, de uma questão lateral não relacionada à discussão de fundo em análise envolvendo o conflito de competências legislativas.

Ao contrário da competência comum administrativa textualmente vislumbrada pelo Ministro Alexandre de Moraes, o Ministro Edson Fachin fez questão de consignar que, em sua visão, a discussão envolvia, em verdade, as competências concorrentes: *“a matéria, em meu modo de ver, se desloca para a seara das competências concorrentes, até porque, em se tratando de competência comum, haveria que se enfrentar a exigência de lei complementar”* (p. 32 do acórdão).

Dentre as premissas estabelecidas pelo Ministro Edson Fachin, destaca-se a sua consideração, tal como fez o Ministro Alexandre de Moraes, sobre a omissão do Governo Federal na formulação da política pública de enfrentamento à pandemia, o que pode ter influenciado a sua posição a favor da autonomia dos entes locais:

O pior erro na formulação das políticas públicas é a omissão, sobretudo para as ações essenciais exigidas pelo art. 23 da Constituição Federal. É grave que, sob o manto da competência exclusiva ou privativa, premiem-se as inações do governo federal, impedindo que Estados e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, implementem as políticas públicas essenciais. O Estado garantidor dos direitos fundamentais não é apenas a União, mas também os Estados e os Municípios. (p. 34 do acórdão – destacou-se).

Na questão de fundo sobre o federalismo cooperativo, destaca-se, para fins de comparação da evolução jurisprudencial sobre o tema, a conclusão do Ministro Edson Fachin de que *“a delegação de competência a um dos poderes do Estado não pode implicar, sob o ângulo material, a hierarquização dos poderes ou das esferas de Governo”* (p. 55 do acórdão).

A conclusão do voto, seguido pela maioria do Plenário, foi no sentido de estabelecer limites à atuação da União pela locução “*preservada a atribuição de cada esfera de governo*”. Após o voto do Ministro Edson Fachin, o Ministro Alexandre de Moraes aditou o seu voto para acompanhá-lo também na interpretação conforme dada ao § 9º do art. 3º da Lei 13.979.

O Ministro Luís Roberto Barroso não participou do julgamento por motivo de foro íntimo.

Na sequência, a Ministra Rosa Weber proferiu voto acompanhando o Ministro Edson Fachin. Para os fins deste trabalho, é relevante o acréscimo de fundamentação pela referência a dois relevantes precedentes: (a) ADI 3470 (2019), da relatoria da própria Ministra Rosa Weber, sobre a questão da proibição do uso de amianto; e (b) RE 1.247.930, da relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, sobre a competência da união para legislar sobre normas gerais em matéria de licitações e contratos. A análise crítica desses precedentes foi feita no capítulo próprio sobre precedentes anteriores à pandemia.

Prosseguindo, o Ministro Luiz Fux também seguiu o entendimento do Ministro Edson Fachin. De seu voto, extrai-se a menção ao precedente da ADI 4.060 (2015), de sua própria relatoria, sobre lei estadual fixando o número máximo de alunos por sala. No mérito, é também relevante o critério elegido pelo Ministro Luiz Fux para atuação dos entes estaduais e locais, condicionando-a à instituição de normais mais protetivas:

Em caso de ausência de norma federal suficientemente protetiva à saúde, há espaço para atuação legislativa dos demais entes. Sob esse enfoque, eventual norma estadual ou municipal ao instituir medidas mais protetivas à saúde do que a legislação federal sobre o tema, poderiam cumprir melhor as normas constitucionais. No entanto, é importante realçar que nem toda a medida mais protetiva à saúde pública será legítima constitucionalmente. Em qualquer caso, deve-se avaliar sua proporcionalidade, para que não se adote um remédio ineficaz, mais amargo do que o necessário ou inferior às alternativas. O respaldo científico exsurge, nessa toada, como importante parâmetro, a exemplo do protocolo internacional instituído pela

Organização Mundial de Saúde ou por outros organismos científicos de grande envergadura técnica (p. 100 do acórdão).

Esse critério choca frontalmente com a posição adotada pelo Supremo Tribunal Federal no RE 586.224 (2015), de relatoria do próprio Ministro Luiz Fux, envolvendo a legislação do Município de Paulínia/SP sobre a queima de cana-de-açúcar mais protetiva ao meio ambiente do que a legislação regional.

No julgamento da medida cautelar na ADI 6.343, em sessão plenária realizada poucos dias depois do voto analisado, o Ministro Luiz Fux chega a admitir que está propondo uma revisão jurisprudencial, como será abordado abaixo.

Em continuação, a Ministra Cármen Lúcia também acompanhou o voto do Ministro Edson Fachin, enfatizando a relevância da proximidade, na ponta, dos Municípios com a população:

a atribuição ao Presidente da República para dispor - é o verbo utilizado - sobre serviços essenciais não exclui as competências comuns entregues aos Estados e aos Municípios. Especialmente porque o cidadão, no auge do sofrimento, baterá à porta dos prefeitos, que deverão falar sobre o que é necessário em contingências e condições específicas (p. 105 do acórdão).

Ainda com relevância para este trabalho, pontua-se o comentário feito pela Ministra Cármen Lúcia sobre o modo que seria legítima a atuação da União:

Tenho para mim que, nos termos constitucionais, pode sim ser atribuída competência ao Presidente da República para traçar limites nessa atividade de prestação e política de saúde - ou, neste caso, combate à moléstia -, mas nos termos exatos do assinado internacionalmente e, especialmente, nos termos da promoção da dignidade humana, e não da indignidade humana. Políticas contrárias à dignidade humana não podem ser consideradas constitucionais, pois agredem expressa e frontalmente o texto constitucional já em seu art. 1º (p. 105 do acórdão).

Assim com os demais ministros, a Ministra Cármen Lúcia fez questão de ressaltar expressamente a crítica à condução do enfrentamento à pandemia pelo

Governo Federal em descompasso com os critérios técnicos internacionais, o que pode ter influenciado a postura mais deferente aos governos regionais e locais.

Em termos de precedentes, a Ministra Cármen Lúcia fez referência ao RE 855.178 e à STA 175, da relatoria dos Ministros Luiz Fux e Gilmar Mendes, respectivamente, sobre a competência comum de todos os entes para prestar as ações e serviços de saúde.

Por sua vez, o Ministro Ricardo Lewandowski também seguiu o voto do Ministro Edson Fachin, fazendo importantes acréscimos. De forma pedagógica, apontou três vetores interpretativos sobre o federalismo: a ausência de hierarquia entre os entes federados; o princípio da subsidiariedade, segundo o qual *“tudo aquilo que o ente menor pode fazer de forma mais rápida, econômica e eficaz não deve ser feito pelo ente maior”* (p. 134 do acórdão); e o critério da predominância do interesse.

O Ministro Gilmar Mendes também seguiu o voto do Ministro Edson Fachin e fez relevante comentário, ainda que em *obiter dictum*, acerca da exigência empírica da preservação da competência dos estados e municípios para definir, dentro de suas atribuições, os serviços essenciais:

Essa resposta é ideal? Muito provavelmente, como já disse, já antecipei, Presidente, talvez não. O ideal é que tivéssemos uma integração em que, de alguma forma, o poder se vocalizasse a uma única voz. Mas não é o que está a ocorrer. Se deixássemos intacto, sem nenhuma glosa, o parágrafo 9º do art. 3º da medida provisória, como já apontou, de forma muito clara, o Ministro Fachin, teríamos, em tese, o poder do Presidente da República para definir as atividades essenciais, sem que se pudesse a ele fazer face os poderes estadual e municipal. Aí vem outro dado que não se nos pode escapar. É curioso que, nesta Federação, sobre a qual já se fez uma série de considerações, tenhamos muitas assimetrias. Temos no eixo São Paulo, Rio e Minas cem milhões de pessoas, metade dos habitantes do Brasil vive nesse eixo. Portanto, sobre os governadores desses estados recai imensa responsabilidade. Só no município de São Paulo temos dez milhões de pessoas, muito mais do que em uma série de unidades federativas, isso dá imensa responsabilidade ao prefeito de São Paulo. Toda a funcionalidade do próprio sistema de saúde precisa ser vista nesse contexto. Por isso que temos

que manejar, e a União tem que manejar, com muito cuidado, a competência para legislar sobre essa temática. Ao delegar poderes ao Presidente da República, não se pode esquecer que estamos em uma federação com essas competências substancializadas (p. 139 do acórdão – destacou-se).

Outro ponto de destaque no voto do Ministro Gilmar Mendes, também em *obiter dictum*, é o reconhecimento da tendência de ampliação descentralização experienciada no contexto de enfrentamento à pandemia:

Até já tive oportunidade de ressaltar, Presidente, que, neste momento, de maneira bastante salutar - vis a vis a República Velha -, estamos restaurando positivamente a política dos governadores. Os governadores passam a ter voz nessa sistemática, isso é positivo e é constitucional.

Por fim, o Ministro Dias Toffoli, então Presidente, acompanhou o voto do Ministro Marco Aurélio, considerando suficiente a “*medida acauteladora para tornar explícita, no campo pedagógico e na dicção da Corte, a competência concorrente*” (p. 142 do acórdão).

## **5.4 – Caso 39 - ADI 6.343**

### **5.4.1 – Petição Inicial**

A ADI 6.343 foi proposta pelo partido Rede Sustentabilidade em 24 de março de 2020, um dia após a propositura da ADI 6.341 e também distribuída à relatoria do Ministro Marco Aurélio por prevenção.

A inicial impugna trechos da MP 926/2020, da MP 927/2020 e da própria Lei 13.979/2020, que, na visão do autor, ofenderiam a autonomia dos entes regionais e locais.

### **5.4.2 – Decisão Monocrática da Medida Cautelar**

O Ministro Marco Aurélio, relator, indeferiu a medida cautelar em 25.03.2022. Apesar de fazer, em *obiter dictum*, referência à competência dos entes locais e regionais, o Ministro entendeu que o caso merecia uma análise mais aprofundada não

comportada em sede de tutela de urgência e que, de fato, haveria preponderância da União na definição do tema:

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. As Medidas Provisórias no 926 e 927, no que alteraram preceitos da Lei no 13.979/2020, hão de ser examinadas a partir de cautela maior, abandonando-se o vezo da crítica pela crítica. União, Estados, Distrito Federal e Municípios, dirigentes em geral, devem implementar medidas que se façam necessárias à mitigação das consequências da pandemia verificada, de contornos severos e abrangentes (p. 10 do acórdão).

#### **5.4.3 – Referendo da Medida Cautelar**

O indeferimento medida cautelar da ADI 6.343 foi submetido à referendo do Plenário do Supremo Tribunal Federal em 30.04.2022, 15 dias após o Plenário ter se debruçado sobre a medida cautelar da ADI 6.341.

O Ministro Marco Aurélio, relator, propôs o referendo de sua decisão sem fazer novos acréscimos.

O Ministro Alexandre de Moraes inaugurou a divergência, em corrente que viria a se tornar a vencedora. Logo de início, o voto enfatiza a falta de coordenação na condução do enfrentamento à pandemia:

Lamentavelmente, contudo, na condução dessa crise sem precedentes recentes no Brasil e no Mundo, mesmo em assuntos técnicos essenciais e de tratamento uniforme em âmbito internacional, é fato notório a grave divergência de posicionamentos entre autoridades de níveis federativos diversos e, inclusive, entre autoridades federais componentes do mesmo nível de Governo, acarretando insegurança, intranquilidade e justificado receio em toda a sociedade (p. 22 do acórdão – destacou-se).

Prosseguiu o Ministro para reafirmar que “*o Estado Federal gravita em torno do princípio da autonomia das entidades federativas, que pressupõe repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias*” (p. 24 do acórdão) e que, dessa maneira:

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 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 COVID- 19 and Strategies for Mitigation and Suppression, vários autores; Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand, vários autores) (p. p. 25 do acórdão – destacou-se).

A leitura conjunta desses trechos deixa evidente que foi relevante para a decisão o fato de os entes locais e regionais terem adotado medidas em sintonia com as recomendações da OMS, em oposição a desorganização do ente federal.

Para não deixar dúvidas, o Ministro Alexandre de Moraes finalizou o seu voto explicitando que os Estados e Municípios não estão vinculados a autorizações da União para a adoção das medidas de enfrentamento à pandemia:

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. Agora, não se pode vincular

Estados e Municípios a órgão central interligado à União. (p. 27 do acórdão).

Nesse trecho, o Ministro Alexandre de Moraes sublinha, em tom crítico, a postura da União desalinhada com as recomendações técnicas da Organização Mundial da Saúde – OMS, reforçando a impressão de que a realidade fática de negacionismo da União teria influenciado a posição do STF a favor da autonomia dos entes regionais e locais.

Ao final, o Ministro Alexandre de Moraes, em posição que se tornaria a vencedora, deferiu parcialmente a medida cautelar nestes termos:

concedo medida cautelar 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 (p. 27 do acórdão).

Na sequência, o Ministro Edson Fachin proferiu voto, que restou vencido, concedendo a medida cautelar em uma extensão ligeiramente diferente.

Em seu voto, o Ministro Edson Fachin defendeu um papel de autocontenção do Supremo Tribunal Federal ao se debruçar sobre a inconstitucionalidade formal no conflito federativo:

(...) o papel do Supremo Tribunal Federal nos conflitos federativos deve ser o de abster-se de declarar a inconstitucionalidade formal à míngua de legislação federal editada de forma nítida e precisa. O *locus* da atuação concentrada da Corte muda, conseqüentemente, de foco, para minuciosamente examinar as ofensas materiais à Constituição. Afinal, mais relevante do que saber quem é o ente competente

para lidar com a emergência sanitária é saber como União, Estados e Municípios devem agir (p. 38 do acórdão).

Ao expor sobre essa forma restritiva de atuar no conflito federativo, o voto não trouxe nenhuma referência na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Em termos de conclusão, o Ministro Edson Fachin concedeu interpretação conforme ao inciso II do § 7º do art. 3º da Lei 13.979/2020, para explicitar que *“desde 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 (...).”* (p. 47 do acórdão).

Na sequência, a Ministra Rosa Weber acompanhou o voto do Ministro Edson Fachin, sem fazer maiores considerações.

O Ministro Luiz Fux fez referência à ADI 6.341 para afirmar sua compreensão de que, no julgamento anterior sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal teria consagrado *“a possibilidade de competência concorrente, na medida em que visasse à proteção do interesse preponderante e também trouxesse proteção mais eficiente do que a proteção federal”* (p. 50 do acórdão).

Na fundamentação, o Ministro Luiz Fux mencionou o precedente da ADI 3.357, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, sobre a comercialização do amianto na modalidade de crisotila, fazendo destaques em negrito, na transcrição da ementa, no seguinte trecho daquele precedente:

Compete à União editar as normas gerais (art. 24, § 1º), não cabendo aos estados contrariar ou substituir o que definido em norma geral, mas sim o complementar (art. 24, § 2º). Se, por um lado, a norma geral não pode impedir o exercício da competência estadual de complementar 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. A inobservância dos limites constitucionais impostos ao exercício da competência concorrente implica a inconstitucionalidade formal da lei (p. 57 do acórdão).

Com isso, pretendeu o Ministro Luiz Fux ressaltar que “*no desenho constitucional de repartição de competências legislativas concorrentes, cabe à União editar normas gerais a serem suplementadas pelos estados em determinados casos, conforme o interesse regional*” (p. 59 do acórdão).

Contudo, o Ministro Luiz Fux expressamente propôs a flexibilização, em certa medida, da primazia da União em conflitos de competência legislativa, fazendo uma contemporização a favor de iniciativas regionais e locais quando não verificada “*ofensa a alguma norma expressa e inequívoca da Constituição*”:

O cenário, porém, não é estático. A tensão latente entre centralização e descentralização acaba por gerar uma dinâmica ao longo da existência do regime federativo, que se manifesta por oscilações entre a maior e a menor autonomia local em face da unidade nacional. Como já tive a oportunidade de defender em outras oportunidades (e.g., ADI 4.060, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 04.05.2015), devem ser prestigiadas, com a cautela necessária, as iniciativas regionais e locais, a menos que ofendam norma expressa e inequívoca da Constituição, em oposição à postura *prima facie* adotada pela Corte em casos de litígios constitucionais em matéria de competência legislativa. Essa diretriz parece ser a que melhor se acomoda à noção de federalismo como sistema que visa a promover o pluralismo nas formas de organização política e que respeita sua positividade como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (artigo 1º, V). (...) Assim, merecem ser prestigiadas as iniciativas regionais e locais, nos casos de litígios constitucionais em matéria de competência legislativa, a menos que haja ofensa a alguma norma expressa e inequívoca da Constituição. A ressalva, no entanto, traduz a complexidade do conflito de competência, sabidamente de índole constitucional (pp. 59/60 do acórdão – grifo do original).

Ressalta-se a sutileza de o Ministro Luiz Fux deixar grifado, no original, a locução “*com a cautela necessária*” ao introduzir essa nova compreensão a favor do experimentalismo democrático.

Ainda na fundamentação do Ministro Luiz Fux, percebe-se a sua preocupação com “capturas políticas” e com as divergências entre a postura do Ministério da Saúde e a Organização Mundial da Saúde (OMS):

Se não é facultado ao poder público menoscabar os alertas da comunidade internacional e os exemplos dos países vizinhos que

lutam para conter a disseminação da doença que se espraia internacionalmente, tampouco se pretende sobrepor à expertise do órgão responsável em território nacional – Ministério da Saúde – as recomendações de organismos internacionais. São as evidências científicas que representam importantes balizas a nortear a postura técnica e diferenciá-la de capturas políticas, sobretudo no que se pode considerar proteção insuficiente (p. 61 do acórdão).

O voto do Ministro Luiz Fux é, de todos, o mais expresso a admitir, ainda que de forma tímida, que o Supremo Tribunal Federal estaria adotando uma postura diferenciada no conflito federativo envolvendo normais locais mais restritivas no âmbito do enfrentamento à pandemia, conclamando a necessidade de se abandonar a *“postura prima facie adotada pela Corte em casos de litígios constitucionais em matéria de competência legislativa”* de primazia da norma federal.

A Ministra Cármen Lúcia acompanhou o voto do Ministro Alexandre de Moraes, apenas pontuando que *“na Federação não há relação de subordinação de um ente federal por outro (...), mas uma coordenação, e apenas uma coordenação”* (p. 68 do acórdão).

O Ministro Ricardo Lewandowski também seguiu o voto do Ministro Alexandre de Moraes, fazendo questão de destacar a seguinte conjuntura:

Só para terminar, Senhor Presidente, eu não posso imaginar que o Estado de São Paulo, por meio do seu governador, adote medidas baseadas em estudos da Universidade de São Paulo, ou do Instituto de Pesquisas Tecnológicas, ou do Hospital Emílio Ribas, e que essas medidas, que têm, sem dúvida nenhuma, embasamento científico, tenham que ser submetidas a alguma outra autoridade igualmente respeitada do ponto de vista científico (p. 70).

O exemplo dado pelo Ministro Ricardo Lewandowski deve ser contextualizado com o que estava ocorrendo na ocasião. Em abril de 2020, quando do julgamento, o Governador de São Paulo havia instituído uma rígida quarentena no Estado, com

críticas do Governo Federal.<sup>95</sup> Nesse cenário, o *obiter dictum* do Ministro Ricardo Lewandowski, ao ressaltar que não se pode aceitar que as medidas restritivas adotadas pelo Estado estejam sujeitas à revisão técnica pela União, reforça a compreensão de que o STF foi influenciado pelo negacionismo do Governo Federal ao resolver o conflito federativo *sub judice* prestigiando a autonomia dos entes regionais e locais.

Prosseguindo, o Ministro Gilmar Mendes também acompanhou o Ministro Alexandre de Moraes, com bastante ênfase no princípio da lealdade federativa, importado do direito alemão, e da necessidade de adoção de medidas alinhadas com o conhecimento científico, como se evidencia na seguinte passagem:

Diante desse cenário, autoridades técnicas mundiais e brasileiras apresentam o isolamento social como medida mais eficaz para o enfrentamento da crise epidemiológica, na medida em que o distanciamento de pessoas contribui para o achatamento da curva de contágio pelo novo coronavírus e permite aos diversos países que ajustem seu sistema de saúde para minimizar os efeitos danosos da crise sanitária global. A Organização Mundial da Saúde, o Ministério da Saúde do Brasil e diversas associações de infectologistas têm discursos análogos relativamente à imprescindibilidade das medidas de isolamento. Em termos de proteção da saúde pública, é imperioso que se adotem medidas que privilegiam o conhecimento técnico-científico. Nesse sentido, as determinações de quarentena, isolamento e restrição à circulação intermunicipal de passageiros – adotadas por governos estaduais e municipais – são compatíveis com as recomendações sanitárias mundiais e também vão ao encontro das decisões de enfrentamento da crise de saúde atual adotadas por diversos gestores públicos no direito comparado (p. 92 do acórdão).

Na sequência, o Ministro Gilmar Mendes se inclinou a favor da autonomia dos entes regionais e locais, justamente aqueles que estavam seguindo os critérios científicos elencados pelo Ministro como de observância imperiosa.

---

<sup>95</sup> Doria prorroga quarentena em SP até 22 de abril, G1, 06 de abril de 2020. Disponível em <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/04/06/doria-prorroga-quarentena-em-sp-ate-22-de-abril.ghtml> Acesso em 30.04.2023.

O Ministro Gilmar Mendes citou o precedente da ADI 3.499, da relatoria do Ministro Luiz Fux, na qual foi declarada a inconstitucionalidade de norma estadual que impunha aos municípios a celebração de convênio para execução de obras públicas relacionadas a educação, saúde e transporte, para resgatar a ideia de que *“reduzir a esfera volitiva do administrador local à mera chancela das decisões de outro ente federativo viola o princípio federativo”* (p. 95 do acórdão).

Ainda, o Ministro Gilmar Mendes mencionou o precedente do RE 194.704, da relatoria para acórdão do Ministro Edson Fachin, que trouxe a compreensão de que *“deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria (presumption against preemption)”* (p. 96 do acórdão) quando a dúvida de competência legislativa envolve norma sobre mais de um tema.

O Ministro Dias Toffoli pediu vista, trazendo voto seis dias depois na sessão de 6 de maio de 2020. Na ocasião, seguiu o voto do Ministro Alexandre de Moraes, acrescentando suas preocupações de que os entes locais não poderiam criar embaraços a locomoção de insumos e a serviços essenciais de interesse predominantemente nacional, bem como todas as medidas serem *“precedidas de recomendação técnica e fundamentada”* (p. 119 do acórdão).

Ao final do julgamento, o Ministro Alexandre de Moraes ressaltou o apego ao pensamento científico, enfatizando que *“nós temos que privilegiar a ciência e não o achismo”* (p. 121 do acórdão) e criticando omissões contrárias às recomendações técnicas:

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 conflitar também com essas opiniões técnicas, com essas medidas internacionalmente conhecidas (p. 121 do acórdão).

Assim, em mais uma oportunidade, o Supremo Tribunal Federal externou suas críticas à postura negacionista adotada pela União na omissão do enfrentamento à

pandemia, o que, como demonstrado, influenciou na decisão a favor dos entes regionais e locais

O Ministro Celso de Mello acompanhou o voto do Ministro Alexandre de Moraes sem nenhum acréscimo.

### 5.5 – Análise crítica dos precedentes do contexto de pandemia

A judicialização do enfrentamento da pandemia revela a inaptidão dos demais poderes constituídos, em especial do governo central a quem caberia a coordenação nacional.<sup>96</sup> Ao ser provocado logo no início, o Supremo Tribunal Federal definiu uma linha de pensamento que privilegiou a autonomia dos estados e dos municípios no enfrentamento à pandemia, especialmente quando suas ações estavam alinhadas com orientações científicas e sanitárias.

Todavia, o raciocínio que o STF utilizou para chegar a essa conclusão merece ser melhor debatido. Primeiro, a Corte partiu da compreensão de que apenas estaria aplicando a jurisprudência consolidada no tema. O Ministro Marco Aurélio escreveu que *“a regra, no Brasil, é a autonomia dos Estados membros e a autonomia dos Municípios”* (p. 22 do acórdão da ADI 6.341). Ao justificar a postura descentralizadora, o Ministro Alexandre de Moraes aduziu que *“isso é tradicional no nosso Direito e o Supremo Tribunal Federal, desde 1988, vem estabelecendo essas balizas de forma*

---

<sup>96</sup> Nesse sentido, destacam-se os seguintes entendimentos convergentes:

*“A pouca resolutividade e o fraco diálogo entre os governantes tornou o poder judiciário uma peça central na mediação de contendas. Essa judicialização implicou a instabilidade da governança para o enfrentamento da pandemia, decorrente da baixa capacidade de coordenação do governo central e da ausência de normas claras”* (ROCHA NETO, João Mendes. As fragilidades do federalismo cooperativo na crise do Covid-19. Revista Eletrônica Gestão & Saúde, v. 11, set-dez 2020, p. 340-356, p. 348);

*“No contexto pandêmico atual, a observação das respostas dadas pelas autoridades, em especial das ações do governo federal no que se referem às relações entre os poderes, sugere um direcionamento marcado por tensões e mesmo omissões. Ante o esvaziamento de ações, programas e políticas (não apenas de saúde, como de outras áreas como educação, transporte, emprego e renda etc.), cuja formulação, implementação e execução são de responsabilidade do Poder Executivo, os outros Poderes, forçosamente, foram impulsionados a se movimentar mais proativamente, haja vista o quadro pandêmico. No caso do STF, reforçou-se sua atuação na resolução de conflitos de competência entre os entes da federação, conforme a análise das decisões trouxe à luz.”* (FERNANDES, Fernando Manuel Bessa; OUVÉNEY, Assis Luiz Mafort. Decisões do Supremo Tribunal Federal no início da pandemia de Covid-19: impactos no federalismo brasileiro? Rio de Janeiro: Revista Saúde Debate, v. 46, mar/2022, p. 48-61, p. 58).

*muito clara*” (p. 27 do acórdão da ADI 6.341). O Ministro Edson Fachin argumentou que o seu entendimento estava *“em linha de coerência com o programa normativo constitucional e julgamentos precedentes”* (p. 31 do acórdão da ADI 6.341).

Contudo, tanto a pesquisa quantitativa (capítulo 3) como a qualitativa do período pré-pandêmico (capítulo 4) demonstraram que é falso afirmar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal pudesse ser caracterizada como descentralizadora.

Nesse contexto, merece elogios o reconhecimento do Ministro Luiz Fux por admitir, ainda que de forma tímida, que o Supremo Tribunal Federal estaria adotando uma postura diferenciada no conflito federativo envolvendo normais locais mais restritivas no âmbito do enfrentamento à pandemia, conclamando a necessidade de se abandonar a *“postura prima facie adotada pela Corte em casos de litígios constitucionais em matéria de competência legislativa”* de primazia da norma federal (p. 59 do acórdão da ADI 6.343).

Outro ponto de destaque é a repetição da tendência observada no contexto pré-pandêmico de situações extrajurídicas serem a principal causa para explicar determinados movimentos descentralizadores da Corte, e não uma real mudança da compreensão dogmática do assunto por meio da eleição de um critério objetivo racional.

Com efeito, nos precedentes do contexto da pandemia, ficou bastante evidente o impacto do negacionismo científico e da inação do governo federal para a adoção da postura descentralizadora. A relevância desse fator extrajurídico pode explicar a retomada da postura centralizadora observada no contexto pós-pandêmico analisado no capítulo seguinte.

Ademais, ainda que a presente pesquisa, que teve como recorte precedentes divulgados em informativos, tenha identificado uma tendência qualitativamente descentralizadora nos precedentes relacionados ao enfrentamento da pandemia, faz-se a ressalva que há indicativos de que, quantitativamente, os precedentes do contexto da pandemia foram em sua maioria centralizadora. Essa é a conclusão de

Leoni (2022), que analisou 22 ações de controle concentrado relacionados à pandemia entre 20.03.2020 a 20.03.2021 e concluiu que em 12 delas a Corte adotou uma posição centralizadora.<sup>97</sup>

Por fim, ainda que os precedentes do contexto pandêmico fossem ideais para aplicação do critério objetivo de direito material proposto no capítulo introdutório para solução dos conflitos de competência – prevalência da competência que melhor assegure a tutela dos direitos fundamentais –, não se identificou nenhuma fundamentação explicitamente abordando o debate por esse ângulo.

---

<sup>97</sup> LEONI, F. O papel do Supremo Tribunal Federal na intermediação dos conflitos federativos no contexto da Covid-19. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 27, n. 87, p. 1–17, 2022.

## CAPÍTULO 6 - ANÁLISE DOS PRECEDENTES DO STF SOBRE CONFLITOS FEDERATIVOS APÓS A COVID-19

### 6.1 – Análise qualitativa dos precedentes pós-pandêmicos

#### Caso 40 - ADI 6.066 (maio de 2020)

**Tema:** lei estadual que fixa tempo máximo de atendimento presencial por empresas de telefonia

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** consumidor x telecomunicação

**Postura do STF:** descentralização (6x5)

A Associação das Operadoras de Celulares – ACEL ajuizou uma ADI visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei 16.725/18, do Estado de São Paulo, que estabeleceu às concessionárias de telecomunicação tempo máximo de espera para atendimento aos usuários.

Enquanto a autora alegou invasão à competência privativa da União para legislar sobre telecomunicação (art. 22, IV), a Assembleia do Estado de São Paulo defendeu a edição da norma no âmbito da competência concorrente para legislar sobre consumo (art. 24, V).

O Ministro Edson Fachin, relator, aplicando, como em outros casos, as premissas da *presumption against pre-emption* e da *clear statement* entendeu pela “*existência de viabilidade de atuação legislativa subsidiária do Estado dentro dos limites de tolerância, quer dizer, de permissão geral da regulamentação do atendimento a consumidores nos termos legais previstos*” (p. 13 do acórdão). Ou seja, entendeu-se que as legislações federais sobre o tema não afastaram de modo expresso a competência dos Estados para expedir normas complementares no âmbito da legislação concorrente. Essa posição foi seguida, mas sem a apresentação de voto escrito, pelos Ministros Marco Aurélio, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux e Alexandre de Moraes.

O Ministro Celso de Mello, com base na posição clássica da Corte no conflito entre consumidor x telecomunicação, divergiu com fulcro em sua compreensão de que “os Estados-membros não podem interferir na esfera das relações jurídico-contratuais entre o poder concedente (a União Federal, no caso) e as empresas concessionárias” (p. 21 do acórdão). A divergência foi seguida com voto escrito pelo Ministro Gilmar Mendes, e sem voto escrito pelos Ministros Rosa Weber, Dias Toffoli e Luís Roberto Barroso.

Assim, o julgamento terminou por 6x5 a favor da corrente descentralizadora, na linha da virada jurisprudencial ocorrida no tema consumidor x telecomunicação na ADI 5.745 (2019). Contudo, trata-se de julgamento realizado em Plenário Virtual com a juntada de apenas três votos escritos, o que compromete a identificação, com maiores detalhes, da posição de cada Ministro. De toda forma, como se verá, houve reviravolta em caso semelhante para a postura centralizadora na ADI 6.214 (2021).

#### **Caso 41 - ADIs 5.537, 5.580 e 6.038 (agosto de 2020)**

**Tema:** lei estadual que institui o programa ideológico escola sem partido

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** educação x diretrizes e bases da educação

**Postura do STF:** centralização (6x5)

A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimento de Ensino – CONTEE, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE e o Partido Democrático Trabalhista – PDT ajuizaram instauraram o controle concentrado de constitucionalidade em face da Lei 7.800/2016, do Estado de Alagoas, que criou o programa ideológico Escola Livre (escola sem partido).

A legislação foi atacada sob diversos ângulos, como inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa e várias razões para inconstitucionalidade material. Para os fins deste trabalho, a análise se limitará a apenas um fundamento debatido, qual seja a inconstitucional formal por invasão à competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação (art. 22, XXIV) oposta à competência concorrente dos Estados para legislar sobre educação (art. 24, IX).

O Ministro Luís Roberto Barroso, relator, reconheceu essa inconstitucionalidade formal com base no argumento de que é privativa da União a “*competência para dispor sobre a liberdade de ensinar e sobre a promoção humanística do país*” (p. 14 do acórdão).

O Ministro Marco Aurélio proferiu o único voto divergindo desse fundamento, sustentando que o legislativo estadual tem competência para “*disciplinar o sistema de ensino, sob o ângulo do interesse regional, buscando efetivar liberdades fundamentais e ampliar mecanismo de proteção do ambiente escolar*” (p. 40 do acórdão).

Apesar da evidente inconstitucionalidade material da norma, que de toda sorte levaria à declaração de sua inconstitucionalidade, a postura centralizadora do STF, ao reconhecer a sua contrariedade à Constituição também no prisma formal, parece romper com a tradição majoritariamente descentralizadora que a Corte possuía no conflito educação x diretrizes e bases da educação.

Com efeito, anteriormente foram reconhecidas constitucionais leis estaduais que obrigavam o oferecimento da disciplina língua espanhola como opção de língua estrangeira (ADI 3.669 – 2009), que permitiam a matrícula antecipada na 1ª série de crianças com seis anos a completar (ADI 682 – 2009) e que fixavam o número máximo de alunos em sala de aula (ADI 4.060 – 2015).

#### **Caso 42 - ADI 4.619 (outubro de 2020)**

**Tema:** lei estadual que impõe a obrigação de ser informado, no rótulo, tratar-se de alimento transgênico.

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** consumidor x comércio interestadual

**Postura do STF:** descentralização (6x5)

A Confederação Nacional da Indústria – CNI ajuizou uma ADI visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 14.274/2010, do Estado de São Paulo, que regulamentava o rótulo de produtos transgênicos. A autora sustentava que a legislação estadual invadia a competência privativa da União para legislar sobre comércio interestadual (art. 22, VIII).

Esse tema foi objeto de dois precedentes anteriores: a ADI 3.645 (2006) envolvendo legislação estadual bastante semelhante do Estado do Paraná, que também previa hipóteses mais rigorosas que a legislação federal para a obrigatoriedade de informação, nos rótulos dos produtos, de se tratar de alimento transgênico; e a ADI 750 (2017), também envolvendo a obrigatoriedade de inserção de informações nos rótulos dos produtos alimentícios estabelecida por uma lei do Estado do Rio de Janeiro, embora não relacionada a produtos transgênicos. Em ambos os casos, a postura do STF foi pela centralização: 8x0 em 2006 e 8x3 em 2017.

No caso específico desta ADI de outubro de 2020, ao se comparar a legislação paulista com a federal, verifica-se que a lei estadual estabelece que a rotulagem dos produtos deve ser aplicada a todos aqueles que possuem índice de transgenia igual ou superior a 1%. Esta medida difere do decreto federal, que exige a rotulagem somente nos produtos cujo índice de transgenia ultrapasse 1%. Além disso, a lei paulista contestada estipula que a rotulagem não se limite apenas aos produtos destinados ao consumo humano e animal, como faz a legislação federal, mas também deve ser aplicada aos produtos utilizados na agricultura. Ainda, a legislação estadual estabeleceu que o rótulo deve indicar a procedência e a origem do produto e os estabelecimentos devem dispor de um local específico para exposição dos produtos transgênicos.

A Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo defendeu a norma ao argumento de que os Estados teriam competência para estabelecerem regras mais rígidas de rotulagem de alimentos transgênicos do que aquelas impostas pela União. Nessa linha, sustentou a tese de que a legislação federal não poderia estabelecer o *standard* máximo de proteção, mas apenas as condições mínimas de proteção: *“do fato de a lei estadual mostrar-se mais restritiva – e, portanto, mais protetiva – que as normas de índole federal preexistentes (...) não deve decorrer, forçosamente, a sua inconstitucionalidade”* (p. 13 da manifestação da Assembleia).

A Ministra Rosa Weber, relatora, votou pela constitucionalidade da legislação estadual, elencando dois argumentos: os efeitos estão limitados ao território de São Paulo, de modo que prepondera o interesse local; respeita-se o princípio da vedação

à proteção insuficiente, pois a legislação estadual estabelece critérios mais rigorosos e protetivos em relação ao consumidor e à saúde, demonstrando uma preocupação maior com a proteção desses direitos.

O Ministro Alexandre de Moraes inaugurou a divergência para afirmar não ser *“aceitável que lei editada em sede de competência suplementar do Estado contenha preceitos que demandam o afastamento das normas gerais fixadas pela legislação federal”* (p. 45 do acórdão). O Ministro Luís Roberto Barroso acompanhou a divergência reconhecendo ser a *“jurisprudência relativamente centralizadora nessa matéria de competência legislativa”* (p. 49 do acórdão). Da mesma forma, votaram o Ministro Luiz Fux, Gilmar Mendes e Dias Toffoli,

Votaram com a Relatora os Ministros Edson Fachin, Ricardo Lewandowski, Marco Aurélio e Celso de Mello.

A Ministra Rosa Weber analisou expressamente o precedente da ADI 3.645, entendendo haver distinção entre os casos porque a legislação paranaense, declarada inconstitucional em 2006, era genérica por exigir a informação ao consumidor em qualquer porcentagem de transgenia, enquanto a legislação paulista em julgamento trouxe o limite igual ou superior a 1%.

Todavia, o caso não parece ser de distinção, mas de superação. Afinal, na ADI 3.645 o Supremo Tribunal Federal afastou expressamente a possibilidade de norma local ser mais restritiva que a norma federal na proteção do direito tutelado, o que restou reconhecido, em sentido contrário, no julgamento da ADI 4.619.

Portanto, ainda que pelo apartado placar de 6x5, evidente a mudança radical da jurisprudência envolvendo o conflito consumidor x comércio interestadual, mormente quando em discussão o direito do consumidor em uma perspectiva de proteção à saúde. Todavia, como se verá, o placar se inverte a favor da centralização novamente na ADI 5.995 (maio de 2021).

### **Caso 43 - ADI 5.962 (fevereiro de 2021)**

**Tema:** Lei estadual com limites às ligações de telemarketing

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** consumidor x telecomunicação

**Postura do STF:** descentralização (9x2)

A Associação Nacional das Operadoras Celulares – Acel ajuizou uma ADI visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei 4.896/2006, do Estado do Rio de Janeiro, que estabelece a obrigação das concessionárias de telecomunicação criarem lista de bloqueio de telemarketing.

A discussão colocava em oposição a competência privativa da União para legislar sobre telecomunicação (art. 22, IV) e a competência concorrente dos Estados para legislar sobre consumo (art. 24, V).

O Ministro Marco Aurélio, relatou, votou pela constitucionalidade da lei ao entender que o *“ato normativo não criou obrigação nem direito relacionados à execução contratual da concessão de serviços de telecomunicações”* (p. 12 do acórdão).

O Ministro Luís Roberto Barroso divergiu e seguiu a linha do precedente firmado na ADI 3.959 (2016), quando a Corte declarou, por unanimidade, a inconstitucionalidade da Lei 12.239/2006, do Estado de São Paulo, que impôs às concessionárias de telecomunicação o dever de criar um “cadastro especial de assinantes que se manifestarem interessados em receber ofertas de produtos e serviços”. Essa posição foi seguida apenas pelo Ministro Gilmar Mendes.

#### **Caso 44 - ADI 6.214 (abril de 2021)**

**Tema:** Lei estadual que obriga o prestador de serviço a fornecer ao consumidor a identificação do profissional que realizará o atendimento na residência do consumidor

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** consumidor x telecomunicação

**Postura do STF:** centralização (8x3)

A Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica – ABINEE ajuizou uma ADI visando à declaração de diversos dispositivos da Lei Estadual 16.559/ 2019, que instituiu o Código Estadual de Defesa do Consumidor de Pernambuco.

Para os fins deste trabalho, importa analisar a alegação de inconstitucionalidade do artigo 20 da legislação estadual, que estipula que fornecedores de serviços de telefonia, internet, TV por assinatura, reparos elétricos, assistência técnica, energia elétrica, gás encanado e seguros devem informar aos consumidores os dados de identificação dos funcionários designados para atendimento em domicílio, com pelo menos uma hora de antecedência.

A discussão estava em saber se esse dispositivo poderia ser aplicado às concessionárias do serviço de telecomunicação, com base no conflito entre a competência privativa da União para legislar sobre telecomunicação (art. 22, IV) e a competência concorrente para legislar sobre consumidor (art. 24, V).

O Ministro Gilmar Mendes, relator, votou no sentido de que a legislação estadual invadiu a competência privativa da União ao criar obrigações contratuais que cuidam de direitos do usuário de serviços que são de titularidade do ente federal.

Em sua argumentação, o Ministro Gilmar Mendes não mencionou o precedente da ADI 5.745 (2019), envolvendo a declaração de constitucionalidade de norma de conteúdo semelhante do Estado do Rio de Janeiro. Por outro lado, fez referência a diversos outros precedentes - como a ADI 3.533 (2006) envolvendo lei distrital que impõe às empresas de telefonia fixa a instalação de contadores de pulso em cada ponto do consumo -, nos quais a Corte adotou a postura centralizadora no conflito do tipo consumidor x telecomunicação.

O Ministro Edson Fachin inaugurou a divergência justamente para trazer o precedente da ADI 5.745 (2019), a fim de prestigiar a competência concorrente sobre consumo nesse tipo de conflito. Essa divergência apenas foi acompanhada pelos Ministros Rosa Weber e Marco Aurélio.

O Ministro Alexandre de Moraes, embora tenha se tornado relator para acórdão por conta de outras divergências que escapam ao escopo deste trabalho, acompanhou o Ministro Gilmar Mendes na inconstitucionalidade da incidência do artigo 20 aos concessionários de telecomunicação. Essa posição restou vencedora por 8x3.

Esse julgamento foi uma virada de jurisprudência a favor da postura centralizadora. Afinal em 2019, ao julgar a ADI 5.745 visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei 7.574/2017, do Estado do Rio de Janeiro, que exigiu às concessionárias de serviços de telecomunicação que informem aos consumidores, pelo menos 1h antes do horário agendado, os nomes e documentos de identidade dos funcionários que realizarão os serviços, a Corte declarou a constitucionalidade da norma por 7x3, vencidos os Ministros Alexandre de Moraes, Gilmar Mendes e Dias Toffoli. Assim, em 2019, os Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Ricardo Lewandowski, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin se posicionaram pela constitucionalidade da legislação fluminense que obriga o prestador de serviço de telecomunicação a fornecer a identificação do profissional que realizará o atendimento na residência do consumidor.

#### **Caso 45 - ADI 5.995 (maio de 2021)**

**Tema:** Lei estadual que proíbe a utilização de animais para testes de produtos cosméticos

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** consumidor x comércio interestadual

**Postura do STF:** centralização (6x5)

A Associação Brasileira da Indústria de Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos – ABIHPEC ajuizou uma ADI em face da Lei 7.814/2017, do Estado do Rio de Janeiro, que proíbe o uso de animais em testes e experimentos para produtos cosméticos, higiene pessoal, perfumes e limpeza no estado do Rio de Janeiro, bem como a comercialização de tais produtos derivados de testes em animais no território do referido ente federativo e, ainda, exige a informação nas embalagens de que o produto não foi elaborado a partir de testes em animais.

A legislação estava em discussão sob dois ângulos distintos: primeiro, a constitucionalidade da proibição dos testes em animais de produtos de higiene pessoal e limpeza; segundo, a proibição da comercialização dos produtos derivados de testes em animais no âmbito do Estado do Rio de Janeiro e a exigência da informação de não terem sido utilizados animais para a elaboração do produto constar de sua embalagem.

Embora o Supremo Tribunal Federal tenha reconhecido a constitucionalidade da primeira parte, validando leis estaduais que proíbem essa prática, o foco deste trabalho é a segunda discussão, que confronta a competência concorrente para legislar sobre consumo (art. 24, V) e a competência privativa da União para legislar sobre comércio interestadual (art. 22, I). A norma questionada é extraída do parágrafo único do artigo 1º e do artigo 4º do texto da lei:

Art. 1º - Fica proibida, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, a utilização de animais para desenvolvimento, experimento e teste de produtos cosméticos, higiene pessoal, perfumes, limpeza e seus componentes.

Parágrafo único - Fica também **proibida a comercialização** dos produtos indicados no caput deste artigo, quando derivados da realização de testes em animais.

(...) Art. 4º - **Nas embalagens de todos os produtos cosméticos**, de higiene e pessoal, perfumes e de limpeza comercializados no Estado do Rio de Janeiro deverá **existir a seguinte informação** aos consumidores: "De acordo com a Lei Estadual no XXX/20XX, não foram realizados testes em animais para a elaboração deste produto.

O Ministro Gilmar Mendes, relator, votou pela inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 1º e do artigo 4º, ao fundamento de que se afeta o comércio interestadual e, portanto, são da competência da União "*as normas que disciplinam o que deve ou não constar no conteúdo de embalagens de produtos alimentícios*" (p. 28 do acórdão).

Para tanto, invocou-se dois precedentes: 1) o firmado na ADI 750 (2017), em que se declarou, por 8x3, a inconstitucionalidade da Lei 1.939/1991, do Estado do Rio de Janeiro, que estabeleceu a obrigatoriedade de os rótulos conterem informações sobre a composição do produto, incluindo obrigatoriamente informações sobre

aditivos, quantidade de calorias, proteínas, açúcar e gordura, bem como conservantes, corantes e aromatizantes; e 2) o estabelecido na ADI 3.645 (2016), no qual foi declarada, por 8x0, a inconstitucionalidade da Lei 14.861/2005, do Estado do Paraná, que impôs a obrigação de ser informado, no rótulo, tratar-se de alimento transgênico.

A posição centralizadora, que entende que a vedação de comercialização de produtos oriundos de Estados que não adotam essa proibição e a obrigatoriedade de constar das embalagens a negativa de utilização de animais impactam no comércio entre estados, foi seguida pelos Ministros Nunes Marques, Dias Toffoli, Alexandre de Moraes, Luís Roberto Barroso, Ricardo Lewandowski,

Destaca-se o modo incisivo que o Ministro Nunes Marques argumentou pela centralização, explicitando que a competência concorrente dos entes locais “*só encontra razão quando sucedam peculiaridades regionais que reclamem a edição de lei que acomode essa inerência. Se a matéria, ao contrário, é comum a todos os entes federativos, então a disciplina deve ser nacional.*” (p. 39 do acórdão).

Os Ministro Edson Fachin, Rosa Weber, Cármen Lúcia, Marco Aurélio, Luiz Fux votaram de forma divergente pela constitucionalidade da norma.

Assim, o julgamento se encerrou com 6 votos a 5 a favor da postura centralizadora no conflito entre consumidor x comércio interestadual, revertendo a virada jurisprudencial ocorrida com a ADI 4.619 (2020), mas ainda sinalizando certa tendência à descentralização, na medida em que o precedente anterior à pandemia – ADI 750 (2017) – foi decidido por 8 votos a 3.

Embora essa questão não tenha sido explicitamente abordada nos votos, observa-se que, mesmo que ambas as ações tratem da mesma situação subjacente – impactos dos requisitos em rótulos de embalagens na restrição ao comércio interestadual - nota-se como principal diferença entre a ADI 4.619 (2020) e a ADI 5.995 (maio de 2021) o fato de a discussão na primeira envolver o direito à saúde, especificamente no contexto dos alimentos transgênicos.

#### **Caso 46 - ADI 6.441 (maio de 2021)**

**Tema:** lei estadual que estabelece prazos máximos para exames e cirurgias em planos de saúde

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** consumidor x direito civil e seguros

**Postura do STF:** centralização (7x3)

A Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização – CNSEG ajuizou uma ADI em face da Lei 8.811/2020, do Estado do Rio de Janeiro, que autorizou o Poder Executivo a dispor a dispor sobre a *“vedação às operadoras de planos de saúde a suspensão e/ou do cancelamento dos planos de saúde por falta de pagamento”* durante a pandemia de Covid-19.

A autora sustentou a invasão da competência da União para legislar sobre direito civil e seguros (art. 22, I e VII). A Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro sustentou a constitucionalidade da norma sustentou a constitucionalidade da norma com base na competência concorrente para legislar sobre consumo (art. 24, V).

A Ministra Cármen Lúcia, relatora, apoiada na clássica jurisprudência da Corte no tema, declarou a inconstitucionalidade da legislação impugnada ao fundamento de que o Estado teria adentrado *“com essas normas, no campo jurídico do cuidado de institutos de direito civil sobre tempo e do modo de pagamento”* (p. 16 do acórdão). Essa posição foi seguida pelos Ministros Luiz Fux, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Em seu voto, o Ministro Nunes Marques enfatizou que *“as normas impugnadas alteram sobremaneira o equilíbrio insito aos contratos de plano de saúde, regidos por normas federais e supervisionados por agências federais”* (p. 24 do acórdão).

O Ministro Marco Aurélio inaugurou a divergência para declarar a constitucionalidade da norma, argumentando que, por estar *“ausente interferência na atividade-fim das pessoas jurídicas abrangidas pela eficácia do ato atacado, inexistente usurpação de competência da União”* (p. 22 do acórdão). A divergência foi acompanhada pelos Ministros Edson Fachin e Rosa Weber.

**Caso 47 - ADI 6.452 (junho de 2021)**

**Tema:** lei estadual que estabelece prazos máximos para exames e cirurgias em planos de saúde

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** consumidor x direito civil e seguros

**Postura do STF:** centralização (8x3)

A União Nacional das Instituições de Autogestão em Saúde – UNIDAS ajuizou uma ADI visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei 9.394/2010, do Estado do Espírito Santo, que estabelece prazos máximos para exames e cirurgias em planos de saúde.

O *caput* do art. 1º dessa lei, que estabelecia o prazo máximo de 3 dias para exames e cirurgias em planos de saúde, já havia sido declarado inconstitucional na ADI 4.445 (2019). Esta ADI 6.452 (2021) tem por objeto o parágrafo único do artigo 1º, que fixa o prazo de 24 horas quando se tratar de pessoa com mais de 60 anos.

A discussão coloca em oposição a competência privativa da União para legislar sobre direito civil e seguros (art. 22, I e VII) e a competência concorrente dos Estados para legislar sobre consumo (art. 22, V).

Apesar de haver precedente específico sobre esse tipo de legislação (ADI 4.445), o Ministro Edson Fachin, relator, citando especificamente a evolução jurisprudencial decorrente da judicialização da pandemia de Covid-19, alterou o seu posicionamento na ADI anterior para acolher a posição descentralizadora:

Anoto que, especialmente desde o início da grave crise sanitária e humanitária do vírus Corona, tenho favorecido interpretação do federalismo cooperativo que aporta um sobre-valor à proteção dos direitos fundamentais na divisão vertical de competências. Não somente quando de meu voto na ADI no 6.341, mas também em casos como as ADIs no 6.423, no 6.493 e no 6.575, posicionei-me em prol de privilegiar a coparticipação dos Estados na concretização das políticas de saúde pública. Ademais, tenho insistido sobre o fato de que, em situações de densa incerteza normativa quanto à capitulação de medidas legislativas

dentro de zonas limítrofes de competências, é preciso respeitar a posição adotada pelos Poderes Legislativos estaduais (p. 11 do acórdão).

Para superar o argumento utilizado na ADI 4.445, o Ministro Edson Fachin explicitou que a legislação estadual não incidiria sobre contratos anteriores à entrada em vigor da norma, afastando-se, assim, a alegação de invasão em matéria contratual. Esse entendimento, contudo, apenas foi seguido apenas pelos Ministros Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski.

O Ministro Alexandre de Moraes inaugurou a divergência vencedora ao argumento de que “*o conteúdo versado na norma impugnada interfere no núcleo essencial da atividade prestada pelas operadoras de planos de saúde, estabelecida previamente em contrato*” (p. 30 do acórdão), de modo que, nessa premissa, teria havido invasão da competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil e seguros (art. 22, I e VII). Essa corrente angariou 8 votos.

Portanto, as ADIs 6.441 (maio de 2021) e 6.452 (junho de 2021) revelam uma tímida tendência de descentralização quando a matéria de relações de consumo é oposta a direito civil e seguros quando comparado ao precedente da ADI 4.445 (2019). Todavia, mesmo após os influxos dos precedentes relacionados à pandemia de Covid-19, essa tendência não foi suficiente para reverter a postura centralizadora do Supremo Tribunal Federal nesse tipo de conflito.

#### **Caso 48 - RE 738.481 (agosto de 2021)**

**Tema:** lei municipal que obrigou a instalação de hidrômetros individuais nos edifícios e condomínios

**Tipo de conflito:** CxP (privativa x privativa)

**Matéria:** interesse local x água

**Postura do STF:** descentralização (10x0)

A Defensoria Pública da União interpôs recurso extraordinário em face de acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região que havia declarado, incidentalmente, a inconstitucionalidade da Lei 2.879/2000, do Município de Aracaju,

que obrigou a instalação de hidrômetros individuais nos edifícios e condomínios construídos naquele Município.

O acórdão recorrido entendeu pela inconstitucionalidade ao fundamento de que a competência para legislar sobre água é privativa da União. Inclusive, o Supremo Tribunal Federal, na ADI 3.558 (2021), havia declarado, à unanimidade, a inconstitucionalidade de uma lei estadual que obrigava as concessionárias de serviços públicos a instalarem hidrômetros justamente por esse vício formal.

A recorrente sustentou a constitucionalidade da norma municipal porque os Municípios têm competência privativa para legislar sobre interesse local, tema que, em sua ótica, trataria a norma discutida.

O Ministro Edson Fachin, relator, entendeu que o serviço de fornecimento de água é de interesse local, acolhendo a posição descentralizadora que reconhece a competência privativa do Município para legislar sobre o assunto. Assim, à unanimidade dos 10 Ministros presentes, foi fixada tese de repercussão geral reconhecendo que *“compete aos municípios legislar sobre a obrigatoriedade de instalação de hidrômetros individuais nos edifícios e condomínios, em razão do preponderante interesse local envolvido”* (Tema 849).

#### **Caso 49 - ADI 6.614 (novembro de 2021)**

**Tema:** lei estadual que obriga os prestadores de serviço de ensino a estenderem benefícios de novas promoções aos clientes preexistentes

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** consumidor x direito civil

**Postura do STF:** centralização (8x2)

A Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (COFENEN) ajuizou uma ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei 7.077/2015, do Estado do Rio de Janeiro, que obriga as entidades privadas de educação a ofereçam aos clientes atuais os mesmos benefícios de promoções futuras.

A discussão opôs, de um lado, a competência privativa da União para legislar privativamente sobre direito civil (art. 22, I) e a competência estadual para tratar concorrentemente de consumo (art. 24, V).

A Ministra Rosa Weber, relatora, reconheceu que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal prestigia a competência privativa da União para legislar sobre direito civil quando confrontada com a competência concorrente para legislar sobre consumo.

Todavia, a Ministra Rosa Weber propôs a superação desses precedentes para entender a legislação constitucional, desde que conferida interpretação conforme *“fixando exegese no sentido de que a obrigação de estender as ofertas de novas condições e benefícios aos clientes preexistentes possui caráter informativo, não produzindo efeitos imediatos nos contratos existentes”* (p. 17 do acórdão).

Essa posição, contudo, apenas foi acompanhada pelo Ministro Edson Fachin e a lei foi declarada inconstitucional por 8x2. Desse modo, no conflito envolvendo direito civil em oposição com o direito do consumidor, o Supremo Tribunal Federal manteve sua forte postura centralizadora mesmo após os precedentes relacionados à pandemia.

#### **Caso 50 - ADI 6.132 (novembro de 2021)**

**Tema:** lei estadual que proíbe seguradoras de impor aos consumidores a escolha de oficinas credenciadas para reparos de veículos sinistrados

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** consumidor x direito civil e seguros

**Postura do STF:** centralização (10x0)

A Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização – CNSEG ajuizou uma ADI visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei 20.415/2019, do Estado de Goiás, que proíbe seguradoras de impor aos consumidores a escolha de oficinas credenciadas para reparos de veículos sinistrados.

O conteúdo da lei impugnada é idêntico ao da lei catarinense declarada inconstitucional na ADI 4.704 (2019). Naquela oportunidade, em uma discussão que opôs a competência concorrente dos Estados e para legislar sobre consumo (art. 24, V) e a competência concorrente da União para legislar sobre Direito Civil e seguros (art. 22, I e VII) o STF adotou a postura centralizadora pela unanimidade dos 10 Ministros presentes àquela sessão.

Neste caso, relacionado com a legislação de Goiás, a Ministra Rosa Weber, relatora, adotou a abordagem da jurisprudência na matéria, inclusive fazendo expressa referência à ADI 4.704 (2019), e defendeu a posição de serem inconstitucionais “leis estaduais, distritais e municipais que dispõem a respeito de relações contratuais, notadamente quando altera as obrigações anteriormente pactuadas” (p. 18 do acórdão).

Os demais Ministros seguiram o voto da relatora na sessão do Plenário Virtual, sem apresentar acréscimos. Observa-se a continuidade do placar de 10x0, registrado em 2019, em relação à mesma discussão. Desse modo, no embate entre a competência concorrente para legislar sobre consumidor, de um lado, e a competência privativa da União para legislar sobre direito civil e seguros, de outro, constata-se a persistência da postura centralizadora do STF mesmo após a pandemia.

#### **Caso 51 - ADI 4.118 (março de 2022)**

**Tema:** Lei estadual que obriga as empresas de televisão por assinatura a fornecerem atendimento telefônico gratuito aos clientes

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** consumidor x telecomunicação

**Postura do STF:** descentralização (8x2)

A Confederação Nacional do Comércio – CNC ajuizou uma ADI visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei 5.273/2008, do Estado do Rio de Janeiro, que obriga empresas de TV a cabo no Rio de Janeiro a oferecerem atendimento telefônico gratuito 0800 para reclamações, dúvidas e serviços aos clientes.

A autora sustentou ter ocorrido invasão da competência privativa da União para legislar sobre telecomunicação (art. 22, IV). A Assembleia Legislativa e o Governador fluminenses defendem a competência concorrente do Estado para legislar sobre consumo (art. 24, V). O caso se insere, portanto, na discussão sobre se legislações estaduais podem afetar relações contratuais entre o concessionário e o usuário de concessões federais.

A Ministra Rosa Weber, relatora, como vinha fazendo em casos semelhantes, votou pela constitucionalidade da lei, entendendo possível que a legislação estadual disponha sobre direito dos consumidores mesmo nos casos de serviços sujeitos à concessão federal.

O Ministro Gilmar Mendes inaugurou a divergência, também mantendo sua posição externada em precedentes anteriores, no sentido de que, sendo a *“União responsável pela prestação dos serviços de telecomunicações, também lhe incumbe legislar sobre (...) os direitos do usuário (...), conforme consta da Lei 9.472/1997 – Lei Geral de Telecomunicações”* (p. 26 do acórdão).

Por se tratar de caso de Plenário Virtual, apenas esses dois votos escritos foram disponibilizados. De toda forma, a posição descentralizadora foi acompanhada pelos Ministros Luiz Fux, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes. A posição centralizadora foi seguida apenas pelos Ministros Nunes Marques e André Mendonça.

### **Caso 52 - ADI 5.292 (março de 2022)**

**Tema:** lei estadual que obrigou os noticiários de TV a divulgarem fotos de crianças desaparecidas

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** proteção à infância x telecomunicação

**Postura do STF:** centralização (9x2)

O Governador do Estado de Santa Catarina ajuizou uma ADI visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei Estadual 15.576/2015, que instituiu a

obrigatoriedade dos noticiários de TV do referido Estado divulgarem fotografias de crianças desaparecidas.

O autor sustentou a invasão da competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações (art. 22, IV). A Assembleia Legislativa de Santa Catarina defendeu a norma impugnada com fundamento na competência concorrente dos Estados para legislar sobre proteção à infância (art. 24, XV).

A Ministra Cármen Lúcia, relatora, votou pela inconstitucionalidade da lei com alicerce na compreensão de que “*o contrato de concessão firmado entre a União e as concessionárias do serviço impõem cláusulas que não podem ser alteradas por terceiros*” (p. 8 do acórdão). Nesse raciocínio, a interferência na programação das emissoras invadiria a competência da União para legislar sobre telecomunicações.

O Ministro Edson Fachin divergiu desse entendimento porque não identificou na legislação federal proibição de os Estados legislarem de forma mais protetiva sobre a matéria. Assim, entendeu que, não incidindo a *clear statement rule*, deve ser preservada a competência concorrente dos Estados.

A divergência foi seguida apenas pela Ministra Rosa Weber, com o julgamento adotando a postura centralizadora por 9x2.

### **Caso 53 - ADI 5.399 (junho de 2022)**

**Tema:** lei estadual que obriga as empresas de telefonia celular a estenderem o benefício de novas promoções aos clientes preexistentes

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** consumidor x telecomunicação

**Postura do STF:** centralização (8x3)

A Associação das Operadoras de Celulares – ACEL ajuizou uma ADI visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei 15.854/2015, do Estado de São Paulo, que obriga as empresas de telefonia celular a estenderem o benefício de novas promoções aos clientes preexistentes.

Discussão parecida já havia ocorrido na ADI 6.614 (novembro de 2021), envolvendo lei estadual que obrigava os prestadores de serviço de ensino a estenderem benefícios de novas promoções aos clientes preexistentes. A discussão na ADI 6.614 opôs as competências consumidor x direito civil, enquanto nesta ADI 5.399 o conflito envolveu consumidor x telecomunicação.

O Ministro Luís Roberto Barroso, relator, invocando o precedente da ADI 6.614, defendeu a fixação da mesma *ratio* centralizadora, apenas modificando o fundamento para a clássica restrição da jurisprudência do STF de os Estados tratarem, em suas legislações, de direito dos usuários de serviços sujeitos à concessão federal: “*em se tratando de serviço público federal delegado, cabe, em princípio, à União, e não aos Estados-Membros, dizer quais são os direitos dos usuários perante a concessionária*” (p. 104 do acórdão). Essa posição foi seguida por 8 Ministros, com a ressalva dos Ministros Edson Fachin, Rosa Weber e Marco Aurélio (que já havia votado antes de se aposentar).

Portanto, o STF continua, sem nenhum critério distintivo claro, oscilando entre a centralização e a descentralização no tipo de conflito consumidor x telecomunicação.

#### **Caso 54 - ADI 6.088 (agosto de 2022)**

**Tema:** lei estadual que tornou obrigatória a inserção de mensagem de incentivo à doação de sangue nas faturas de consumo de telefonia

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** defesa da saúde x telecomunicação

**Postura do STF:** descentralização (10x1)

A Associação das Operadoras de Celulares – ACEL ajuizou uma ADI visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei 4.658/2018, do Estado do Amazonas, que tornou obrigatória a inserção de mensagem de incentivo à doação de sangue nas faturas de consumo de telefonia.

A autora sustentou a invasão da competência privativa da União para legislar sobre telecomunicação (art. 22, IV). A Assembleia Legislativa e o Governador

amazonenses defenderem a constitucionalidade da norma com base na competência concorrente para legislar sobre defesa da saúde (art. 24, V).

O Ministro Edson Fachin, relator, adotou a postura descentralizadora para entender que a legislação federal não traz de forma exaustiva os elementos que devam constar das faturas de consumo. Assim, aplicando as premissas da *presumption against pre-emption* e da *clear statement rule*, o Ministro concluiu que “à míngua de uma norma federal que, de forma nítida, afaste a competência suplementar dos Estados, não deve o intérprete presumir que o ente da federação não tem competência para legislar” (p. 11 do acórdão).

O Ministro Gilmar Mendes divergiu desse entendimento e sustentou uma posição centralizadora ao argumento de que a “*regulamentação dos direitos dos usuários de serviços de telecomunicações é matéria amplamente regulamentada no plano federal, ante à própria competência da União*” (p. 22 do acórdão), de modo que os Estados não poderiam legislar sobre o assunto.

Por se tratar de sessão em Plenário Virtual, apenas estes dois votos foram proferidos por escrito. Todos os demais Ministros acompanharam a posição descentralizadora do relator.

### **Caso 55 - ADI 7.211 (outubro de 2022)**

**Tema:** lei estadual que proibiu multas por rompimento de contrato de fidelidade em serviços de TV a cabo, telefonia e internet durante o a pandemia de Covid-19.

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** consumidor x telecomunicação

**Postura do STF:** centralização (8x3)

A Associação Brasileira de Provedores de Internet e Telecomunicações - ABRINT ajuizou uma ADI visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei 8.888/2020, do Estado do Rio de Janeiro, que proibiu multas por rompimento de contrato de fidelidade em serviços de TV a cabo, telefonia e internet durante o a pandemia de Covid-19.

A autora sustentou a invasão da competência privativa da União para legislar sobre telecomunicação (art. 22, IV). A Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro defendeu a edição da norma sob a competência concorrente para legislar sobre consumo (art. 24, V).

O Ministro Alexandre de Moraes, relator, iniciou o seu voto reconhecendo a tendência da Corte em adotar uma postura mais descentralizadora nesse tipo de conflito:

Ocorre que, recentemente, a CORTE parece ter guinado o entendimento a respeito dessa matéria, de forma a dar uma maior ênfase na competência legislativa concorrente dos Estados quando o assunto gira em torno da defesa do consumidor (p. 18 do acórdão).

No entanto, entendeu que, no caso, a legislação estadual interferia diretamente no *“no núcleo regulatório das telecomunicações”* ao disciplinar *“limites e possibilidades da cláusula de fidelização nos contratos de prestação de serviço TV por assinatura, telefonia e internet”* (p. 21 do acórdão), de modo que teria ocorrido invasão da competência privativa da União para legislar sobre telecomunicação.

O Ministro Ricardo Lewandowski iniciou a divergência ao argumentar que a legislação estadual possuía um escopo limitado, cujo objetivo era proibir a imposição de multas decorrentes do rompimento de contratos de fidelidade. O Ministro defendeu que essa legislação não interferiria diretamente no serviço de telecomunicações em si. Dessa forma, segundo sua compreensão, a norma teria sido criada de maneira legítima, respeitando a competência concorrente dos Estados em relação ao consumo.

Essa divergência foi acolhida e seguida pelas Ministras Cármen Lúcia e Rosa Weber, que também entenderam a legislação estadual como um instrumento válido e legítimo para regular questões relacionadas ao consumo no âmbito dos contratos de fidelidade em telecomunicações, sem afetar diretamente o serviço em si.

Dessa forma, a Corte demonstra, mais uma vez, inconsistência no julgamento de casos que confrontam a competência para legislar sobre questões de consumo e telecomunicações, sem apresentar um critério claro e definido que possa diferenciar tais casos.

A posição do Ministro Edson Fachin, ao seguir a posição centralizadora do Relator, parece contradizer sua tendência de favorecer a descentralização no conflito consumo x telecomunicação. No entanto, é possível que a realização do julgamento em Plenário Virtual explique essa aparente inconsistência.

### **Caso 56 - RE 732.686 (outubro de 2022)**

**Tema:** lei municipal que obriga a substituição sacolas de plástico por sacolas biodegradáveis

**Tipo de conflito:** CxC (concorrente x concorrente)

**Matéria:** meio ambiente

**Postura do STF:** descentralização (11x0)

O Sindicato da Indústria e de Material Plástico do Estado de São Paulo – SINDIPLAST ajuizou uma ação direta de inconstitucionalidade, no Tribunal de Justiça, em face da Lei 7.281/2011 do Município de Marília/SP, que impôs a substituição de sacolas de plástico por sacolas biodegradáveis.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgou procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da lei municipal ao fundamento de que teria ocorrido invasão da competência da União e dos Estados para legislar sobre proteção ambiental, como consta deste trecho da ementa:

Se o Estado de São Paulo já editou normas concernentes à proteção ambiental, nada dispondo sobre a obrigação ou a proibição do uso de sacolas plásticas, nem diferenciando umas das outras, descabe aos Municípios imiscuírem-se na edição de linha diversa, como o fez o Município de Marília.

A Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo interpôs recurso extraordinário, sustentando que a norma teria sido legitimamente editada na

competência dos Municípios para legislar concorrentemente sobre meio ambiente (art. 24, VI c/c art. 30, I e II, da Constituição).

O Ministro Luiz Fux, relator, votou pelo provimento do recurso extraordinário, a fim de reconhecer a constitucionalidade da legislação municipal. Destaca-se o seguinte trecho da argumentação de teor fortemente descentralizador:

Diante da missão complexa de compatibilizar os interesses de múltiplos agentes (e.g. órgãos administrativos, agentes econômicos de uma cadeia produtiva, organizações não governamentais, associações da sociedade civil), a aprovação de lei em âmbito nacional pode estar atravancada por impasses. **Nesse cenário, o espírito do federalismo cooperativo recomenda a ação dos entes subnacionais (...)** Deveras, o Município ocupa posição que lhe confere capacidade deliberativa sobre o controle do consumo de sacolas plásticas. É o cenário de articulação política na comunidade mais próxima das pessoas físicas e jurídicas; e, por conseguinte, a pessoa política melhor informada sobre as práticas comerciais e sobre os hábitos de consumo (pp. 20/21 do acórdão).

Embora o entendimento em questão tenha sido acompanhado de forma unânime, o debate em torno da definição da tese revela a existência de divergências significativas entre os Ministros acerca do grau de descentralização a ser adotado pelo STF.

O Ministro Luiz Fux e o Ministro Luís Roberto Barroso sustentaram a fixação da seguinte tese, que enfatiza a importância de ser verificada a compatibilidade da legislação municipal com as legislações estadual e federal:

É constitucional, formal e materialmente, lei municipal que obriga a substituição de sacos e sacolas plásticas por sacos e sacolas biodegradáveis, **desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pela União e pelo respectivo estado** (art.30, II, CF 88) (p. 239 do acórdão – destacou-se).

Contudo, o Ministro Edson Fachin manifestou expressamente sua objeção à tese proposta, discordando especificamente da condicionante apresentada após a vírgula. Essa oposição, que questiona o grau de subordinação das normas municipais

às normas estaduais e federais, foi igualmente expressa pelo Ministro Alexandre de Moraes durante o debate, nos seguintes termos: *“entendo que o eminente Ministro Fachin pegou no ponto correto, até porque, se colocarmos isso na tese, parece que a norma municipal sempre tem que estar em harmonia com a federal”* (p. 239 do acórdão).

No desfecho do caso, a tese reduzida - que não inclui a condicionante mitigadora da descentralização - foi a que prevaleceu. Embora este julgamento sinalize uma tendência em direção a uma maior autonomia das esferas municipais, a controvérsia em relação à formulação da tese ilustra que a Corte, ao espelhar as distintas concepções de seus Ministros, permanece imersa em um processo de deliberação ainda inconcluso sobre o grau apropriado de descentralização a ser adotado.

#### **Caso 57 - ADI 7.027 (dezembro de 2022)**

**Tema:** lei estadual que torna obrigatória a assinatura física de pessoas idosas em contratos de operação de crédito realizados eletronicamente ou por telefone

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** consumidor x direito civil e política de crédito

**Postura do STF:** descentralização (10x0)

A Confederação Nacional do Sistema Financeiro – CONSIF ajuizou uma ADI visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei 12.027/2021, do Estado da Paraíba, que torna obrigatória a assinatura física de pessoas idosas em contratos de operação de crédito realizados eletronicamente ou por telefone com instituições financeiras ou de crédito, seus representantes ou prepostos.

A autora sustenta invasão da competência privativa da União para legislar sobre direito civil e política de crédito (art. 22, I e VII). Por sua vez, a Assembleia Legislativa da Paraíba defendeu a constitucionalidade da norma com base na competência concorrente para legislar sobre consumo (art. 24, V).

O Ministro Gilmar Mendes, relator, votou pela constitucionalidade da norma, ao argumento de que a norma não incide em questões essencialmente contratuais ou

relacionadas à política de crédito. Portanto, fez-se uma interpretação restritiva dos conceitos de direito civil e política de crédito, a fim de prestigiar a competência concorrente para legislar sobre consumo.

O Ministro Gilmar Mendes ainda afastou as possíveis contradições com as determinações do Banco Central sobre a matéria. Isso porque a Resolução n. 4.480/2016 autoriza a utilização de assinatura digital para abertura de contas de depósito:

Ademais, a normativa do BCB não condiciona a abertura de tais contas à assinatura digital do cliente, mas se restringe a admitir esse formato, não sendo, portanto, algo obrigatório. **Verifico, portanto, que a Lei estadual fixa regras mais específicas, com o intuito de resguardar o consumidor**, sem infringir as normas de natureza geral editadas pela União (p. 15 do acórdão – destacou-se).

A título comparativo, menciona-se que, na **ADI 750 (2017)**, em que se discutiu uma lei estadual que estabelecia as informações que deveriam conter nos rótulos dos produtos alimentícios, o Ministro Gilmar Mendes defendeu, à época, a impossibilidade de a legislação estadual editada na competência concorrente sobre consumo tratar do tema de forma mais protetiva que a federal: *“o legislador do Estado do Rio de Janeiro pretendeu meramente definir nova disciplina global do tema, especificando, sem justificativa, exigências mais rígidas do que o previsto em legislação federal”* (p. 7 do acórdão da ADI 750).

O Ministro André Mendonça divergiu do entendimento do relator e votou pela inconstitucionalidade da legislação estadual, ao entendimento de que *“o diploma normativo em questão indubitavelmente dispôs sobre direito contratual, portanto, sobre direito civil”* (p. 29 do acórdão) quando dispôs sobre os requisitos de válido dos contratos. Além disso, o Ministro André Mendonça ainda enfatizou que, em sua compreensão, não haveria *“peculiaridade local ou regional suficientemente apta a embasar tratamento diferenciado aos consumidores idosos paraibanos”* (p. 33 do acórdão).

Os demais Ministros acompanharam, sem voto escrito, a posição descentralizadora do Ministro Gilmar Mendes. Este precedente confirma a tendência do Supremo Tribunal Federal de progredir para uma postura mais descentralizadora nos casos envolvendo relações de consumo.

### **Caso 58 - ADI 5.126 (dezembro de 2022)**

**Tema:** lei estadual que proibiu a fabricação, venda e comercialização de armas de fogo de brinquedo

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** proteção da infância e da juventude x material bélico e direito comercial

**Postura do STF:** descentralização (9x2)

O Governador do Estado de São Paulo ajuizou uma ADI visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei Estadual 15.301/2014, que proibia a fabricação, venda e comercialização de armas de fogo de brinquedo no âmbito da referida unidade da federação.

O autor sustentou a invasão da competência privativa da União para legislar sobre direito penal e material bélico (art. 22, I e XXI). A Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo defendeu a constitucionalidade da lei ao fundamento de uso da competência concorrente para legislar sobre consumo e proteção da infância e da juventude.

O conflito, neste caso, era intensificado devido à legislação estadual ter regulamentado o assunto de maneira mais rígida do que a legislação federal. Isso ocorre porque a legislação estadual não incorpora as exceções estabelecidas na legislação federal.

Lei Federal 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento)	Lei Estadual 15.301/2014
Art. 26. São vedadas a fabricação, a venda, a comercialização e a importação de brinquedos, réplicas e simulacros de armas de fogo, <b>que com estas se possam confundir.</b>	Artigo 1º: Fica proibido fabricar, vender e comercializar armas de fogo de brinquedo no

Parágrafo único. <b>Excetua-se</b> da proibição as réplicas e os simulacros destinados à instrução, ao adestramento, ou à coleção de usuário autorizado, nas condições fixadas pelo Comando do Exército.	território do Estado de São Paulo.
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------

O Ministro Gilmar Mendes, relator, realizou interpretação restritiva do conceito de material bélico, para dele excluir arma de fogo de brinquedo. Com isso, reconheceu que a legislação estadual foi editada no âmbito da competência para legislar sobre consumo e proteção da criança e do adolescente.

O Ministro André Mendonça inaugurou a divergência para afirmar que a legislação trataria, em verdade, de direito comercial (art. 22, I), matéria de competência privativa da União. O Ministro argumentou não visualizar “*peculiaridade local ou regional suficientemente apta a embasar tratamento diferenciado aos consumidores, crianças e adolescentes paulistas*” (p. 28 do acórdão). Essa divergência foi seguida, sem voto escrito, pelo Ministro Nunes Marques. Assim, o julgamento foi concluído pelo placar de 9x2 a favor da postura descentralizadora.

Este precedente reforça a compreensão de que o Supremo Tribunal Federal, embora não de maneira linear, vem adotando progressivamente uma abordagem mais descentralizadora, dando maior valor à legislação estadual e interpretando as competências privativas da União de forma restritiva, o que não ocorria com tanta frequência em tempos pretéritos. No entanto, vale ressaltar que já se faz possível identificar que os dois ministros mais recentes, André Mendonça e Nunes Marques, tendem a adotar uma postura oposta, inclinando-se majoritariamente para uma visão mais centralizadora.

### **Caso 59 - ADI 6.578 (março de 2023)**

**Tema:** lei distrital que autoriza o parcelamento e pagamento por cartão de crédito ou débito das multas de trânsito

**Tipo de conflito:** PxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** interesse local x trânsito

**Postura do STF:** centralização (11x0)

O Procurador-Geral da República ajuizou uma ADI visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei 5.551/2015, do Distrito Federal, que autorizou o parcelamento e pagamento por cartão de crédito ou débito das multas de trânsito aplicadas por órgãos ou entidades distritais.

O autor argumentou que a legislação distrital invade a competência privativa da União para legislar sobre trânsito (art. 22, XI). A Câmara Legislativa e o Governador do Distrito Federal defenderam a constitucionalidade da norma ao fundamento de que está inserida na competência privativa dos Municípios e do Distrito Federal para legislar sobre interesse local (art. 30, I c/c art. 32, § 1º).

O Ministro Ricardo Lewandowski, relator, votou para reafirmar a jurisprudência da Corte no sentido de que a disciplina normativa das multas de trânsito está incluída no âmbito temático de trânsito, reservado privativamente à União.

Esse entendimento foi seguido à unanimidade, demonstrando que o Supremo Tribunal Federal, mesmo após os precedentes da pandemia, não flexibilizou a sua tendência centralizadora envolvendo legislações de trânsito, como fez com outras matérias em que passou a interpretar de maneira mais restritiva a matéria sujeita à competência privativa da União.

### **Caso 60 - ADI 7.337 (março de 2023)**

**Tema:** lei estadual que isentou da tarifa de energia elétrica consumidores afetados por enchentes

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** consumidor x energia

**Postura do STF:** centralização (10x1)

A Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica – ABRADDEE ajuizou uma ADI visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei 23.797/2021, do Estado de Minas Gerais, que permitiu ao Governador do Estado conceder isenção total da tarifa de energia elétrica cobrada pela Companhia Energética de Minas Gerais – CEMIG dos consumidores residenciais, industriais e comerciais afetados por

enchentes no estado, por um período de três meses, mediante cadastro e fiscalização das empresas.

A discussão da constitucionalidade da norma envolveu o conflito entre a competência privativa da União para legislar sobre energia (art. 22, IV) e a competência concorrente dos Estados para tratar de relações de consumo (art. 24, V).

O Ministro Alexandre de Moraes, relator, entendeu que dispor sobre concessão de isenção de tarifa de energia elétrica (política tarifária do serviço público sujeito à concessão federal) está inserido no conceito de energia elencado no artigo 22, IV, da Constituição.

O Ministro Edson Fachin divergiu desse entendimento para assentar que a legislação estadual, no caso, tinha por foco a proteção do consumidor em situação de especial vulnerabilidade (vítimas de enchente). Para justificar essa posição, é interessante notar que o Ministro Edson Fachin recorreu à finalidade da norma concretizadora dos princípios fundamentais da República:

A norma estadual, portanto, ao estabelecer isenção das tarifas de energia elétrica, por um período delimitado, e desde que atendidos requisitos por ela enumerados, constitui expressão típica do exercício da competência comum de combate às causas da pobreza e fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; e densifica a proteção das relações de consumo, funcionando no âmbito da competência concorrente (p. 2 do voto).

Entretanto, a posição centralizadora foi acompanhada pelos demais Ministros, em julgamento finalizado com placar de 10x1.

### **Caso 61 - ADI 3.703 (março de 2023)**

**Tema:** lei estadual que obrigou às concessionárias de energia elétrica a expedirem notificação com aviso de recebimento para realizar vistoria técnica no medidor do usuário

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** consumidor x energia

**Postura do STF:** centralização (9x2)

A Associação Brasileira dos Distribuidores de Energia Elétrica – ABRADDEE ajuizou uma ADI em face da Lei 4.724/2006, do Estado do Rio de Janeiro, que obrigou às concessionárias de energia elétrica a expedirem notificação com aviso de recebimento para realizar vistoria técnica no medidor do usuário.

A autora alega invasão da competência privativa da União para legislar sobre energia (art. 22, IV). A Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro defendeu a competência concorrente sobre consumo (art. 24, V).

O Ministro Edson Fachin, relator, votou pela constitucionalidade da norma a partir de uma interpretação restritiva do conceito de energia, pois, em seu entender, a norma não atingiria o núcleo da concessão. Assim, a legislação estadual estaria abarcada pela competência concorrente para legislar sobre consumo. Essa posição foi seguida apenas pelo Ministro Ricardo Lewandowski, sem voto escrito.

O Ministro Gilmar Mendes divergiu para assentar a inconstitucionalidade da norma. Em seu voto, defendeu a *“impossibilidade de interferência de estado-membro, mediante a edição de leis estaduais, nas relações jurídico-contratuais entre Poder concedente federal e as empresas concessionárias”* (p. 4 do voto). Ou seja, nessa compreensão, não poderiam os Estados legislar sobre direito dos usuários de serviços públicos sujeitos à concessão federal. Essa posição foi seguida pelos demais Ministros, sem a apresentação de votos escritos adicionais, encerrando o julgamento no placar de 9x2 pela postura centralizadora.

### **Caso 62 - ADI 4.624 (abril de 2023)**

**Tema:** lei estadual que criou o Grupo de Atuação Especial Contra o Crime Organizado – GAECO no âmbito do Ministério Público Estadual

**Tipo de conflito:** CxP (concorrente x privativa)

**Matéria:** direito processual x procedimentos

**Postura do STF:** descentralização (11x0)

O Partido Social Liberal ajuizou uma ADI visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar 72/2011, do Estado do Tocantins, que criou o Grupo de Atuação Especial Contra o Crime Organizado – GAECO no âmbito do Ministério Público daquela unidade federativa.

No que importa a este trabalho, o autor aduziu que a legislação estadual teria invadido a competência privativa da União para legislar sobre direito penal e processual penal (art. 22, I). Por sua vez, o Governador do Estado do Tocantins sustentou a constitucionalidade da norma, pois editada no âmbito da competência concorrente para legislar sobre procedimentos em matéria processual (art. 24, XI).

O Ministro Alexandre de Moraes, relator, votou pela improcedência do pedido, entendendo que a legislação impugnada se inseria no conceito de matéria procedimental. O Ministro defendeu que “*a Constituição Federal permite aos Estados-Membros uma grande possibilidade de ousar no combate à criminalidade, (...) atendendo às peculiaridades de cada um dos estados*” (p. 4 do voto). Essa posição foi seguida à unanimidade.

## **6.2 – Análise crítica dos precedentes pós-pandêmicos**

Os precedentes pós-pandêmicos inauguram a terceira década do Século XXI. Como destaque geral, percebe-se um incremento ainda maior da qualidade da fundamentação dos votos, que tentam justificar a qualificação adotada, e não apenas afirmá-la. Todavia, ainda se percebe certo subjetivismo, pois na maioria dos votos não se elege um critério objetivo claro para realizar a qualificação da regra de competência aplicável ao caso.

Outro destaque desse período é a permanência da incoerência e oscilação jurisprudencial sem muita explicação. Um exemplo claro é no conflito do tipo CxP entre consumo x telecomunicação. Em um primeiro momento, em fevereiro de 2021, a Corte deu a impressão consolidar uma virada jurisprudencial no tema ao julgar o Caso 43 (ADI 5.962), no qual declarada a constitucionalidade de lei estadual do Rio de Janeiro com limites às ligações de telemarketing.

A discussão era bastante parecida com a do Caso 21 (ADI 3.959 - 2016) envolvendo uma legislação de São Paulo. A única diferença entre as normas impugnadas reside no fato de que a lei paulista (2016) estabelecia a criação de um cadastro positivo (usuários interessados em receber as ofertas), enquanto a legislação fluminense (2021) cuida da criação de um cadastro negativo (usuários interessados em não receber a oferta). Todavia, esse detalhe não influenciou a fundamentação dos votos e nem poderia fazê-lo porque insuficiente para sustentar uma distinção. Diante da similaridade entre as normas impugnadas, faz-se a comparação voto a voto para acompanhar a evolução dos entendimentos de cada Ministro:

Ministro	Caso 21 - ADI 3.959/SP (abr. 2016)	Caso 43 - ADI 5.962/RJ (fev. 2021)
<b>Conteúdo da legislação estadual impugnada</b>	Artigo 2º - As companhias operadoras de serviço de telefonia fixa e telefonia móvel deverão constituir e <b>manter um cadastro especial de assinantes que se manifestarem interessados em receber ofertas de produtos e serviços</b> , a ser disponibilizado às empresas prestadoras do serviço de "telemarketing".	§ 1º Para consecução do disposto no caput deste artigo, ficam as empresas prestadoras do Serviço Telefônico Fixo Comutado e de Telefonia Móvel, que atuam na área de abrangência em todo Estado do Rio de Janeiro, obrigadas a constituir e a <b>manter cadastro especial de assinantes que manifestem oposição ao recebimento</b> , via telefônica, de ofertas de comercialização de Produtos ou serviços.
Celso de Mello	Centralização	Aposentadoria em 13.10.2020
<u>Marco Aurélio</u>	Centralização	<u>Descentralização</u>
Gilmar Mendes	Centralização	Centralização
<u>Ricardo Lewandowski</u>	Centralização	<u>Descentralização</u>
<u>Dias Toffoli</u>	Centralização	<u>Descentralização</u>
<u>Luiz Fux</u>	Centralização	<u>Descentralização</u>
<u>Rosa Weber</u>	Centralização	<u>Descentralização</u>
Teori Zavascki	Centralização	Falecimento em 19.01.2017
Roberto Barroso	Centralização	Centralização
<u>Edson Fachin</u>	Centralização	<u>Descentralização</u>
<u>Cármem Lucia</u>	Centralização	<u>Descentralização</u>
Alexandre de Moraes	Posse em 22.03.2017	<u>Descentralização</u>
Nunes Marques	Posse em 05.11.2020	<u>Descentralização</u>
<b>Resultado</b>	<b>11x0 pela centralização</b>	<b>9x2 pela descentralização</b>

Portanto, no conflito federativo envolvendo legislações estaduais que criem obrigações às concessionárias de telecomunicação de manutenção de listas de bloqueio de telemarketing, percebe-se uma forte mudança jurisprudencial: em 2016

(Caso 21 - ADI 3.959), adotou-se por 11x0 a postura centralizadora. Com a volta do tema à Corte em fevereiro de 2021 (Caso 43 – ADI 5.962), a posição descentralizadora se sagrou vencedora por 9x2. Ou seja, parecia que o a Corte tinha finalmente se posicionamento pela possibilidade de legislações locais interferissem, para proteção do consumidor, em serviços públicos concedidos pela União.

Registre-se que a compreensão adotada no Caso 43 (ADI 5.962 – 2021) estaria alinhada ao critério objetivo de direito material defendido no capítulo introdutório desta dissertação, na medida em que a legislação estadual pode ser enquadrada simultaneamente em duas matérias e a prevalência deve ser da competência que assegura a tutela do direito fundamental (no caso, a proteção do consumidor).

Todavia, em abril de 2021, apenas dois meses após o Caso 43, o STF julgou outro conflito envolvendo consumo x telecomunicação. No caso 44, (ADI 6214 – abril de 2021) a Corte declarou, por 8x3, a inconstitucionalidade de lei estadual que obrigou o prestador de serviço a fornecer ao consumidor a identificação do profissional que realizará o atendimento na residência do consumidor. Desta vez, a virada jurisprudencial foi em sentido inverso, a favor da postura centralizadora.

Afinal, quando o STF julgou o Caso 30 (ADI 5.745 - 2019), declarou-se a constitucionalidade da lei estadual do Rio de Janeiro que obrigou o prestador de serviço a fornecer ao consumidor a identificação do profissional que realizará o atendimento na residência do consumidor. Todavia, no Caso 44 (ADI 6.214 – abril de 2022), envolvendo legislação do estado de Pernambuco com praticamente o mesmo conteúdo normativo, o STF entendeu pela inconstitucionalidade. O quadro abaixo facilita a visualização da mudança de entendimento:

<b>Ministro</b>	<b>ADI 5745/RJ (fev. 2019)</b>	<b>ADI 6.214/PE (abr. 2021)</b>
<b>Conteúdo da legislação estadual impugnada</b>	Art. 1º. As empresas prestadoras de serviços, quando acionadas para realizar qualquer reparo ou prestação de serviço nas residências ou sedes de seus consumidores, ficam obrigadas a, em um prazo de pelo menos 1h (uma hora) antes do horário agendado para a realização do serviço solicitado pelo consumidor, enviar mensagem de celular a este, informando, no mínimo, o(s) nome(s) e o(s)	Art. 20. O fornecedor, quando acionado para realizar qualquer reparo ou prestação de serviço na residência do consumidor, é obrigado a informar os dados de identificação dos funcionários designados para o atendimento, em prazo não inferior a 1 (uma)

	número(s) do Documento de Identidade (RG) da(s) pessoas que realizarão o serviço solicitado, acompanhados de foto, sempre que possível.	hora do horário previsto ou agendado.
Celso de Mello	Descentralização	Aposentadoria em 13.10.2020
Marco Aurélio	Descentralização	Descentralização
Gilmar Mendes	Centralização	Centralização
<u>Ricardo Lewandowski</u>	Descentralização	Centralização
Dias Toffoli	Centralização	Centralização
<u>Luiz Fux</u>	Descentralização	Centralização
Rosa Weber	Descentralização	Descentralização
<u>Roberto Barroso</u>	Descentralização	Centralização
Edson Fachin	Descentralização	Descentralização
Cármen Lucia	Ausente	Centralização
Alexandre de Moraes	Centralização	Centralização
Nunes Marques	Posse em 05.11.2020	Centralização
<b>Resultado</b>	<b>7x3 pela descentralização</b>	<b>8x3 pela centralização</b>

Na análise dos votos, não se encontra nenhuma justificativa para essa postura extremamente incoerente, de reversão de posturas em ambos os sentidos em julgados com 2 meses de diferença.

Outra situação interessante encontrada na análise qualitativa do contexto pós-pandêmico foi no conflito do tipo CxP envolvendo consumidor x comércio interestadual, em especial sobre legislação estadual sobre rótulos de produtos.

No Caso 26 (ADI 750 – 2017), o STF declarou, por 8x3, inconstitucional lei estadual que estabelecia informações que devem conter nos rótulos dos produtos alimentícios. No Caso 42 (ADI 4.619 – outubro de 2020), o STF declarou, por 6x5, a constitucionalidade de lei estadual que impôs a obrigação de ser informado, no rótulo, tratar-se de alimento transgênico. Parecia, portanto, que o precedente do contexto pós-pandêmico de outubro 2020 teria revertido a jurisprudência centralizadora anterior.

Todavia, no Caso 45 (ADI 5.995 – maio de 2021), o STF declarou, por 6x5, a inconstitucionalidade de lei estadual que obrigava constar das embalagens de produtos cosméticos a informação sobre testes em animais. No ponto, chama atenção a mudança de entendimento do Ministro Luiz Fux: no Caso 26 (ADI 750 – 2017), e no

Caso 42 (ADI 4.619 – outubro de 2020), seu voto foi enfático contra legislações estaduais que estabelecessem obrigações específicas para os rótulos das embalagens. Entretanto, no Caso 45 (ADI 5.995 – maio de 2021), o Ministro defendeu justamente o oposto, sem esclarecer a evidente alteração de posição:

Caso 26 - ADI 750 (ago. 2017)	Caso 42 - ADI 4.619 (out. 2020)	Caso 45 ADI 5.995 (mai. 2021)
<p>(...) porque, imagine Vossa Excelência, o produto é elaborado, é embalado, e só aí já temos problemas tributários, porque se paga o tributo no local da embalagem, então, <b>chega no Estado, tem que ter outra embalagem já com essas indicações, e, aí, começam a surgir completamente dissintonias e dificuldades para a livre iniciativa. Por isso é que a Lei federal há de dispor sobre isso em todo o território nacional</b> (...) o exemplo que pode realmente ocorrer: um produto pode ter dez rótulos, porque chega num lugar, passa a um outro, depois outro, depois outro. Então, as informações nutricionais podem ser variadíssimas, o que não faz nenhum sentido sobre o enfoque da comercialização e da livre iniciativa. Então,</p>	<p>(...) impõe-se reconhecer que o <b>incremento exacerbado de obrigações de rotulagem em âmbito regional pode prejudicar a livre circulação de mercadorias e criar barreiras ao comércio interestadual.</b> (...) No arcabouço federativo, os interesses nacionais são representados e reunidos na figura da União, responsável por atuar em seu interesse no campo internacional e interestadual. Não fosse assim, reinaria o caos na administração e na gerência da coletividade brasileira, marcada que seria por conflitos e disputas entre diferentes centros locais de poder. Assim, tratando-se de comércio, <b>cabe privativamente à União estabelecer requisitos que obstem a circulação econômica de</b></p>	<p>Em segundo lugar, igualmente afastado a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 1º e do art. 4º da Lei do Estado do Rio de Janeiro, <b>porquanto ao Estado-membro compete legislar concorrentemente sobre produção e consumo</b> (art. 24, V, CF/88), garantindo uma relação consumerista transparente e harmônica (art. 5º, XXXII c/c art. 170, V, CF e art. 6, II c/c art. 4º, Lei n 8078 de 90). (...) <b>Ademais, o direito à informação é uma também uma decorrência do direito à educação do consumidor</b>, previsto no art. 6º, inc. II, do Código de Defesa do Consumidor. Há, portanto, uma forte correlação entre a educação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços com <b>a liberdade de escolha do consumidor e seu direito</b></p>

eu entendo inconstitucional também sob esse aspecto (pp. 36/37 do acórdão – destacou-se).	<b>mercadorias no território nacional</b> (p. 56 do acórdão – destacou-se).	<b>à igualdade nas contratações</b> (pp. 114/116 do acórdão – destacou-se).
-------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------

Da atenta leitura dos votos do Ministro Luiz Fux, é impossível se extrair um critério de distinção para a ausência de coerência e oscilação de entendimento. Novamente, portanto, fica a impressão de que critérios extrajurídicos são mais relevantes para a definição do conflito de competência.

Assim, a análise qualitativa do contexto pós-pandêmico demonstra que o Supremo Tribunal Federal continua com uma jurisprudência instável no tema, sem a eleição de um critério objetivo com densidade dogmática suficiente para garantir a coerência das decisões na resolução de conflitos de competência entre os entes federados.

## CAPÍTULO 7 – CONCLUSÃO

As pesquisas quantitativa e qualitativa sobre a evolução jurisprudencial do STF em matéria de conflito federativo de repartição de competências constitucionais confirmaram a tendência de centralização das decisões proferidas pelo Tribunal. Considerando que o estudo abrangeu um período extenso, de 2000 a março de 2023, foi possível compreender as transformações ocorridas no entendimento da Corte ao longo dos anos e corroborar a hipótese de que o STF outorga primazia à União em conflitos de competência com os entes subnacionais, conforme inferência de Ademar Borges (2022, p. 1) que impulsionou a presente investigação:

Apesar da valorização dos entes estaduais e municipais pela Constituição, que estabeleceu um rol generoso de competências administrativas comuns e legislativas concorrentes, o extenso rol de competências privativas da União tem sido interpretado de maneira extensiva pela jurisprudência do STF nas últimas três décadas.<sup>98</sup>

---

<sup>98</sup> BORGES, Ademar. **Disputas federativas na pandemia da Covid-19: dimensões do pragmatismo na jurisprudência do STF**, p. 1. 2022 (no prelo).

É interessante notar que, no período entre 2017 e 2018, a pesquisa quantitativa já sinalizava para um equilíbrio entre as posturas de centralização e descentralização, indicando que a reversão da tendência centralizadora antecedeu à própria pandemia de Covid-19. Entretanto, esse equilíbrio foi momentâneo, pois, nos anos subsequentes, mesmo após a postura descentralizadora da pandemia, observou-se um retorno à predominância de decisões centralizadoras, mormente nos precedentes julgados no início de 2023.

Nesse cenário, a outra hipótese que fundamentou este estudo não pôde ser corroborada, a qual se baseava na compreensão de Ana Paula de Barcellos (2020) no sentido de que “o STF estabeleceu uma nova orientação para a compreensão do federalismo cooperativo brasileiro ao julgar as medidas cautelares nas ADIs 6341 e 6343”.<sup>99</sup> Afinal, a pesquisa não confirmou, em primeiro lugar, que a concepção do federalismo brasileiro sofreu transformações apenas a partir dos precedentes estabelecidos durante a pandemia de Covid-19 (ADIs 6341 e 6343), pois essa mudança de compreensão a favor de uma postura descentralizadora já era sinalizada desde 2017. Além disso, a pesquisa qualitativa revelou que em alguns conflitos, como “educação x diretrizes e bases da educação” e “consumidor x direito comercial”, o movimento de descentralização já existia há mais tempo.<sup>100</sup>

Em segundo lugar, não se verificou a continuidade da postura descentralizadora observada na pandemia nos precedentes subsequentes.<sup>101</sup> No

---

<sup>99</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. **Pandemia e Federação: a nova diretriz do Supremo Tribunal Federal para a interpretação das competências comuns e alguns desafios para sua universalização.** Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva, Belo Horizonte, n.42, p.166-181, set./dez. 2020.

<sup>100</sup> Isso explica a percepção do Ministro Ricardo Lewandowski, que, em trabalho acadêmico de 2013, consignou: “no Supremo Tribunal Federal, considerada a sua atual composição, já há uma visível tendência no sentido do fortalecimento do federalismo, prestigiando-se a autonomia dos estados e dos municípios, a partir de inúmeras decisões, especialmente nas áreas da saúde, do meio ambiente e do consumidor” (LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Considerações sobre o federalismo brasileiro**, Revista Justiça e Cidadania, n. 157, Setembro de 2013).

<sup>101</sup> Com a mesma conclusão desta pesquisa, destaca-se o trabalho de Vanessa Elias de Oliveira e Lígia Mori Madeira (2021): “um segundo achado importante, o qual dialoga com as análises sobre a atuação da Corte em questões de ordem federativa: embora os ministros tenham assegurado o papel de estados e municípios na condução das medidas sanitárias necessárias para o controle da pandemia, inclusive em relação à obrigatoriedade da vacinação, as demais decisões, não relacionadas às medidas sanitárias, não demonstram a alteração do

capítulo introdutório, descreveu-se ser próprio do conflito federativo de competência um movimento pendular da Corte Constitucional, tal como verificado nos Estados Unidos. Essa flutuação se repetiu no Brasil, com a forte retomada pelo STF, sobretudo no início de 2023, da tendência marcadamente centralizadora na resolução dos conflitos de repartição de competências.

Pela análise qualitativa, este trabalho conseguiu confirmar a hipótese de que a postura descentralizadora do STF em favor da autonomia dos Estados e Municípios nos precedentes relacionados com a pandemia de Covid-19 teve estreita relação com o desastroso enfrentamento da referida crise sanitária pela União, tal como registrado por Cláudio Pereira de Souza Neto (2020, p. 194/195) ao denunciar que *“ao invés de liderar o país no enfrentamento da emergência sanitária, Bolsonaro desqualificava as autoridades médicas e demitia ministros da saúde que se negassem a seguir seu roteiro de mistificação e negacionismo”*.<sup>102</sup>

Portanto, o resultado da pesquisa indica que o Supremo Tribunal Federal demonstrou maior preocupação com o teor negacionista das ações do governo federal do que propriamente com a questão da centralização em si, enquanto problema inerente ao federalismo.<sup>103</sup>

Assim, embora ainda seja prematuro tirar conclusões sobre o rumo que o STF tomará nos próximos anos, a resolução dos conflitos de competência durante a pandemia de Covid-19 parece ter sido uma "jurisprudência de crise" diante das

---

*padrão “centralizador” de atuação da Corte, no sentido de que não reforçam o poder dos entes subnacionais, em detrimento do poder do ente federal” OLIVEIRA, Vanessa Elias de; MADEIRA, Lúgia Mori. **Judicialização da política no enfrentamento à Covid-19**: um novo padrão decisório do STF? Revista Brasileira de Ciência Política, n. 35, p. 1-44, mai./2021.*

<sup>102</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Democracia em crise no Brasil**. Editora Contracorrente, 2020, p. 194-195. Edição do Kindle.

<sup>103</sup> Com conclusão equivalente, destaca-se artigo dos professores do Insper Natalia Pires de Vasconcelos e Diego Werneck Arguelhes (2021): *“encontra-se nas decisões do STF sobre federação e covid-19 um juízo negativo sobre a performance específica do governo federal no enfrentamento da pandemia, mas não necessariamente um aprendizado da inadequação da centralização para enfrentar desafios como a covid-19”* VASCONCELOS, Natalia Pires de; ARGUELHES, Diego Werneck. **Covid-19, federalismo e descentralização no STF**: reorientação ou ajuste pontual? In. Legado de uma pandemia: 26 vozes conversam sobre os aprendizados para política pública. MACHADO, Laura Muller (org.). Rio de Janeiro: Autografia, 2021, p. 191-207

motivações explícitas que levaram a essa postura.<sup>104</sup> Desse modo, ao menos com os dados disponíveis até o momento, parece ser improvável que a postura descentralizadora da Corte se consolide, a menos que se repita, para infelicidade da humanidade, uma situação de crise sanitária drástica somada a uma atuação desastrosa da União.

Nesse ponto, é interessante notar que Paulo Gustavo Gonet Branco (MENDES, 2023, p. 967) reconhece que o enfrentamento da pandemia de covid-19 se tratou de “jurisprudência de crise”, pois na edição de 2023 do Curso de Direito Constitucional, coescrito com Gilmar Ferreira Mendes, o subtópico 15 do capítulo 8 foi assim intitulado: *“A Jurisprudência de Crise da Pandemia da Covid-19 e seus reflexos na compreensão de competências materiais e legislativas dos entes federados”*.

Justamente por isso, é preciso questionar se o STF verdadeiramente adotou uma postura de maior autonomia para os entes federados durante a pandemia de Covid-19, ou se essa aparente mudança de orientação seria, na realidade, um fenômeno circunstancial típico de uma “jurisprudência de crise”. Dando concretude a essa compreensão, Edilberto Carlos Pontes Lima (2021, p. 278) propõe um exercício contrafactual para analisar a postura do STF nos precedentes relacionados à pandemia:

Um exercício contrafactual interessante é indagar: se as escolhas dos estados e municípios na pandemia não coincidissem com as preferências dos ministros do STF, elas teriam sido respeitadas ou princípios centralizadores, como o da simetria, por exemplo, seriam invocados? Ou seja, se as atitudes ambíguas e de negação ou minimização da pandemia fossem de alguns governadores e prefeitos, essas decisões seriam respeitadas, como próprias do regime federativo, que consagra a autonomia dos entes federados como um de seus pilares? Ou teríamos a reafirmação da velha centralização

---

<sup>104</sup> Em sentido semelhante: “esses julgados, embora confirmam, na prática, uma maior margem de atuação aos estados e municípios, sobretudo na adoção de medidas restritivas e definição de atividades essenciais, não tiveram como traço decisivo um incremento na autonomia desses entes federativos. Pelo contrário, no curso das decisões, houve menção à ausência de cooperação entre os entes e à necessidade de privilegiar-se a proteção à vida e à saúde.” (DANTAS, Andrea de Quadros, PEDROSA; Maria Helena Martins Rocha; PEREIRA, Alessandra Lopes da Silva. **A pandemia de COVID-19 e os precedentes do STF sobre as competências constitucionais dos entes federativos**: Uma guinada jurisprudencial ou mera continuidade da função integrativa da Corte? Revista de Direito Público, v. 17, n. 96, nov./dez./2020, p. 37-64).

brasileira confirmada pelo STF? A julgar pelas decisões do passado, seria este o caminho mais provável. Por isso, ainda é prematuro concluir que houve uma mudança de orientação no STF em direção ao maior prestígio à autonomia e ao afastamento de princípios hierarquizantes na federação brasileira.

A análise quantitativa e qualitativa realizada neste estudo corrobora a conclusão apresentada pelo autor no exercício contrafactual: a postura descentralizadora do STF nos precedentes relacionados à pandemia de Covid-19 parece ter sido mais uma resposta às circunstâncias específicas do momento e à falta de coordenação por parte do Governo Federal<sup>105</sup> do que uma real mudança jurisprudencial a favor de uma postura primordialmente descentralizadora da Corte.

Isso se evidencia pelo fato de que, apesar de a descentralização ter sido imprescindível para mitigar os efeitos da pandemia, tal postura hermenêutica de interpretação restritiva das competências federais e ampliativa das competências dos entes subnacionais não se manteve em decisões subsequentes do STF. Portanto, a postura observada nos precedentes relacionados com o enfrentamento da pandemia não pode ser considerada como uma consolidação de uma nova orientação jurisprudencial e, provavelmente, não teria ocorrido se o governo federal à época tivesse adotado uma postura contrária ao negacionismo científico.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> A falta de coordenação do Governo Federal é apontada desde o início da pandemia pela doutrina: 1) “*percebe-se que a profusão de atos estaduais e municipais, sobre o tema da pandemia, além das decisões do STF referidas, reforçam o espaço legislativo e administrativo dos entes subnacionais e aumentam a pressão pela coordenação a ser feita pelo Governo Federal. Infelizmente, o momento e o modo como isso vem ocorrendo somente reforçam a falta de planejamento na disposição da descentralização na federação brasileira, que, sem coordenação, gera mais competição entre entes subnacionais e o ente nacional*” (CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. **Impacto da pandemia da Covid-19 na federação brasileira**: descentralizando a disfuncionalidade. *Opinião Jurídica*, Facultad de Derecho de la Universidad de Medellín, v. 19, 2020, págs. 225-242); 2) “*como decorrência do projeto federalista bolsonarista, os efeitos negativos no combate à COVID-19 revelaram-se significativos. O ápice desse processo ocorreu quando o Ministério da Saúde acusou os estados de mentirem sobre o número de mortos pela pandemia, deixando de informar com a periodicidade anterior o número de vítimas e infectados, colocando sob suspeição todo o modelo cooperativo do SUS*” (ABRUCIO, F. L. et al.. **Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista**: um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 4, jul. 2020, p. 663–677).

<sup>106</sup> *Com conclusão semelhante: “nos casos analisados, mais que trabalhar adequadamente com a construção de uma repartição de competências eficiente, o Supremo Tribunal Federal procurou colocar um ponto final em obstáculos para o enfrentamento da crise sanitária. Prevaleceu muito mais o princípio da precaução, que propriamente a busca por uma interpretação que buscasse tornar menos nebulosa as chamadas competências comuns e a forma imperial das competências concorrentes”.* (RAMOS, Edith Maria Barbosa; RAMOS, Paulo Roberto Barbosa; COSTA, Laísse Lima Silva. **Pandemia e Federalismo**: Reflexões sobre as decisões do Supremo Tribunal Federal na apreciação de conflitos de competência entre os entes federativos no enfrentamento à Covid-19. *Revista Ciências Jurídicas e Sociais*, v. 1, n. 1, 2020, p. 46-61).

Essa constatação, que infirma a existência de uma mudança jurisprudencial em favor de uma postura descentralizadora, faz lembrar uma antiga reflexão do Ministro Gilmar Mendes no sentido de que o federalismo não passa de um “discurso de domingo”:

Sabemos que, entre nós, o discurso federativo é predominantemente um “discurso de domingo”; em alemão se diz que é *Sonntagsrecht*. Falamos em favor da Federação aos domingos e, durante a semana, trabalhamos contra a Federação. Em geral, é assim (trecho do voto proferido na ADI 4.167-MC, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. em 27.04.2011).

Entretanto, embora a pesquisa quantitativa não tenha conseguido evidenciar uma mudança nos resultados dos julgamentos, a pesquisa qualitativa apresentou perspectivas promissoras para os defensores de uma postura mais descentralizadora do STF. Primeiramente, nota-se que, mesmo nos julgamentos centralizadores, há uma tendência a um quórum mais equilibrado, com um maior número de ministros posicionando-se, ainda que vencidos, a favor da descentralização. Em segundo lugar, observa-se que a defesa da postura descentralizadora atualmente conta com argumentos de maior qualidade e consistência, em comparação aos argumentos genéricos encontrados anteriormente.

A melhora de qualidade argumentativa da posição descentralizadora coincide com a posse do Ministro Edson Fachin em 2015. Em seus votos, o Ministro conseguiu organizar, de forma didática, um raciocínio aplicável de modo coerente a todos os casos de conflito de repartição de competência entre os entes federados a partir das noções importadas do direito americano da presunção *presumption against pre-emption* (presunção contra a preempção) e da *clear statement rule* (regra da declaração clara). Esse binômio propõe uma interpretação restritiva das competências federais, evitando a anulação de leis estaduais ou municipais, a menos que haja uma indicação clara e inequívoca da legislação federal para ser aplicada em todo o país.<sup>107</sup>

---

<sup>107</sup> Indicando a probabilidade de certa coerência do raciocínio, é importante destacar que a pesquisa qualitativa encontrou caso que esse binômio foi utilizado para justificar a postura centralizadora da Corte, justamente pela

Conexo a esse binômio, a pesquisa qualitativa também verificou a recorrente menção, com bom desenvolvimento teórico, do princípio da subsidiariedade, importado do direito europeu, que defende a ideia de que as competências sejam exercidas no nível mais próximo do cidadão, com intervenção de esferas governamentais mais distantes apenas quando necessário.<sup>108</sup>

Outra ideia recorrente, com crescente melhora qualitativa de desenvolvimento argumentativo nos votos, é a do experimentalismo democrático, frequentemente mencionado como forma de ultrapassar os limites de compreensão e inovação dos sistemas sociais e culturais existentes, em referência às ideias de Mangabeira Unger (2005) sobre o experimentalismo democrático.<sup>109</sup>

Todas essas construções precisam de melhor aprofundamento teórico para verificar a aderência ao federalismo brasileiro, o que escapa ao escopo deste trabalho. Todavia, a nosso ver, nenhuma dessas construções se reveste de solidez suficiente para servir de critério objetivo de dogmática-jurídica para conferir estabilidade e coerência às decisões da Corte. A análise qualitativa do período pós-pandêmico revelou as inexplicáveis oscilações de entendimento da Corte (tanto a favor como contra a centralização).

Como raciocínio hipotético negativo, pondera-se que se já houvesse um critério de dogmática-jurídica suficientemente desenvolvido, tais oscilações não ocorreriam e

---

incidência da exceção imposta pela *clear statement rule*: “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 10.995/2001 DE SÃO PAULO. INSTALAÇÃO DE ANTENAS TRANSMISSORAS DE TELEFONIA CELULAR. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TELECOMUNICAÇÕES. NORMA ESTADUAL EDITADA NO ÂMBITO DA COMPETÊNCIA ESTADUAL DE PROTEÇÃO À SAÚDE. LEI FEDERAL QUE CLARAMENTE REGULAMENTA A MATÉRIA. INCONSTITUCIONALIDADE. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA. (...) 3. A União, no exercício de suas competências (art. 21, XI e art. 22, IV CRFB), editou a Lei 9.472/1997, que, de forma nítida, atribui à Anatel a definição de limites para a tolerância da radiação emitida por antenas transmissoras. 4. A União, por meio da Lei 11.934, fixou limites proporcionalmente adequados à exposição humana a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos. Precedente. 5. Dessa forma, a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, legislar sobre seus respectivos interesses (*presumption against preemption*) foi nitidamente afastada por norma federal expressa (*clear statement rule*) (...)” (ADI 3.110, Rel. Min. Edson Fachin, j. em 04.05.2020).

<sup>108</sup> O princípio da subsidiariedade e a ideia de experimentalismo democrático foram explorados, neste trabalho, no capítulo introdutório.

<sup>109</sup> UNGER, Roberto Mangabeira. **Necessidades Falsas**. São Paulo: Boitempo, 2005.

a jurisprudência no assunto seria bem mais estável e coerente. Todavia, a nosso sentir, continuam sendo mais relevantes para o STF os critérios extrajurídicos (sociais, econômicos e políticos) do que algum critério jurídico objetivo, tal como devidamente explicitado na análise dos precedentes do contexto da pandemia.<sup>110</sup>

Na introdução deste trabalho, defendeu-se, ainda que superficialmente por estar fora do objeto principal desta pesquisa, a necessidade de desenvolvimento de um critério de solução desses conflitos de competência que fosse relacionado com o direito material. Após a análise qualitativa de dezenas de precedentes, essa compreensão se reforça, pois nos parece que o resultado que garanta a concretização de direitos fundamentais é mais importante do que a discussão, marcada de subjetivismo, acerca de qual o tema principal de determinada legislação.

Portanto, reitera-se os breves comentários introdutórios com a nossa proposta de que, havendo a possibilidade de a legislação ser simultaneamente classificada em mais de um tema, e conseqüentemente a competência ser atribuída a mais de um ente, o critério objetivo para resolver o conflito deve ser a prevalência da competência que permita assegurar a tutela dos direitos fundamentais. Nesse critério, por exemplo, deveriam ser prestigiadas as normas estaduais que aumentassem a proteção do consumidor, ainda que interferissem na relação entre o concessionário e o usuário de um serviço concedido pela União. Fosse adotado algum critério objetivo como o proposto (ainda que diferente), entende-se que haveria maior previsibilidade e coerência da jurisprudência, além de garantia da ampliação da tutela dos direitos fundamentais, independente da postura centralizadora ou descentralizadora.

De todo modo, em sede conclusiva, após realizada a pesquisa, renova-se a observação do capítulo introdutório de que qualquer trabalho empírico sobre federalismo no Brasil seja interpretado *cum grano salis*, pois o pêndulo centralizador-descentralizador no Brasil parece ser, desde o Império, influenciado por outros

---

<sup>110</sup> Como exemplo, cita-se a ponderação sugestiva de Grin e outros de que o STF só teria decidido pela descentralização no contexto da pandemia porque esse era o interesse da maioria da sociedade: “*pode ser que, em situações em que o interesse da maioria da sociedade é confrontado pelo nível federal, talvez o STF venha a adotar decisões a favor dos governos subnacionais se estes são os que defendem o interesse coletivo*”. (GRIN, Eduardo José. et al. A Pandemia e o Futuro do Federalismo Brasileiro. FGV: Cadernos Gestão Pública e Cidadania, n. 87, Mai-Ago, 2022, p. 9). Esse critério, por óbvio, escapa à dogmática jurídica.

interesses de poder que ultrapassam a mera compreensão sobre a ideologia federalista ou questões puramente jurídicas.

Enfim, espera-se que a comunidade jurídica continue dedicando a sua atenção nos próximos anos a tentar desenvolver algum critério objetivo que permita reduzir a instabilidade da jurisprudência sobre resolução de conflitos federativos. Essa busca incessante já era antevista na advertência à geração futura feita por Raul Machado Horta em palestra de 1986 acerca da necessidade de serem reconstruídos os contornos da federação:

Entre as grandes tarefas da geração atual destaca-se a de reconstruir a Federação, modelando instituições que possam projetá-la no próximo milênio. O centro da reconstrução da Federação Constitucional reside na repartição das competências, para redefinir as áreas de atuação da União Federal, dos Estados-membros e de outros níveis de Governo. A Federação projetada para o futuro requer repartição de competências ajustada a tal objetivo (...) A inversão da tendência centralizadora, que abalou o Federalismo brasileiro, e a retomada do Federalismo real pressupõe a aceitação de fundamentos que poderão coroar os esforços de reconstrução do Federalismo brasileiro, tarefa irrecusável da futura Assembleia Constituinte. A estrutura da Federação brasileira experimentará alterações significativas.<sup>111</sup>

Dessa forma, embora o Supremo Tribunal Federal não tenha, até o presente momento, alterado sua jurisprudência clássica centralizadora, é possível confirmar um movimento pendular e, o mais importante, um aumento na qualidade dos votos, o que reflete a própria melhora da qualidade da pesquisa doutrinária sobre o tema. Isso sugere que a reconstrução do federalismo, prevista por Raul Machado Horta (1987), está progredindo, mesmo que a passos mais lentos do que o esperado. Afinal, o federalismo brasileiro ainda está à procura de um critério objetivo capaz de prevenir e solucionar adequadamente os conflitos de repartição de competência.

---

<sup>111</sup> Palestra proferida no “Ciclo de estudos sobre a Constituinte”, promoção da Universidade de São Paulo e coparticipação da Associação Alumni, no salão nobre da Faculdade de Direito da USP, em 17.6.86. HORTA, Raul Machado. **Estrutura da Federação**. Revista de Direito Público – RDP 81/52 – jan.-mar./1987. In: Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional, vol. 2, 2011, p. 691/696.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBOUD, Georges; MENDES, Gilmar Ferreira. **A jurisdição constitucional da crise: pacto federativo, preservação dos direitos fundamentais e o controle da discricionariedade.** Revista dos Tribunais, vol.1022/2020, p. 103-124, dez./2020.

ABRUCIO, F. L. et al. **Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental.** Revista de Administração Pública, v. 54, n. 4, jul. 2020, p. 663–677.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na Constituição de 1988.** Competências na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 2013.

ANSELMO, José Roberto. **A centralização do estado brasileiro resultante das decisões do STF.** Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo, v. 22, p. 115 – 129, Jul-Dez/2008.

BACHUR, João Paulo. **Federalismo, desigualdades regionais e o municipalismo incompleto: notas para o regime de colaboração na educação.** In: MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael Araripe (coord.). Gestão Pública e Direito Municipal: tendências e desafios. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 356-386.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral do Federalismo.** Rio de Janeiro: Forense, 1986.

\_\_\_\_\_. **O Princípio da Subsidiariedade: conceito e evolução.** Revista da Faculdade de Direito da UFMG, n. 35, 1995.

BARACHO JUNIOR, José Alfredo de Oliveira et al. **O estado democrático de direito e a necessária reformulação das competências materiais e legislativas dos Estados.** Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 47, n. 186, p. 153-169, abr./jun. 2010.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Pandemia e Federação: a nova diretriz do Supremo Tribunal Federal para a interpretação das competências comuns e alguns desafios para sua universalização.** Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva, Belo Horizonte, n.42, p.166-181, set./dez. 2020.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo.** São Paulo: Saraiva, 2023.

BASTOS, Fernando Bertoletti. **Estado federal e Jurisdição Constitucional.** Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2020.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado.** São Paulo: Malheiros, 2019.

BORGES, Ademar. **Disputas federativas na pandemia da Covid-19: dimensões do pragmatismo na jurisprudência do STF.** 2022 (no prelo).

BORJA, Célio. **Federalismo Brasileiro.** Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional, vol. 3, p. 37 – 48, maio/2011

CANELLO, Júlio. **Judicializando a federação? O Supremo Tribunal Federal e os atos normativos estaduais.** Tese de Doutorado. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2016.

CARVALHO, José Murilo de. **Pontos e bordados: escritos de história e política.** Belo Horizonte: Belo Horizonte: Editora UFMG, 1998.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **O município e o enigma da competência comum constitucional.** *Juris Plenum Direito Administrativo*, Caxias do Sul, v. 1, n. 2, p. 143-156, jun. 2014.

COELHO, Inocêncio Mártires. **Federalismo e descentralização.** *Revista de informação legislativa*, v. 22, n. 87, p. 23-30, jul./set. 1985.

CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. **Impacto da pandemia da Covid-19 na federação brasileira: descentralizando a disfuncionalidade.** *Opinión Jurídica*, Facultad de Derecho de la Universidad de Medellín, v. 19, 2020, págs. 225-242.

DANTAS, Andrea de Quadros, PEDROSA; Maria Helena Martins Rocha; PEREIRA, Alessandra Lopes da Silva. **A pandemia de COVID-19 e os precedentes do STF sobre as competências constitucionais dos entes federativos: Uma guinada jurisprudencial ou mera continuidade da função integrativa da Corte?** *Revista de Direito Público*, v. 17, n. 96, nov./dez./2020, p. 37-64.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal.** São Paulo: Saraiva, 2019.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil.** São Paulo: Edusp, 1995.

FERNANDES, Fernando Manuel Bessa; OUVÉNEY, Assis Luiz Mafort. **Decisões do Supremo Tribunal Federal no início da pandemia de Covid-19: impactos no federalismo brasileiro?** *Rio de Janeiro: Revista Saúde Debate*, v. 46, mar/2022, p. 48-61.

GRIN, Eduardo José. et al. **A Pandemia e o Futuro do Federalismo Brasileiro.** FGV: *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, n. 87, Mai-Ago, 2022.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James. **O Federalista.** Rio de Janeiro: Typ. Imp. e Const. de J. Villeneuve e Comp., 1840.

HORBACH, Carlos Bastide. **Forma de Estado: federalismo e repartição de competências** *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, s, Brasília v. 3, n. 2, p. 1-11, jul./dez. 2013.

HORTA, Raul Machado. **Estrutura da Federação.** *Revista de Direito Público – RDP* 81/52 – jan.-mar./1987. In: *Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional*, vol. 2, 2011, p. 691/696.

\_\_\_\_\_. **Direito Constitucional.** Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

HUEGLIN, Thomas O. FENNA; Alan. **Comparative federalism: a systematic inquiry.** Toronto: University of Toronto Press, 2015. Edição do Kindle.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Considerações sobre o federalismo brasileiro**, Revista Justiça e Cidadania, n. 157, set./2013, p. 13-17.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Cia das Letras, 2012.

LEONI, F. **O papel do Supremo Tribunal Federal na intermediação dos conflitos federativos no contexto da Covid-19**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 27, n. 87, p. 1–17, 2022.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Federalismo e Democracia em Tempos Difíceis**. Belo Horizonte: Fórum, 2021 Edição do Kindle, p. 278.

LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. Estado federal no Brasil: o federalismo na constituinte de 1987/1988 e a descentralização pela assimetria. Tese de Doutorado. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2017.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1979.

MARRAFON, Marco Aurélio. **Federalismo brasileiro: reflexões em torno da dinâmica entre autonomia e centralização**. In CLÉVE, Clèmerson Merlin (Coord.). Direito constitucional brasileiro. Volume II: Organização do Estado e dos poderes. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 95-120.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira; FRAZÃO, Hugo Abas. **Papel do federalismo em situações de crise: o caso da pandemia da Covid-19**. Revista de Direito Constitucional e Internacional, v. 123/2021, p. 55-69, jan. - fev./2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 43.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2023.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas, 2023.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; MADEIRA, Lúgia Mori. **Judicialização da política no enfrentamento à Covid-19: um novo padrão decisório do STF?** Revista Brasileira de Ciência Política, n. 35, p. 1-44, dez./2005.

PIRES, Thiago Magalhães. **As competências legislativas na Constituição de 1988: parâmetros para sua interpretação e para a solução de seus conflitos**. Dissertação (mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, 2011.

RAMOS, Edith Maria Barbosa; RAMOS, Paulo Roberto Barbosa; COSTA, Laísse Lima Silva. **Pandemia e Federalismo: Reflexões sobre as decisões do Supremo Tribunal Federal na apreciação de conflitos de competência entre os entes federativos no enfrentamento à Covid-19**. Revista Ciências Jurídicas e Sociais, v. 1, n. 1, 2020, p. 46-61.

ROCHA NETO, João Mendes. As fragilidades do federalismo cooperativo na crise do Covid-19. *Revista Eletrônica Gestão & Saúde*, v. 11, set-dez 2020, p. 340-356.

SCHWARTZ, Bernard. **O federalismo norte-americano atual**. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2020.

SILVA, Virgílio Afonso. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Edusp, 2021.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional – Teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Democracia em crise no Brasil**. Editora Contracorrente, Edição do Kindle, 2020, pp. 194-195.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2023, p. 1130. Edição do Kindle.

\_\_\_\_\_. **Normas gerais e competência legislativa concorrente: uma análise a partir das decisões do STF**. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 73/74, p. 1-39, jan./dez. 2011.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Empirical Legal Research: Teoria e Metodologia para a Abordagem do Processo Decisório de Controle de Constitucionalidade no STF**. In: SIQUEIRA, Gustavo Silveira; VESTENA, Carolina Alves. *Direito e Experiências Jurídicas*, Vol. 2. Belo Horizonte: Arraes, 2013, pp. 96-117.

UNGER, Roberto Mangabeira. **Necessidades Falsas**. São Paulo: Boitempo, 2005.

VASCONCELOS, Natalia Pires de; ARGUELHES, Diego Werneck. **Covid-19, federalismo e descentralização no STF: reorientação ou ajuste pontual?** In. *Legado de uma pandemia: 26 vozes conversam sobre os aprendizados para política pública*. MACHADO, Laura Muller (org.). Rio de Janeiro: Autografia, 2021, p. 191-207.

VIERA, Marcelo Palladino Machado Vieira. **Qual é o sentido da Federação Brasileira?** Uma análise de seus fundamentos. Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, 2018.