

**RUBENS MOCHI DE MIRANDA**

**A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE E A NOÇÃO DE  
“PECULIARIDADE” NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL  
FEDERAL EM CONTROLE CONCENTRADO DE  
CONSTITUCIONALIDADE**

**CAMPO GRANDE – 2010**

**RUBENS MOCHI DE MIRANDA**

**A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE E A NOÇÃO DE  
“PECULIARIDADE” NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL  
FEDERAL EM CONTROLE CONCENTRADO DE  
CONSTITUCIONALIDADE**

Trabalho monográfico apresentado  
à Pontifícia Universidade Católica  
de São Paulo no Curso de  
Especialização em Direito  
Constitucional sob a orientação do  
Prof. Msc. Derly Barreto e Silva  
Filho.

**CAMPO GRANDE – 2010**

## **Resumo**

O arranjo de competências dos entes federados na Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, empregou amplamente os chamados “conceitos jurídicos indeterminados”, o que ampliou o exercício de interpretação para a definição dos limites desta matéria. Este trabalho busca realizar o confronto entre a noção dada pelo Supremo Tribunal Federal ao termo “peculiaridades”, do § 3º, do art. 24, da Constituição Federal de 1988, no que se refere ao exercício da competência legislativa concorrente complementar pelos Estados-membros, com a doutrina acerca do estado federal e as previsões do próprio texto constitucional. Por meio de pesquisa junto à doutrina e jurisprudência chega-se a conclusão de que esta expressão se relaciona unicamente com o exercício da competência legislativa concorrente supletiva dos Estados-membros e que a sua exigência em relação à competência legislativa concorrente complementar não é prevista pelo texto constitucional, sendo fruto de interpretação ampliada da constituição.

**Palavras-chave:** Competências Legislativas – Federação, delimitação.

## Índice

Introdução	4
Capítulo 1 O Estado Federal	5
1.1 Breve Histórico do Federalismo no Mundo e no Brasil	6
1.2 Características do Estado Federal	9
1.3 Os Estados-membros na Federação	11
Capítulo 2 Repartição de Competências no Estado Federal	14
2.1 Técnicas de Repartição de Competências	14
2.2 A Repartição de Competências Legislativas na CF/88	18
2.3 Normas Gerais	21
Capítulo 3 A Competência Legislativa Concorrente e a noção de Peculiaridade na Jurisprudência do STF	24
3.1 Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.007-7/PE	24
3.2 Análise dos Parágrafos do art. 24 da CF/88	26
3.3 Contextualização Jurisprudencial	31
3.4 Proposta de Interpretação à noção de Peculiaridade	42
Considerações Finais	45
Bibliografia	46

## Introdução

Este trabalho é abrangido pelas discussões acerca da repartição de competências no estado federal brasileiro, sob a égide da Constituição Federal de 1988. Tem como foco específico os parágrafos do art. 24, que tratam das competências legislativas concorrentes complementares e supletivas.

No exercício de delimitação do tema deste estudo, é necessário dizer, ainda, que este não se fixará na verificação das competências administrativas ou materiais e, ainda que legislativas, as tributárias, vez que, em primeira análise, não estão afetas ao problema investigado, melhor delimitado adiante.

Esta pesquisa se valerá de levantamentos doutrinários e jurisprudenciais, para abordar, inicialmente, o histórico do estado federal e do federalismo, como movimento político, as razões de seu surgimento e suas características. Vistos estes pontos se voltará ao sistema constitucional de 1988 e a discussão acerca dos “conceitos jurídicos indeterminados”, como o de “normas gerais”, presente no parágrafo 1º do art. 24 da Constituição Federal de 1988, fonte de importantes discussões no direito constitucional brasileiro.

Ocorre que, nesta mesma esteira, em reiteradas decisões, o Supremo Tribunal Federal, no exercício do controle concentrado de constitucionalidade, tem exigido dos Estados-membros a demonstração da existência das chamadas “peculiaridades regionais”, para lhes garantir o exercício da competência legislativa concorrente complementar, consagrada pelos parágrafos 1º e 2º do art. 24 da CF/88. Ademais, esta identificação também é realizada corriqueiramente pela doutrina ao se referir à competência concorrente.

No terceiro capítulo deste trabalho o que se fará é a verificação da condição desta expressão “peculiaridades” no texto constitucional, sua localização, acepção e extensão. Realizada esta empreita, se buscará construir uma interpretação conforme com o texto constitucional, sob a ótica deste trabalho, e que atenda ao pacto federativo consubstanciado em nossa constituição.

## Capítulo 1 O Estado Federal

Dentre os muitos turnos da evolução do conceito de Estado o surgimento do modelo Federal foi um dos mais marcantes, tanto pelo momento histórico em que veio à luz quanto pela carga valorativa que agregou à figura Estatal.

Este modelo surge como movimento político que tem por objetivo uma forma de organização que descentralize o exercício do poder e que, ao mesmo tempo, mantenha o equilíbrio entre as esferas governamentais. Traz como traço distintivo, em relação ao Estado Unitário, a autonomia das “coletividades parciais”, o que faz desta concepção uma *união de coletividades políticas autônomas*, pois alberga, em sua intimidade, duas ou mais ordens governamentais independentes e distintas<sup>1</sup>.

Este trabalho se fixará em um dos pontos que definem a manutenção do equilíbrio federativo, representado pela distinção, independência e preservação das competências reservadas aos centros decisórios subnacionais, neste caso aos Estados-membros. Acerca desta questão leciona o professor Alexandre de Moraes:

“A adoção da espécie federal de Estado gravita em torno do princípio da autonomia e da participação política e pressupõe a consagração de certas regras constitucionais, tendentes a não somente à sua configuração, mas também à sua **manutenção** e indissolubilidade ...”<sup>2</sup>

Um dos pressupostos deste estudo, nos termos da citação acima, é que o Federalismo, como modelo de Estado plúrimo, só se efetiva quando o acordo que representa possui concretude, uma vez que sua flexibilização, em regra, é uma “concessão assimétrica” a algum dos entes que o compõem – na maioria das vezes beneficiando o poder central. Ademais, nesta mesma linha de pensamento, flexibilizar as regras de competência por meio de interpretação menos favorável ao equilíbrio federativo não se coadunaria com a máxima efetividade do texto constitucional.

---

1 André Luiz Borges NETTO, *Competências Legislativas dos Estados-membros*, p. 40.

2 Alexandre de MORAES, *Direito Constitucional*, p. 271.

## 1.1 Breve Histórico do Federalismo

O Estado Federal, como o conhecemos contemporaneamente, se materializa, pela primeira vez, nos Estados Unidos da América, com a sua Constituição de 1787.

As ex-colônias inglesas, por seus representantes políticos, convocam a Convenção da Filadélfia e assumem a necessidade de uma união forte entre si, sem prejuízo de sua liberdade e independência enquanto entes autônomos. Os Estados originais foram, então, anexados a um Novo Estado, sob a determinação de que houvesse a menor perda possível de atuação independente<sup>3</sup>.

Até então, segundo o pensamento do século XVIII, a democracia só era considerada possível em pequenas comunidades, onde fossem comuns entre seus cidadãos os valores e os interesses. A titularidade de grandes territórios implicava governos Imperiais ou em Confederações. Para os elaboradores do federalismo americano, ambas as fórmulas foram tidas como inadequadas, a primeira por inaceitável e a segunda por ter se mostrado insatisfatória na condução de seus interesses<sup>4</sup>.

A Federação Americana surgiu, portanto, da vontade das antigas 13 Colônias Inglesas de outorgarem a um órgão central um dado número de poderes para garantir-lhes uma unidade que permitisse sobreviver enquanto nação no cenário internacional. Este esforço foi mais facilmente aceito pois o tratado informador da Confederação que o antecedeu pecou neste sentido.

Fernando Papaterra Limongi diz que um dos eixos do esforço de Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, consubstanciado no livro *O Federalista*, era “o ataque à fraqueza do governo central instituído pelos Artigos da Confederação” e que a conclusão à que os autores queriam induzir era a de que:

“A única forma de criar um governo central, que realmente mereça o nome de governo, seria capacitá-lo a exigir o cumprimento das normas dele emanadas. Para que tal se verificasse, seria necessário que a União deixasse de se relacionar apenas com os

---

3 André Luiz Borges NETTO, *Competências Legislativas dos Estados-membros*, p. 42.

4 Fernanda Dias Menezes de ALMEIDA, *Competências na Constituição de 1988*, p. 17.

Estados e estendesse o seu raio de ação diretamente aos cidadãos."<sup>5</sup>

Assim buscava-se um poder central com capacidade de organização e potencialização da coalizão dos Estados-membros e que agisse, também, em relação aos cidadãos, mas que, no entanto, fosse limitado em sua ação, para conter um eventual avanço autoritarista. E neste ponto:

"... a solução federativa que prevaleceu na Convenção de Filadélfia, muito mais do que um mero acordo entre Estados, muito mais do que um meio-termo no avanço rumo à centralização, mostrou-se alternativa altamente eficaz, tanto no proporcionar eficiência às instituições de governo, quanto no afastar os termos do autoritarismo."<sup>6</sup>

No Brasil, a seu turno, o modelo federativo teve um início bem menos promissor e encontrou inúmeras dificuldades antes de poder representar na prática o regime que é denominado na teoria. Surgiu entre nós em 15 de novembro de 1889, pelo Decreto n. 1, que adotou a República Federativa como forma de governo e de Estado, dotando-se este modelo de *status* constitucional em 1891.

Com o Decreto n. 1 e a Constituição de 1891 o que se fez foi criar uma Federação, fruto da descentralização de um Estado Unitário, convertendo em entidades políticas autônomas as antigas províncias do Império, Capitânicas Hereditárias da Era Colonial<sup>7</sup>.

Quanto a esta discrepância entre a federação brasileira e a norte-americana a doutrina tem diferentes posicionamentos. A professora Janice Helena Ferreri Morbidelli acredita que os primeiros anos de nossa federação encontraram um país despreparado para a descentralização:

"... faltou ao federalismo brasileiro, já na sua origem, um elemento essencial, ou seja, a existência anterior de Estados soberanos, como ocorreu nas 13 colônias americanas. Apesar de ter sido o federalismo brasileiro adotado a exemplo do modelo americano, as diferenças entre os dois países eram acentuadas, ocasionando um federalismo absolutamente irreal entre nós."<sup>8</sup>

---

5 Fernando Papaterra LIMONGI, *O Federalista: remédios republicanos para males republicanos*, p. 248.

6 Fernanda Dias Menezes de ALMEIDA, *Competências na Constituição de 1988*, p. 19.

7 Oswaldo TRIGUEIRO, *Direito constitucional estadual*, p. 47.

8 Janice Helena Ferreri MORBIDELLI, *Por uma nova Federação*, p. 28.

Por sua vez, Paulo Bonavides interpreta diferentemente este início, pois recorda que a Federação foi implantada após as ações de um movimento nacional que ansiava por esta independência:

"... errôneo supor que a Federação no Brasil foi produzida unicamente pelo Decreto nº 1, do Governo provisório de 1889. Se o presidencialismo colhe de surpresa o País, desconhecido que era a todas as tradições de embate doutrinário em que nos havíamos empenhado durante a fase anterior à República, tal não se deu, porém, com a Federação. Esta, ou já se desejava, no sentir de monarquistas abalizados, da índole liberal de Nabuco e Rui, ou já aguardava, por solução lógica e idônea aos antagonismos e crises que desde muito dilaceravam o corpo político da Monarquia."<sup>9</sup>

Fato é, no entanto, que a experiência independente das antigas colônias garantiu um equilíbrio duradouro à Federação Norte-americana. A Federação Brasileira, a seu turno, enfrentou reveses seríssimos, especialmente no que se refere à tomada autoritária de poder nacional, o que denota, de fato, uma fragilidade das parcelas subnacionais quando confrontadas com o Poder Central.

Prosseguindo na análise histórica, Oswaldo Trigueiro traça panorama sintético e oportuno acerca das constituições brasileiras e o federalismo. Nos informa que as Constituições de 1891, 1934 e 1946 modelaram um Estado nitidamente federal, permitindo às subdivisões políticas exercerem com independência os poderes que lhes eram reservados pela Constituição da República, sua competência de auto-organização e autogoverno.

No entanto, aduz que a Revolução de 1930 praticamente destruiu a federação, pois os Estados foram privados das prerrogativas do regime representativo e de suas Assembleias, passando a ser governados por delegados do governo central. Não sendo diferente no Golpe de 1964, que reduziu sensivelmente a autonomia dos Estados-membros, afastando do exercício de seu mandato os órgãos regularmente eleitos, ampliando competências da União, as possibilidades de intervenção nos Estados e a

---

9 Paulo BONAVIDES, *A constituição aberta*, p. 399.

dependência destes do poder central<sup>10</sup>.

Fernanda Dias Menezes de Almeida leciona que o auge do processo de centralização se deu no sistema constitucional de 1967/1969, que afirma ter “estrangulado a Federação” pois:

“... não só tornou obrigatória a adaptação das Constituições estaduais a determinados princípios, como tornou ainda impositiva a recepção, pelo direito constitucional legislado dos Estados, de disposições da Lei Maior que a ele ficavam desde logo incorporadas, no que coubesse, e que diziam respeito a temas tão relevantes como o processo legislativo, a forma de investidura nos cargos eletivos, a elaboração do orçamento, a fiscalização financeira e orçamentária e outros mais.”<sup>11</sup>

A partir deste ponto, reserva-se a análise ao Capítulo 2, em sua segunda seção, quando serão verificadas as características que o Constituinte de 1988 conseguiu imprimir ao Estado Brasileiro, mesmo diante deste novo Estado Unitário, que voltou à vida pelas mãos dos regimes autoritários que se revezaram no comando de nosso país no Século XX.

## 1.2 Características do Estado Federal

O Estado Federal é um modelo que possui um centro decisório (União ou Federação), que é responsável pelo exercício da soberania no plano internacional, e parcelas subnacionais, às quais é reservada autonomia e independência nos limites definidos pela Constituição. Isto posto, questiona-se: por que federação?

Inicialmente, a resposta positiva se funda na ideia de que a democracia e a participação são fortalecidas quando se traz para mais próximo do administrado o centro de decisão do poder, e, considerando-se as opções visualizadas no século XVIII (confederação e império):

“... porque os países que adotam o federalismo têm, geralmente, realidades regionais heterogêneas, extensão continental e sociedade complexa e reivindicante, razões que exigem a melhorias dos serviços públicos que somente se darão com a

---

10 Oswaldo TRIGUEIRO, *Direito constitucional estadual*, p. 48.

11 Fernanda Dias Menezes de ALMEIDA, *Competências na Constituição de 1988*, p. 43.

descentralização".<sup>12</sup>

As palavras de Paulo Bonavides, citadas acima, tornam lógica a opção deste modelo para o Brasil, uma vez que, assim como os Estados Unidos, ousando dizer até mais, nosso país possui grande extensão territorial e uma variação geográfica, política, econômica e cultural que demanda esta descentralização.

Trazem-se à colação as demais características tidas pela doutrina como distintivas de um Estado Federal, sendo conveniente o didatismo de André Luiz Borges Netto<sup>13</sup>, que evoca as lições do Ministro Ricardo Lewandowski para fixar quais sejam estas notas de peculiaridade:

- a) repartição de competências, que terá capítulo próprio neste trabalho e é o cerne das discussões que este encerra;
- b) autonomia política, entendida como “espaço delimitado constitucionalmente em que o ente público exerce o autogoverno de acordo com seus interesses”<sup>14</sup> e que não se confunde com soberania, característica do Estado Federal, perdida pelos Estados-membros quando aderem à Federação<sup>15</sup>;
- c) participação das unidades federadas na formação da vontade nacional, por meio de seus representantes no Legislativo Federal;
- d) distribuição de renda própria às esferas de competência, provenientes de matérias tributárias que lhe sejam afetas.

Acrescentando a estas, de próprio punho, André Luiz Borges Netto:

- a) existência de uma constituição como base jurídica do Estado, mecanismo de auto-limitação e pré-comprometimento<sup>16</sup>;
- b) ausência do direito de secessão, decorrente da soberania perdida quando da adesão ao pacto federativo, como já referido;
- c) o fato dos cidadãos que aderem à Federação adquirem a cidadania do Estado Federal e perderem a do anterior;
- d) e a existência de uma Corte Suprema Constitucional.

Sobre esta última característica, mediadora que será do estudo da

---

12 Paulo BONAVIDES, *A constituição aberta*, p. 399.

13 André Luiz Borges NETTO, *Competências Legislativas dos Estados-membros*, p. 44.

14 Walber de Moura AGRA, *Delineamento das Competências Federativas no Brasil*, p. 196.

15 NETTO, *op. cit.*, p. 49.

16 Oscar Vilhena VIEIRA, *A Constituição como reserva de justiça*, Lua Nova, n. 42, p. 54.

noção de peculiaridade noticiada no art. 24, § 1º, da CF/88, é importante trazer a lição de André Luis Borges Netto:

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

Doutra parte, verifique-se que é a Suprema Corte que também deverá exercer o papel de órgão solucionador de eventuais conflitos surgidos entre os Estados-membros, ou entre estes e a União, além de decidir e orientar, por intermédio de seus julgados, sobre os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos habitantes do Estado Federal.”<sup>17</sup>

Deste ponto em diante este trabalho se fixará, dentre as características enumeradas, nas de repartição de competências e no exercício da judicatura da Corte Suprema para decidir os conflitos da interpretação da Constituição, para verificar a acepção do termo peculiaridades, do § 3º do art. 24 da Constituição Federal de 1988, como noticiado. No entanto, antes de prosseguir, é necessário fixar-se a situação jurídica e política dos Estados-membros face à Federação.

### **1.3 Os Estados-membros na Federação**

A maior defensora dos Estados-membros na Federação é a Constituição do Estado Federal que integram, pois é o texto constitucional quem estabelece a “estrutura, a organização de suas instituições e órgãos, o modo de aquisição e limitação do poder”<sup>18</sup>.

Observa-se, todavia, que é esta mesma Constituição quem nega o *status* de ente soberano aos Estados-membros e distingue, assim, somente o Estado Federal globalmente considerado:

“Os Estados-membros não são Estados na medida em que se considerar a soberania elemento indispensável ao Estado. De fato, o Estado-membro está subordinado

---

17 André Luiz Borges NETTO, *Competências Legislativas dos Estados-membros*, p. 53-53.

18 Alexandre de MORAES, *Direito Constitucional*, p. 1.

ao Estado Federal, visto este como um todo. Quer dizer, a existência e a organização do Estado-membro estão sujeitas às normas da Constituição do Estado Federal. Ou, na linguagem kelseniana, a ordem parcial do Estado-membro se subordina à ordem total do Estado federal.”<sup>19</sup>

Trata-se de característica inerente da Federação, como exposto na seção anterior. No entanto, é necessário perquirir se esta negação da soberania aos Estados-membros e concessão ao Estado Federal geraria alguma desigualdade jurídica entre as coletividades parciais e o Poder Central deste Estado. Como anteriormente dito, é a Constituição quem traça as linhas gerais da Federação, o que, em tese, poderia permitir esta desigualdade.

Porém, tendo em vista a concepção dos modelos estudados, a Federação é, tão somente, uma divisão de tarefas (Poder Político) a serem executadas entre os diversos integrantes do Estado. Ora, uma vez que são, essas tarefas, funções do Ente Político Federação, globalmente considerado, o fato de uma competência pertencer a um ou outro ente não estabelece preferência ou privilégio entre estes. Ademais, o fato de nenhuma das coletividades parciais ser capaz de desempenhar, adequadamente, toda a soberania, por si só, gera uma equiparação entre elas:

“Uma vez dividido o exercício da soberania, isto é, efetuada a divisão espacial, territorial, do poder político, já o Estado Federal fica adstrito a respeito das prerrogativas dos Estados-membros, isto é, dos poderes, da competência destes, por força da Constituição. E é justamente nisto, já o sabemos, que consiste a essência do regime federativo.”<sup>20</sup>

Celso Bastos e Ives Gandra, abordando esta temática no que se refere à Constituição Brasileira de 1988, afirmam que o argumento técnico é muito sólido e sedutor, no entanto adotam ponto de vista que nega, em parte, a ideia da equiparação dos entes formadores da Federação. Afirmam, para tanto, que, em nossa constituição, existe o que chamam de “níveis federativos”, uma vez que a União detém a capacidade de estabelecer parâmetros legislativos aos Estados e Municípios e, também, porque estes

---

19 André Luiz Borges NETTO, *Competências Legislativas dos Estados-membros*, p. 70.

20 João Horácio Meirelles TEIXEIRA, *Curso de direito constitucional*, p. 624.

últimos não possuem assento no Congresso Nacional<sup>21</sup>.

Mais acertada, todavia, nos parece a visão de André Luiz Borges Netto, que, com base no *princípio constitucional implícito da isonomia das pessoas constitucionais*, nega tal subordinação sob o fundamento de que “as pessoas políticas são por igual e unicamente subordinadas à Constituição”. Desta maneira, seus atos retiram “sua validade da conformação com a Constituição Federal”, negando qualquer ideia de subserviência ou subordinação:

“A negativa é resposta mais do que segura, por ser verdadeiro axioma de nosso direito constitucional a noção de que, a despeito de serem econômica e politicamente desiguais, todos os Estados-membros são iguais entre si, sob o aspecto jurídico, desigualdade esta que não existe nem mesmo entre os Estados-membros e a União Federal.”<sup>22</sup>

Assim, a ideia de subordinação entre pessoas políticas dá lugar, unicamente, à subordinação de todas estas pessoas à Constituição, quando exercem as competências que lhes são aquinhoadas.

---

21 Celso Ribeiro BASTOS e Ives Gandra MARTINS, *Comentários à Constituição do Brasil*, p. 85.

22 André Luiz Borges NETTO, *Competências Legislativas dos Estados-membros*, p. 72.

## Capítulo 2 Repartição de Competências no Estado Federal

Analisando a competência legislativa em matéria ambiental Talden Farias realiza um riquíssimo amálgama da opinião de grandes constitucionalistas sobre a repartição de competências no Estado Federal:

“Manoel Gonçalves Ferreira Filho afirma que a **autonomia administrativa** dos entes federativos **pressupõe a divisão de competências** entre o poder central e os poderes regionais e locais.”

“Alexandre de Moraes ressalta que a adoção da repartição de competências administrativas, legislativas e tributárias é pressuposto da autonomia das entidades federativas e, por consequência, **garantia do Estado Federal.**”

“José Afonso da Silva afirma que o **cerne do Estado federal** brasileiro é a repartição de competências entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.”

“Na opinião de Luís Pinto Ferreira, a repartição de competências entre o poder federal, os poderes estaduais e, no caso brasileiro, os poderes municipais, de acordo com os limites preestabelecidos na Constituição, é a **característica essencial do Estado federal.**”<sup>23</sup>

Guardando o devido respeito à dialética jurídica e aos avanços que dela advém, também aos mestres evocados pelo pesquisador paraibano, é necessário ressaltar que em poucas oportunidades poderão ser vistos tantos e tão importantes doutrinadores concordando sobre determinado tema.

Esta pequena alegoria tem, apenas, a finalidade de ressaltar o quão íntimo do modelo federal é o arranjo constitucional de repartição de competências e, também, o quão importante é a sua efetividade na prática do exercício dos poderes constituídos.

### 2.1 Técnicas de Repartição de Competências Legislativas

O Estado, construção política e jurídica que é, sofre mutações conforme vai sendo adaptado às diferentes realidades às quais é aplicado, e

---

23 Talden FARIAS, *Repartição de Competência Legislativa em Matéria Ambiental*, p. 181 e 182.

o Estado Federal, desde sua criação no século XVIII, também teve variações. No entanto, nada se compara com os avanços imprimidos ao modelo quando da passagem da feição Liberal de Estado para a Intervencionista do Estado de Bem-Estar Social.

Neste cenário, os objetivos da figura estatal transcenderam, em muito, a força das coletividades parciais. Estas, por sua vez, como já não conseguiam fazer frente às novas obrigações perante os cidadãos, passaram a depender do apoio do órgão central<sup>24</sup>. Desta adversidade, nasce a ideia de auxílio mútuo entre as esferas de Governo.

Conforme Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>25</sup> o período do Estado Liberal, contemporâneo ao do nascimento da noção atual de federação, se identifica com o do chamado “Federalismo Dual”. Já o Estado Intervencionista imprime a marca do “Federalismo de Cooperação”, que, segundo o referido autor, tem seu primeiro grande expoente na Constituição alemã de 11 de agosto de 1919, celebrizada como “Constituição de Weimar”.

Segundo suas lições, no “federalismo dualista”, há uma separação radical das competências dos entes federativos, por meio da atribuição, a cada ente, de uma área própria, estanque. Esta consiste em toda uma matéria (do geral ao particular ou específico) a ele privativa e a ele reservada, com exclusão absoluta da participação, no seu exercício, por parte de outro membro da federação (são as chamadas competências privativas ou reservadas).

Sob esta ótica, os textos constitucionais, quando se referem à repartição de competência entre o órgão central e os entes federados, o fazem aplicando os seguintes expedientes, nos quais não se verifica qualquer campo de interseção:

- a) as competências da União são expressas ou enumeradas, restando aos Estados-membros as competências remanescentes (técnica adotada, dentre outros países, pelos EUA, Suíça, Argentina, México e Austrália);
- b) as competências enumeradas cabem aos Estados-membros, restando à União as competências remanescentes (técnica adotada pelo Canadá);

---

24 Fernanda Dias Menezes de ALMEIDA, *Competências na Constituição de 1988*, p. 33 e 39.

25 Apud André Luiz Borges NETTO, *Competências Legislativas dos Estados-membros*, p. 86.

c) as competências da União e dos Estados-membros são enumeradas (técnica adotada pela Índia)<sup>26</sup>.

No que se refere à delimitação dos campos de atuação, todas as constituições brasileiras, desde a república, seguiram o modelo americano, distinguindo as competências enumeradas da União, deixando para os Estados-membros as remanescentes<sup>27</sup>.

Explicando esta nova perspectiva do Estado Federal, chamado cooperativo, retoma-se a lição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>28</sup>, quando afirma que este modelo permite que uma mesma matéria seja dividida em diferentes níveis, entre diversos entes federativos: a um atribui-se o estabelecimento de normas gerais; a outro, das normas particulares ou específicas. Estas são as chamadas competências legislativas concorrentes.

A doutrina, quando se refere aos federalismos clássico e cooperativo, para indicar a forma como se distribui competência nestes, também fala em repartição horizontal no primeiro e vertical no segundo, uma vez que pode haver a estratificação da disciplina de certa matéria em diferentes esferas da Federação.

O Brasil teve, inicialmente, o federalismo dual, ou clássico, como a este prefere se referir Fernanda Dias Menezes de Almeida. Passou a ser cooperativo o nosso federalismo na Constituição de 1934, por inspiração da Carta Política de Weimar. Deste ponto em diante, as nossas constituições adotaram sistemas que também contemplavam competências concorrentes, do que se depreende que apenas a Constituição de 1891 foi fiel à técnica do federalismo clássico<sup>29</sup>.

As principais razões desta guinada foram: o apelo dos Estados mais pobres, que não conseguiram prover às suas necessidades sem o concurso da União; ascendência do intervencionismo estatal, que garantiu sensível acréscimo das competências da União, principalmente no plano econômico; e a restrição das competências estaduais, comprimidas pelo reconhecimento

---

26 André Luiz Borges NETTO, *Competências Legislativas dos Estados-membros*, p. 85.

27 Fernanda Dias Menezes de ALMEIDA, *Competências na Constituição de 1988*, p. 55.

28 Apud André Luiz Borges NETTO, *Competências Legislativas dos Estados-membros*, p. 86.

29 Fernanda Dias Menezes de ALMEIDA, *Competências na Constituição de 1988*, p. 41 e 55.

constitucional de um campo de autonomia própria aos Municípios<sup>30</sup>.

Para dar prosseguimento a este estudo e, assim, poder vislumbrar o arranjo federativo em matéria de competências da CF/88, é imperioso trazer os conceitos de modalidades de competência concorrente delineados pela doutrina. Acerca deste tema, são consagradas as lições de Diogo de Figueiredo Moreira Neto e Manoel Gonçalves Ferreira Filho.

Moreira Neto, citado por Fernanda Dias Menezes de Almeida, fala nas modalidades clássica e limitada. A clássica caracterizando-se

“... pela disponibilidade ilimitada do ente central de legislar sobre a matéria, até mesmo podendo esgotá-la, remanescendo aos Estados o poder de suplementação, em caso de ausência de norma federal, ou de complementação, para preencher lacunas acaso por ela deixada (...).”<sup>31</sup>

Prosseguindo, nesta lição, a limitada se verifica quando há restrição à atuação da União e dos Estados-membros. Neste arranjo, a União deve “... limitar-se a baixar diretrizes, normas fundamentais ou normas gerais e os Estados, as normas específicas e de aplicação”<sup>32</sup>.

Ferreira Filho, também referência obrigatória, traz as noções de competências concorrentes cumulativas e não-cumulativas:

“A cumulativa existe sempre que não há limites prévios para o exercício da competência, ou por parte de um ente, seja da União, seja o Estado-membro”. Claro está que, por um princípio lógico, havendo choque entre norma estadual e norma federal num campo de competência cumulativa, prevalece a regra da União. É o que exprime o brocardo alemão: Bundesrecht bricht Landesrecht.

A não-cumulativa é que propriamente estabelece a chamada repartição vertical. Com efeito, dentro de um mesmo campo material (concorrência material de competência), reserva-se um nível superior ao ente federativo mais alto – a União -, que fixa os princípios e normas gerais, deixando-se ao ente federativo que é o Estado-membro a complementação. Diz-se, por isso, que cabe ao Estado-membro uma competência complementar. Admite-se que, à falta dessas normas gerais, o Estado-membro possa suprir essa ausência

---

30 *Fernanda Dias Menezes de ALMEIDA, Competências na Constituição de 1988*, p. 42.

31 *Ibid.*, p. 139.

32 *Ibid.*, p. 139.

(competência supletiva).”<sup>33</sup>

Da leitura dos conceitos trazidos pelos nobres doutrinadores, verifica-se que, ambos, em que pese a nomenclatura, só podem se referir a um modelo federal cooperativo, uma vez que tratam, sempre, de hipóteses de edição de atos legislativos por mais de um ente federado simultaneamente. Consigne-se, ainda, que André Luiz Borges Netto equipara entre si as competências limitada e não-cumulativa<sup>34</sup>.

Detendo-se, também, no que se refere à competência cumulativa, importante é a lição de Fernanda Dias Menezes de Almeida, ao afirmar que a única justificativa para a derrogação de lei estadual por outra federal é o “primado do interesse nacional” e os efeitos integradores sobre a nação como um todo, jamais uma ideia de hierarquia, como já referenciado neste trabalho<sup>35</sup>.

Nesta seção, buscou-se, singelamente, reunir as principais manifestações da doutrina sobre as formas de federação clássica e cooperativa e as modalidades de competência legislativa concorrente, essenciais para a compreensão do modelo de repartição de competências insculpido na Constituição Federal de 1988.

## **2.2 A Repartição de Competências Legislativas na CF/88**

Indo diretamente ao texto constitucional, esta exposição se inicia pelas competências legislativas privativas, que foram assim distribuídas pelo Constituinte de 1988:

- a) à União, competências enumeradas (art. 22);
- b) aos Estados-membros, competências residuais ou remanescentes (art. 25, § 1º);
- c) aos Municípios, competências consideradas “de interesse local” (art. 30, I);
- d) ao Distrito Federal, competência de natureza híbrida, detendo aquelas

---

33 Manoel Gonçalves FERREIRA FILHO, *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, V. 1, p. 189.

34 André Luiz Borges NETTO, *Competências Legislativas dos Estados-membros*, p. 125.

35 Fernanda Dias Menezes de ALMEIDA, *Competências na Constituição de 1988*, p. 139.

reservadas aos Estados-membros e aos Municípios (art. 32 § 1º)<sup>36</sup>.

A maior peculiaridade da federação brasileira é, sem dúvida, haver elevado o município ao *status* de pessoa política dentro da Federação, tema amplamente explorado e que possui as críticas aqui já trazidas, por exemplo, por Ives Gandra e Celso Bastos. No entanto, não se nega a sua essencialidade para o equilíbrio federativo, em seu arranjo atual.

Prosseguindo, a Constituição vigente trouxe, ainda, a possibilidade da *delegação de competências privativas da União*, a ser exercitada pelos Estados-membros (parágrafo único do art. 22). A *competência concorrente*, que está contida nos arts. 24 e 30, II, e a *competência constituinte*, garantia específica da capacidade de auto-organização dos Estados-membros e dos Municípios, por meio da edição das constituições estaduais e das leis orgânicas municipais (arts. 25 e 29).

Sobre o arcabouço noticiado, especificamente sobre a competência legislativa concorrente, assim se pronunciou André Luis Borges Netto:

“As demais competências denotam a adoção da técnica da repartição horizontal, onde cada unidade federada possui 'um campo próprio e reservado de atribuições legislativas', no entanto no que se refere à Competência Concorrente a técnica adotada é a vertical, típica do chamado 'Federalismo Cooperativo'”<sup>37</sup>.

Fernanda Dias Menezes de Almeida reputa serem positivas as previsões sobre competências legislativas concorrentes da CF/88, informando que estas registraram “o maior avanço em termos de participação das ordens periféricas”. A competência concorrente limitada, que na Constituição de 1946 compreendia seis casos, foi ampliada para sete no texto originário da Constituição de 1967, passando para nove depois da Emenda nº 1/69. Já o texto da Constituição de 1988, conta com mais de trinta temas discriminados nos dezesseis incisos do artigo 24, sem contar os que se encontram deslocados em outros dispositivos da Constituição<sup>38</sup>.

Em termos de evolução histórica, é de se consignar que as

---

36 Assim, neste trabalho, quando forem feitas referências às competências legislativas dos Estados-membros, devem ser estas estendidas, naquilo que couber, ao Distrito Federal.

37 André Luiz Borges NETTO, *Competências Legislativas dos Estados-membros*, p. 121.

38 Fernanda Dias Menezes de ALMEIDA, *Competências na Constituição de 1988*, p. 141 e 162.

Constituições de 1934 (art. 5º, XIV e XIX, c e i e § 3º), 1937 (art. 18), 1946 (arts. 5º, XV, e 6º), 1967 (art. 8º, § 2º) e 1969 (art. 8º, parágrafo único) já haviam tratado da técnica legislativa estadual supletiva ou complementar. No entanto, estas não traziam, ainda, hipóteses de legislação tipicamente concorrente, pois garantiam, apenas, a possibilidade de os Estados-membros legislarem diante de lacunas (legislação supletiva) ou deficiências (legislação complementar) da legislação nacional, mas sempre mediante a existência de ato normativo do órgão central<sup>39</sup>.

Prosseguindo, na análise do modelo de repartição de competências da Constituição de 1988, Fernanda Dias Menezes de Almeida faz uma ressalva acerca da disciplina das competências concorrentes, especificamente no que se refere ao campo das normas gerais. Informa se tratar de um campo restrito, mas difícil de demarcar conceitualmente. Atribui a isto a tão conhecida dificuldade de se conter a União nos limites que lhe impõe o texto constitucional<sup>40</sup>.

Ocorre que a competência concorrente não-cumulativa, limitada ou vertical, é estruturada sobre conceitos jurídicos indeterminados, por exemplo, a ideia de normas gerais, e estes possuem ampla possibilidade de definição de sentido, de acordo com cada caso estabelecido<sup>41</sup>:

“Conceitos jurídicos indeterminados são dispositivos normativos que são tipificados de maneira bastante genérica e abrangente, o que impede a aferição de seu conteúdo a priori, permitindo diversas conclusões acerca de seu significado. Não que as demais normas não sejam escritas de forma genérica e abstrata, mas esses dispositivos foram elaborados com uma esfera significante muito mais ampla, não permitindo que os hermeneutas possam precisá-las em contornos nítidos.”<sup>42</sup>

Avoluma-se, pois, a importância do desempenho da função da Corte Constitucional Nacional, que, apesar de não ser a única artífice da realidade jurídica a se utilizar do exercício da interpretação constitucional, define, por vezes de maneira estanque, seus limites quando decide, ainda que em descompasso com a melhor doutrina. Não é por outra razão que este

---

39 André Luiz Borges NETTO, *Competências Legislativas dos Estados-membros*, p. 123.

40 Fernanda Dias Menezes de ALMEIDA, *Competências na Constituição de 1988*, p. 162.

41 Walber de Moura AGRA, *Delineamento das Competências Federativas no Brasil*, p. 204.

42 José A. Oliveira BARACHO, *Teoria Geral dos Conceitos Legais Indeterminados*, p. 197.

trabalho busca no exercício judicante a verificação das linhas de estudo que irá desenvolver.

A partir daqui os dois principais conceitos jurídicos indeterminados que condicionam a atividade legislativa dos Estados-membros em matéria de competência legislativa concorrente serão analisados: as normas gerais, ainda neste capítulo, e noção de peculiaridades, do art. 24, § 3º, da CF/88.

### 2.3 Normas Gerais

O § 1º do art. 24 do texto constitucional de 1988 estabelece que, em se tratando de competência legislativa concorrente, fica reservado à União o estabelecimento de normas gerais. Isto obriga, portanto, que se priorize uma correta delimitação de seu conceito e extensão de sua compreensão, para que se possa efetivar e defender o exercício da competência com que se relaciona.

Historicamente, a expressão “normas gerais” já constava da Constituição de 1934. No entanto, passou a ser discutida permanentemente pela doutrina a partir da previsão da competência da União para estabelecer normas gerais de Direito financeiro no artigo 6º, XV, “b”, da Constituição de 1946. Esta disposição foi fruto do trabalho do então Deputado Aliomar Baleeiro, que buscava uma forma de ofertar à União esta competência na Constituinte. Segundo Fernanda Dias Menezes de Almeida, ao ser questionado sobre a definição dessa expressão, Aliomar Baleeiro confessou que:

“... não tinha nenhuma, que nada mais fora do que compromisso político, que lhe havia ocorrido e que tinha dado certo. O importante era introduzir na Constituição a ideia; a maneira de vestir a ideia, a sua roupagem era menos importante do que o seu recebimento no texto constitucional e o preço deste recebimento foi a expressão normas gerais, delimitativa, sem dúvida, do âmbito da competência atribuída, mas em termos que nem ele próprio, Aliomar, elaborara ou raciocinara. Era o puro compromisso político.”<sup>43</sup>

---

43 Fernanda Dias Menezes de ALMEIDA, *Competências na Constituição de 1988*, p. 162.

Um dos maiores esforços de interpretação sobre a definição e a extensão das normas gerais foi empreendido por Diogo de Figueiredo Moreira Neto, que trouxe os traços característicos listados por inúmeros juristas:

- a) estabelecem princípios, diretrizes, linhas mestras e regras jurídicas gerais (Bühler, Maunz, Burdeau, Pontes de Miranda, Pinto Falcão, Cláudio Pacheco, Sahid Maluf, José Afonso da Silva, Paulo de Barros Carvalho, Marco Aurélio Grecco);
- b) não podem entrar em pormenores ou detalhes nem, muito menos, esgotar o assunto legislado (Matz, Bühler, Maunz, Pontes de Miranda, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Paulo de Barros Carvalho e Marco Aurélio Grecco);
- c) devem ser regras nacionais, uniformemente aplicáveis a todos os entes públicos (Pinto Falcão, Souto Maior Borges, Paulo de Barros Carvalho, Carvalho Pinto e Adilson de Abreu Dallari);
- d) devem ser regras uniformes para todas as situações homogêneas (Pinto Falcão, Carvalho Pinto e Adilson Abreu Dallari);
- e) só cabem quando preencham lacunas constitucionais ou disponham sobre áreas de conflito (Paulo de Barros Carvalho e Geraldo Ataliba);
- f) devem referir-se a questões fundamentais (Pontes de Miranda e Adilson Abreu Dallari);
- g) são limitadas, no sentido de não poderem violar a autonomia dos Estados (Pontes de Miranda, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Paulo de Barros Carvalho e Adilson Abreu Dallari);
- h) não são normas de aplicação direta (Burdeau e Cláudio Pacheco)<sup>44</sup>.

E, com base em todo o exposto, definiu-as da seguinte maneira:

“... declarações principiológicas que cabe à União editar, no uso de sua competência concorrente limitada, restrita ao estabelecimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos, que deverão ser respeitadas pelos Estados-membros na feitura de suas respectivas legislações, através de normas específicas e particularizantes que as detalharão, de modo que possam ser aplicadas, direta e imediatamente, às relações e situações concretas a que se destinam, em

---

44 Diogo de Figueiredo MOREIRA NETO, *Competência concorrente limitada (o problema da conceituação das normas gerais)*, p. 149-150.

seus respectivos âmbitos políticos”.<sup>45</sup>

Preludiando a discussão vindoura, registre-se que Diogo de Figueiredo Moreira Neto consigna que os Estados-membros poderão estabelecer “normas específicas e particularizantes” que garantam a aplicação das normas gerais federais a “relações e situações concretas” em seus “âmbitos políticos”. Um dos problemas da definição do que vem a ser “normas gerais” é vislumbrado pelo Ministro Ricardo Lewandowski, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.645-9/PR:

“Observa-se também, que, no âmbito da competência concorrente prevista no art. 24 da Carta Magna, cada vez mais esvaziada a competência dos Estados de legislar supletivamente, porque a União, quando legisla, esgota o assunto, não se limita a editar apenas normas gerais.”<sup>46</sup>

Assim, a indeterminação dos conceitos de normas gerais se choca com a importância da delimitação de competências para a federação, podendo afetar, nas palavras de Walber de Moura Agra, a eficácia constitucional:

“Os litígios entre as unidades federativas podem abalar a eficácia constitucional, mormente porque a separação de competência brasileira tem espaços de interseção entre os órgãos componentes da federação. A função do STF é velar pela harmonia dos componentes do Estado pátrio.”<sup>47</sup>

Garantida a abordagem mínima acerca do conceito de normas gerais, o próximo capítulo tratará do objeto específico deste trabalho, qual seja, verificar a acepção e extensão do segundo conceito jurídico indeterminado relacionado ao exercício da competência concorrente pelos Estados-membros: as peculiaridades, do § 3º, do art. 24, da CF/88.

Trata-se de expressão corrente da doutrina quando se refere a este campo de competências, que ainda não demandou estudo que pudesse outorgar bases para sua delimitação no momento em que o Supremo Tribunal Federal exercita sua função constitucional, razão pela qual revela-se proveitoso o exame de sua jurisprudência.

---

45 Diogo de Figueiredo MOREIRA NETO, *Competência concorrente limitada (o problema da conceituação das normas gerais)*, p. 159

46 Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.645-9/PR, p. 384.

47 Walber de Moura AGRA, *Delimitação das Competências Federativas no Brasil*, p. 204.

### **Capítulo 3 Competência Concorrente e a Noção de Peculiaridade na Jurisprudência do STF**

O caminho que nos conduziu até aqui perpassou as definições doutrinárias da Federação e também a análise do modelo de repartição de competências cristalizado pela Constituição Federal de 1988. No entanto, o ponto central do trabalho cinge-se ao estudo de acórdão do Supremo Tribunal Federal, que encerra discussão sobre a competência legislativa concorrente entre a União e os Estados-membros.

Refiro-me à Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1007-7, julgada em 31 de agosto de 2005, tendo como relator o Ministro Eros Grau. Oriunda do Estado de Pernambuco e proposta pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino – CONFENEN questionava a constitucionalidade da Lei n. 10.989/93, daquele Estado, que estabelecia regras para a cobrança de mensalidades escolares.

Neste acórdão, o STF se debruça sobre assuntos como a natureza jurídica dos serviços de educação quando prestados por particulares e a predominância material de atos normativos, ou seja, como se determinar o enquadramento em matéria de capacidade legislativa quando se verifica a subsunção da norma a diferentes artigos da Constituição sobre competência.

Todavia, o ponto do acórdão tomado como base deste capítulo é a discussão travada na corte acerca da noção de “peculiaridade” dos Estados-membros trazida pela Constituição no que se refere à legislação concorrente. Nas seções seguintes, o que se fará é uma análise de algumas decisões do Supremo Tribunal Federal, enquanto Corte Constitucional, para se verificar a maneira como este interpreta os parágrafos do art. 24, informadores da competência legislativa concorrente em nossa Constituição, especificamente no que se refere ao tema das peculiaridades do Estado-membro.

#### **3.1 Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.007-7/PE**

Nesta ADI, discutiu-se a constitucionalidade da Lei Ordinária n.

10.989, de 7 de dezembro de 1993, de Pernambuco, que estabelecia a obrigatoriedade do vencimento das mensalidades escolares no último dia do mês em que os serviços de educação fossem prestados.

A divergência que se instalou teve como objeto a definição do conteúdo material da lei em análise, para determinar o enquadramento acerca da competência: se inserida no âmbito da capacidade legislativa concorrente entre a União e os Estados-membros (art. 24, V e IX, educação, produção e consumo) ou se privativa da União (art. 22, I, direito civil, especificamente direito das obrigações).

Neste julgamento, sagrou-se vencedora a corrente que entendia versar a lei objurgada sobre direito das obrigações, o que acabou por alocá-la na área de competência legislativa privativa da União, nos termos do art. 21, I, da CF/88, vencidos os Ministros Carlos Britto e Joaquim Barbosa, que entendiam tratar-se de matéria inserida no âmbito da competência legislativa concorrente do art. 24.

Do acórdão em visada, interessa a este trabalho, no entanto, a análise do embate intelectual sobre a abrangência da noção de “peculiaridades”, quando se trata de competência legislativa concorrente. Esta questão foi abordada incidentalmente no acórdão e encerra em si conteúdo essencial para a definição dos limites de atuação dos Estados-membros na Federação desenhada em 5 de outubro de 1988.

Pois bem, no curso das discussões deste julgamento o Ministro Cezar Peluso, membro da corrente que entendia estar o objeto da lei abrangido pelo direito das obrigações admitiu, para discutir, tratar-se de competência legislativa concorrente e indagou:

“... vou admitir, por argumentar, que fossem normas de caráter específico aquelas que devem atender a peculiaridades do Estado, segundo a Constituição. Qual é a peculiaridade regional do Estado de Pernambuco que ditaria norma especial?”<sup>48</sup>

O Ministro adota, assim, como noção de peculiaridade, o que chama de “peculiaridade regional”, reforçando esta tese perante a corte em diversas passagens:

---

48 Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1007-7/PE, p. 30.

“... a Constituição também prevê que, à falta de normas de caráter geral da União (que, no caso, não faltam, porque há normas do Código de Defesa do Consumidor que disciplinam hipóteses de nulidade de prestações, assim como as há quanto à educação, nas regras de diretrizes e bases), os Estados podem legislar. Mas essa competência não guarda caráter absoluto. Por quê? Porque diz bem o § 3º do art. 24: 'Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.' Quais peculiaridades? As do Estado. Que peculiaridades há no Estado de Pernambuco que justifiquem devam as mensalidades escolares ser pagas em dias diferentes dos outros? O que, a respeito, há em particular em Pernambuco, para que o Estado, supondo-se que houvesse lacuna normativa – mas não há -, pudesse legislar sobre mensalidades escolares?”<sup>49</sup>

Estas afirmações sintetizam o ponto de vista do Ministro Cezar Peluso acerca da chamada “peculiaridade regional” que condicionaria o exercício das competências legislativas complementar e supletiva.

As próximas seções dedicam-se à análise da redação dos parágrafos do art. 24 da Constituição Federal de 1988, conforme doutrina e jurisprudência.

A linha que se desenvolverá adiante busca discutir esta exigência e cabe, aqui, consignar que não se ignora que a atividade legislativa guarda íntima relação com o âmbito de competência do legislador e com a realidade à que este se liga, daí a doutrina falar em peculiaridade autorizadora da edição de atos normativos. No entanto, se buscará dimensionar este *topos* a proporções compatíveis com a realidade do sistema de repartição de competências insculpido em nossa constituição, como ficará demonstrado na última seção deste capítulo.

### **3.2 Análise dos Parágrafos do art. 24 da CF/88**

André Franco Montoro, em sua obra *Introdução à Ciência do Direito*, leciona que, em se tratando de Interpretação, “o primeiro trabalho consiste

---

49 Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1007-7/PE, p. 29.

em fixar o verdadeiro sentido da norma jurídica e, em seguida, determinar o seu alcance ou extensão”<sup>50</sup>. Sob os desígnios deste grande Estadista e Doutrinador é que se passa à análise detida dos dispositivos invocados no acórdão sob comento.

É fato que existem competências legislativas concorrentes constitucionais ou “primárias”, nos dizeres de Fernanda Dias Menezes de Almeida, para além do texto do art. 24, mas é sob o signo dos parágrafos deste artigo que estas se aperfeiçoam. Assim, após apresentar o rol de matérias abrangido por esta modalidade de competência, o dispositivo da Constituição citado estabelece as condições em que estas serão executadas:

Art. 24. ...

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

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

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

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

O conteúdo dos parágrafos retrata o exercício da competência legislativa concorrente complementar e supletiva. Depreendem-se, ainda, do texto do citado dispositivo, dois blocos de parágrafos que tratam distintamente das competências acima definidas:

- a) os §§ 1º e 2º cuidam da competência legislativa concorrente não-cumulativa ou complementar;
- b) o § 3º versa sobre a competência legislativa concorrente cumulativa ou supletiva. O § 4º, por sua vez, dá solução constitucional para eventual antinomia positiva, fruto da superveniência de lei federal na hipótese da edição de lei sobre normas gerais pelo Estado-membro, conforme o permissivo do § 3º.

---

50 André Franco MONTORO, *Introdução à Ciência do Direito*, p. 369.

Pois bem, se encararmos a redação dos parágrafos em blocos, como acima sugerido, é apenas no que se refere à competência legislativa concorrente supletiva, aquela do § 3º do art. 24, que se vê expresso o vocábulo “peculiaridades” relacionado ao exercício da parcela de poder sobre a qual versa. Sobre este termo, em que pese o anseio de todo estudioso pela interpretação autêntica, não se encontra neste artigo, em outro ponto do texto constitucional ou em ato normativo autônomo, a definição que lhe garanta a exata compreensão.

Neste ponto, retomando-se o raciocínio desenvolvido pelo Ministro Cezar Peluso na ADI 1.007-7/PE, verifica-se que o Estado-membro Legislador acaba por se ver comprimido entre dois “fossos de indeterminação” em matéria de competência concorrente: os conceitos abertos de “normas gerais” e, agora, o de “peculiaridades”, reforçado pelo adjetivo “regional” naquela ação.

Note-se, ainda, dos trechos citados, que o Ministro Cezar Peluso aplica a exigência da demonstração da existência de peculiaridade regional à hipótese de competência concorrente complementar (§ 2º do art. 24), ao fazer referência a normas gerais de direito do consumidor (Código de Defesa do Consumidor). Este expediente é fruto de uma visão unitária dos comandos dos três primeiros parágrafos do art. 24 da CF/88.

É forçoso consignar-se que esta abordagem tende negativamente ao destinatário da norma, que é o Estado-membro, pois adere ao texto da Constituição exigência originalmente não expressa e estende a mesma para hipótese não prevista.

Para prosseguir, é necessário se apurar, então, se o enfoque dado pelo Ministro aclara característica inerente a esta norma de competência. Na esteira da análise histórica, utiliza-se como fonte de estudo o texto constitucional de 24 de janeiro de 1967, com a redação que lhe deram as emendas posteriores, em seu art. 8º, parágrafo único:

“Art. 8º. ...

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

Neste dispositivo, constava que os Estados-membros poderiam legislar 'supletivamente', não se fazendo referência à competência complementar. No entanto, a melhor interpretação do texto constitucional pretérito é a que lhe dá Manoel Gonçalves Ferreira Filho, mostrando que “supletivamente”, neste momento, não estava sendo empregado em seu sentido próprio, mas sim numa acepção mais abrangente, compreendendo também a competência complementar<sup>51</sup>.

Da leitura do texto da constituição de 1967, é possível notar que inexistente qualquer referência similar à da constituição atual, no que se refere à limitação da atividade legislativa à demonstração de “peculiaridades” ou “peculiaridades regionais” pelo Estado-membro. O critério apostado é objetivo: o respeito à lei federal, ora revogando a lei editada (no que o regime anterior difere do atual, que apenas a suspende), ora observando-a para a edição de norma particularizante pelo Estado.

André Luiz Borges Netto leciona que o constituinte originário de 1988 trabalhou com a ideia de que o federalismo deveria ser reformulado principalmente no que se refere às competências legislativas e tributárias, para fortalecer os entes subnacionais, informando, ainda, que:

“Este compromisso foi assumido, publicamente, pelos políticos integrantes do movimento da Aliança Democrática, divulgado em 7 de agosto de 1984, sendo que, dentre as inúmeras manifestações dos ideais políticos do movimento, encontrava-se a ideia do 'fortalecimento da Federação e efetiva autonomia política e financeira dos Estados e municípios'. ”<sup>52</sup>

Assim, se o compromisso dos elaboradores da Constituição de 1988 era o de garantir uma reestruturação do pacto federativo, que prestigiasse os entes subnacionais, não poderiam laborar de forma que o novo texto fosse mais restritivo que o anterior. Sim, pois, em que pese o rol de competências haver se ampliado, como já referido neste estudo, o enrijecimento dos critérios para edição de normas complementares e supletivas, neste caso, poderia ser mais prejudicial do que a manutenção do *status quo ante*.

Ainda no que se refere à interpretação do texto da Constituição, o

---

51 Manoel Gonçalves FERREIRA FILHO, *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, V. 1, p. 100.

52 André Luiz Borges NETTO, *Competências Legislativas dos Estados Membros*, p. 54.

parágrafo 2º do art. 24, da CF/88, quando fala em “competência suplementar”, não restringe a capacidade do Estado-membro para legislar, ao contrário, restringe a da União, juntamente com o § 1º, preservando-lhe, apenas, a edição de normas gerais. Organicamente, portanto, pode-se inferir que uma interpretação restritiva deve ser dada às normas editadas pelo órgão central e não àquelas editadas pelos Estados-membros.

Já é lugar comum a ideia de que a Constituição, como carta compromissária, não pode ser manejada de forma a conduzir seus próprios desígnios à auto-aniquilação, conforme os princípios da máxima efetividade e da unidade<sup>53</sup>. Assim, se existe espaço de interpretação, este deve ser preenchido com o espírito da norma (a garantia da competência) e não com sua antítese. Nesta linha, André Luis Borges Netto leciona:

“Considerando, portanto, que à União e aos Municípios cabem somente as competências enumeradas, restando aos Estados-membros todas as demais competências, estamos a dar ao princípio federativo o tratamento amplo e sistemático que se deve dar a princípio integrante do núcleo irreformável da Constituição Federal (art. 60, § 4º, I). Aliás, segundo Michel Temer, 'a nenhum intérprete é lícito chegar a resultado de nenhum trabalho exegético que termine por negar ou contrariar a direção apontada pelos princípios'.”<sup>54</sup>

Portanto, a expressão “peculiaridades”, que consta do § 3º, do art. 24, da CF/88, merece análise acurada, pois gera repercussões imediatas sobre o exercício de Poder dentro do regime federativo consagrado em nossa Carta Política. André Ramos Tavares, em texto riquíssimo intitulado *Aporias acerca do “Condomínio Legislativo” no Brasil: uma análise a partir do STF*, consignou:

”Uma adequada compreensão das próprias competências é não apenas um problema de 'poder', de 'quantidade de atribuições e grau de autonomia'. É também uma questão de deveres, cujo descumprimento por parte do poder público pode gerar 'imputações'. O tema aqui proposto, portanto, não é meramente retórico ou de interesse exclusivamente especulativo. Pelo contrário, a discussão acerca da

---

53 Luís Roberto BARROSO, *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*, p. 147.

54 André Luiz Borges NETTO, *Competências Legislativas dos Estados Membros*, 117.

titularidade e limites de competências estatais tem alcance prático imediato, com relevância para o dia a dia dos Poderes Públicos e da sociedade.”<sup>55</sup>

Não se deve esquecer que aqui se analisa uma acepção alargada da noção de peculiaridade e que, objetivamente, não se relaciona com a competência legislativa complementar; no entanto, por se tratar de expressão costumeira, quando se trata de competência legislativa concorrente, é com toda cautela e reverência que se avança no presente estudo.

A seguir, serão apresentadas decisões do Supremo Tribunal Federal que, de diversas maneiras, auxiliam a colmatar as lacunas até aqui expostas e buscar um conteúdo e objetivo do termo “peculiaridades”, trazido pelo § 3º do art. 24, da Constituição Federal de 1988, em consonância com a *mens legis* da Carta Política brasileira, conforme a ótica que movimenta este trabalho.

### 3.3 Contextualização Jurisprudencial

O julgamento da ADI n. 1.007-7 teve um foco diferente dos fundamentos que aqui se examinam, pois predominou no Supremo Tribunal Federal a alocação do objeto da lei em campo de competência privativa da União. No entanto, o Pleno, naquela ocasião, não ficou alheio à discussão acerca do conteúdo dos parágrafos do art. 24, trazendo material capaz de auxiliar o exercício que aqui se empreende.

O Ministro Carlos Velloso, no início dos debates, opõe-se à interpretação de Cezar Peluso naquela ação, consignando:

“Ministro, **data venia**, não é a isso que a Constituição se refere.

Toda lei deve ter caráter geral, por isso a grande dificuldade no conceituar e dizer o que seja norma geral. É que toda lei, materialmente considerada, é norma geral. Então, a norma geral a que a Constituição se refere é muito mais do que norma geral em que se constitui a lei comum, no seu sentido material.”

“Ministro, eu penso que o povo de Pernambuco, por

---

55 André Ramos TAVARES, *Aporias acerca do “Condomínio Legislativo” no Brasil: uma análise a partir do STF*, p. 154.

seus representantes, entendeu que naquele Estado o aluno não tem condições de pagar a mensalidade a não ser nesta data.”

“Um estado da federação percebeu isso que V. Exa. afirma que existe no Brasil inteiro. Então, urge que os demais estados tomem providências a respeito, se forem diligentes.”<sup>56</sup>

No entanto, no momento da votação arrefeceu de sua posição por temor dos efeitos negativos de uma alteração jurisprudencial da corte. Ocorre que a Medida Cautelar nesta ação havia sido analisada em 1993, suspendendo a eficácia da lei 12 (doze) anos antes de sua análise de mérito. No entanto o Ministro Carlos Velloso determinou muito bem o alcance do termo “peculiaridade”, pois fixou e limitou a interpretação dos dispositivos a ele relacionados:

“... temos, no caso, dois tipos de legislação. Primeiro, a que V. Exa. chamou de complementar, está perfeita, aquela posta no parágrafo 2º do art. 24:

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

Esta competência suplementar é não-cumulativa, quer dizer, ela preenche vazios. Mas, a Constituição não ficou aí e somente aí. Aqui, a grande contribuição da lei fundamental de Bohn – pena que o eminente Ministro Gilmar Mendes não esteja presente. **É que, inexistindo norma federal, o Estado legisla sobre tudo. Agora, sobrevindo lei federal esta afasta a lei estadual. Mas afasta em quê? Naquilo que o Estado legislou em termo de diretrizes, de normas gerais, por quê? Porque a competência da União para legislar na legislação concorrente é puramente uma legislação de normas gerais, é o parágrafo 1º.**

Esta é legislação suplementar, a outra não, é cumulativa, mas sobrevindo lei federal ela é afastada naquilo que o Estado legislou sobre norma geral. **No que diz respeito à norma específica continua de pé porque é da competência do Estado, neste ponto, legislar.**”<sup>57</sup> (Sem negritos no original)

Note-se que o Ministro Carlos Velloso realiza a verificação do conteúdo dos parágrafos de maneira estanque, ou seja, visualiza cada uma das competências, supletiva e complementar, sob os desígnios dos instrumentos que as carregam. Ao se referir à competência supletiva, fala em

56 Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1007-7/PE, p. 33 e 34.

57 Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1007-7/PE, p. 22-23.

manutenção da “norma específica” editada, ou seja, norma que refoge ao conceito, ainda que fluido, “de normas gerais”. Em seu voto, o Ministro não faz uso do condicionante adicional de ser fruto de eventual “peculiaridade” ou “peculiaridade regional” do Estado-membro.

Em síntese, de ambas as citações desta seção, são trazidos à baila os seguintes argumentos: legitimidade do legislador estadual para inovar, consagração de sua diligência e capacidade para criar norma específica. Confirmando esta visão, assim se pronuncia Fernanda Dias Menezes de Almeida:

“Mais modernamente se tem acrescido ao federalismo a função de garantia da democracia participativa, com sua multiplicação de círculos de decisões políticas em que o cidadão fica mais próximo do poder. Dele também se diz ser vocacionado a fazer dos Estados laboratórios para o desenvolvimento de novas ideias sociais, econômicas e políticas.”<sup>58</sup>

A partir do silêncio de Carlos Velloso naquela ação, o único contendor no que se refere à verificação da existência ou não de “peculiaridade regional” em matéria de atividade legislativa concorrente foi o Ministro Carlos Britto. O Ministro Joaquim Barbosa, nos debates, se adstringe a defender a ideia do enquadramento da lei objurgada no rol do art. 24. No entanto, Carlos Britto busca reduzir o âmbito de ação do conceito de peculiaridades, afirmando:

“... se no Estado de Pernambuco houver essa prática lesiva do consumidor, aí passa a ser uma peculiaridade do Estado. Os estabelecimentos educacionais privados cobram mensalidade por antecipação. Isso pode ser uma peculiaridade do Estado.”<sup>59</sup>

Percebe-se um esforço conciliatório do Ministro Carlos Britto em tentar convencer Cezar Peluso de que resta configurado o requisito que este impõe à capacidade legislativa do Estado-membro. No entanto, não logra êxito neste intento.

Prosseguindo na análise jurisprudencial, traz-se, aqui, trecho de voto do Ministro Menezes Direito no julgamento do mérito da conhecida Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 855-2, em 06 de março de 2008, que

---

58 Fernanda Dias Menezes de ALMEIDA, *Competências na Constituição de 1988*, p. 44-45.

59 Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1007-7/PE, p. 31.

tratava da questão da pesagem de botijões de gás liquefeito de petróleo. Defendendo a capacidade do Estado-membro em legislar sobre a matéria, assim afirmou o Ministro Menezes Direito:

“Qual é a relevância? A de que esta lei estadual, independentemente da questão da existência da competência concorrente, teria a **destinação específica** de proteção ao consumidor, que é o art. 24, VIII, da Constituição Federal. Por quê? Porque, como explicitou o Ministro Celso de Mello e o fez também o Ministro Marco Aurélio, haveria uma **evidência de fraudes praticadas contra os consumidores exatamente nesse processo de distribuição de gás liquefeito de petróleo. (...)**”

“... **no próprio Estado do Paraná já havia a iniciativa de uma ação do Ministério Público estadual com relação a fraudes na distribuição do gás liquefeito de petróleo.** E veio ele, em seguida, dizer que essa lei estadual tinha esse objetivo.”<sup>60</sup> (Grifos nossos)

O resultado final da apreciação desta ADI foi similar ao da 1007-7/PE, havendo sido fixado entendimento de que o Estado adentrou a competência privativa da União para legislar sobre o tema de energia (art. 22, IV, CF/88). Este julgamento torna-se célebre, pois a Corte Constitucional se aventurou em realizar análise do objeto da norma, tomando como base a regra da proporcionalidade.

O que importa do voto e deste acórdão, para a discussão que se trava, é que o Ministro Menezes Direito apresenta situações fáticas que, a seu ver, autorizariam o legislador estadual a editar norma específica no exercício da competência legislativa concorrente. Canaliza seu esforço similarmente ao do Ministro Carlos Britto na ADI pernambucana, mas aperfeiçoa o exercício ao não falar em “peculiaridade” ou em “peculiaridade regional”.

Pedindo venia a já extenuante polarização com o entendimento do Ministro Cezar Peluso na ADI 1007-7, note-se que não é esta a corrente defendida naquele momento por Peluso:

“A suposição que V. Exa. está levantando serve para qualquer Estado.”

“Ora, não me consta que Pernambuco tenha alguma peculiaridade tal que exigisse mudança da regra geral

---

60 Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 855-2/PR, p. 154.

para lhe abrir exceção. Razão por que peço vênha para manter o meu voto.”<sup>61</sup>

Problematizando a diretriz apresentada, no que se refere ao caso em análise, a ação do Ministério Público do Estado do Paraná para coibir a fraude em botijões de gás, noticiada na ADI 855-2/PR, poderia ser empreendida em qualquer outro estado da federação, uma vez verificadas denúncias nesse mesmo sentido. No entanto, conforme a linha de raciocínio que vem se desenvolvendo, isto não ocasionaria a incapacidade do Estado-membro, onde se deu esta ação originalmente, editar normas para resolver a mazela social posta em seu território.

Note-se que, nesta hipótese, não haveria o desrespeito à legislação federal (em tese, tratando-se de ato normativo enquadrado no campo de competência do Estado-membro e executado por meio de medida proporcional) e se estaria criando norma específica não incluída na ideia de “peculiaridade regional”.

Uma vez aparelhado o Estado-membro para se desincumbir desta competência (ou seja, sendo dotada da competência administrativa para tanto), há de se reconhecer que a legislação específica operacionalizaria, em nível regional, os preceitos gerais editados pela União.

O que se faz aqui, por meio deste exercício, é tentar resgatar a credibilidade da participação dos entes subnacionais no pacto federativo, pois parece, sempre, que existe um receio acerca de sua atuação. Este, de fato, pode ser tido como um resquício que temos da formação de nossa Federação, que veio de um Estado Unitário e descentralizou poder.

Neste sentido, o voto do Ministro Menezes Direito na ADI n. 2.832-4/PR, que tratava de lei que determinava a obrigatoriedade da informação acerca da mistura de outros insumos na embalagem do produto café comercializado no Estado do Paraná:

“Tenho manifestado, sempre, com muita insistência, que temos de fazer até mesmo uma grande revisão do princípio federativo brasileiro, que ao longo do tempo esta Suprema Corte, no tocante a constituições anteriores, estreitou, a meu ver, demasiadamente. E, agora, diante da Constituição dos 80, tenho como

---

61 Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.007-7/PE, p. 34 e 55.

necessário fazer uma revisão para ampliar a natureza federativa do Estado brasileiro.”

“É o que estou sustentando já há algum tempo, mesmo porque, e posto que a nossa federação tenha sido um expediente de técnica constitucional, diferentemente do que ocorreu nos Estados Unidos da América, ou mesmo na Confederação Helvética, no caso brasileiro, é necessário, a esta altura, interpretando a Constituição de 88, dar um pouco mais de amplitude à própria natureza da federação, considerando a própria realidade brasileira.”<sup>62</sup>

Nesta ocasião o Ministro Menezes Direito foi acompanhado, com entusiasmo, por Celso de Mello e Gilmar Mendes:

**“O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO** - Ou seja, proceder-se à revisão, em sede jurisdicional, da própria teoria do federalismo em nosso País, em ordem a expandir, nos estritos termos de nossa experiência institucional, a autonomia político-jurídica das coletividades locais (Estados-membros, Distrito Federal e Municípios).”

**“O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE)** - ... Destaco o esforço que a Corte vem desenvolvendo, já há algum tempo – reflexão hoje colocada especialmente pelo Ministro Carlos Alberto Direito - , quanto à necessidade de que nós façamos uma revisão dessa interpretação do modelo federativo. O Ministro Sepúlveda Pertence já destacou isso várias vezes e também os Ministros Marcou Aurélio, Carlos Britto, Celso de Mello e Cármen Lúcia. Muitos destacam esse aspecto do nosso modelo federativo a partir daquilo que o nosso saudoso amigo Machado Horta chamava de 'condomínio legislativo', que mereceu um destaque tão grande no texto constitucional: a necessidade de que se compatibilizem os impulsos e esforços nos planos federal e estadual. E aqui está um caso claro em que, 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.”<sup>63</sup>

Sob a relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, que pugnou pela constitucionalidade da lei paranaense, julgada em 07 de maio de 2008, não houve discordância acerca do enquadramento do objeto da lei em campo de

---

62 Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.832-4/PR, p. 183-184.

63 Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.832-4/PR, p. 184 e 213.

legislação concorrente, nem tampouco questionamento acerca de “peculiaridades” do Estado do Paraná que o autorizassem a legislar sobre esta matéria e que, se fossem feitas, novamente, inviabilizariam a sua aprovação pois, no curso do processo, nada foi demonstrado neste sentido.

Prosseguindo, passemos à Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.668-8/DF, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, que verificava a Constitucionalidade da Lei n. 3.706, de 21 de dezembro de 2005, do Distrito Federal, que estabelecia “a afiação de tabela relativa a taxas de juros e rendimentos de aplicação financeira pelas instituições bancárias e de crédito”. O requerente, o próprio Governador do Distrito Federal, fundamentou seu pedido nos artigos 48, XIII e 192 da Constituição Federal, dizendo tratar-se de competência privativa da União para legislar sobre as atividades bancárias e seu funcionamento.

O Ministro Relator afasta as alegações do requerente e enquadra o objeto da lei em matéria de consumo, portanto albergada pela competência concorrente do art. 24, V e VIII, da CF/88, adotando os fundamentos da ADI n. 2.591/DF, onde ficou definida a submissão das entidades financeiras ao Código de Defesa do Consumidor, naquilo que não for relativo a “exploração da intermediação de dinheiro na economia”.

Todavia, ao final, acolhe o parecer da Procuradoria-Geral da República pela inconstitucionalidade da mesma, sob os seguintes argumentos:

“O diploma impugnado padece, na realidade, de vício formal, em razão da ocorrência de usurpação da competência privativa da União, para fixar normas gerais relativas às relações de consumo (CF/88, art. 24, V).

(...)

Pois bem, no presente caso, não se vislumbram quaisquer 'particularidades' ou 'peculiaridades locais' que configurassem minúcias que a 'União jamais poderia regular pela distância em que se encontra da periferia'.

Com efeito, não há razão para que somente as agências bancárias situadas no Distrito Federal sejam obrigadas a afixarem, em suas entradas, tabelas relativas à taxa de juros, bem como o percentual dos rendimentos de aplicações financeiras oferecidas ao consumidor.

(...)

Nota-se, portanto, que o legislador distrital inovou acerca do tema sobre o qual não poderia fazê-lo.”<sup>64</sup>

Nesta ocasião, o Ministro Gilmar Mendes foi acompanhado pelo pleno do Supremo Tribunal Federal, em sua unanimidade, em 17 de setembro de 2007, data anterior ao julgamento da ADI n. 2.832-4/PR, em que defendeu posição contrária, porém próxima o suficiente para ser considerada como relevante na jurisprudência da corte.

A equiparação a normas gerais daquelas leis editadas pelos Estados-membros quando não verificada a “peculiaridade regional”, ou local, como se refere o *parquet* nesta ação, é o extremo jurídico que se quer evitar por meio dos argumentos aqui esgrimidos. Note-se, também, que este é o único fundamento para o reconhecimento da inconstitucionalidade no caso ora em estudo.

O Ministro Gilmar Mendes, ao prefaciar a citação do parecer, informa que a União já editou a norma geral para o presente caso, por meio do Código de Defesa do Consumidor. Fixa, assim, dois pontos:

- a) exige do Estado-membro alguma peculiaridade local para prosseguir legislando, mesmo sendo hipótese de legislação concorrente;
- b) classifica as normas editadas como gerais.

Somando-se ao já consignado sobre normas gerais neste trabalho, algumas considerações adicionais de José Afonso da Silva nos servem bem neste caso:

**“Por regra, elas não regulam diretamente situações fáticas, porque se limitam a definir uma normatividade genérica a ser obedecida pela legislação específica federal, estadual e municipal: direito sobre direito, normas que traçam diretrizes, balizas, quadros, à atuação legislativa daquelas unidades da Federação.”<sup>65</sup>**

Conforme as palavras do ínclito doutrinador pode-se verificar que dificilmente a Lei n. 2.591 do Distrito Federal poderia se enquadrar nos termos que traça para caracterizar uma norma geral. Notemos, também, que o preceito de normas gerais se subsume a Lei n. 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), o que permitiria ao Estado-membro (aqui, o Distrito

---

64 Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.668-8/DF, p. 61.

65 José Afonso da SILVA, *Comentário Contextual à Constituição*, p. 280.

Federal) exercer a competência concorrente complementar do § 2º do art. 24.

Para José Afonso da Silva “‘Suplementares’ são as normas estaduais ou do Distrito Federal que, no âmbito de suas respectivas competências, suplementam com pormenores concretos as normas gerais (§§ 1º e 2º).”

Verifica-se, também, que, nos termos da lição da doutrina, a lei do Distrito Federal enquadra-se no espaço de normatividade complementar, ao versar sobre “pormenor concreto” da lei federal, qual seja: o direito de informação (art. 6º, III do CDC) do consumidor de serviços bancários, exigência que não consta do Código e nem poderia, pois implicaria que houvessem normas similares a todos os setores da economia.

Assim, o único argumento que resta para colimar de inconstitucional a norma analisada é a interpretação que estende o disposto na parte final do § 3º do art. 24 da CF/88 à competência complementar. No entanto, qual seria a eficácia em face de norma específica não peculiar, uma vez que esta, não necessariamente, se constitui em norma geral?

O § 4º estabelece que será suspensa somente a norma editada pelo Estado-membro que for contrária às normas gerais editadas pela União. Sua redação não faz referência à preservação de eventual norma “peculiar”, porque esta não é objeto da restrição de competência noticiada. Esta só poderia ser atingida se fosse “contrária” à norma geral federal, vez que o previdente constituinte originário não diferenciou, na parte final deste parágrafo, o tipo de norma a ser suspensa.

Assim, uma norma específica que descende da norma geral editada pelo Estado-membro, no exercício da competência supletiva, mas que com esta não se confunde, uma vez consoante com as normas gerais da União, editadas posteriormente, não poderá ser suspensa unicamente por não ser “regionalmente peculiar”, pois, como demonstrado, tal fato não implica, necessariamente, que seja contrária a esta norma geral ou que seja enquadrada como norma geral. Assim, o disposto no § 4º não a alcança.

A seu turno, o § 3º trata de competência supletiva e, em que pese haver sido editada conjuntamente com a norma enquadrada neste campo de poder, esta norma específica pertence à competência complementar,

convivendo pacificamente com a legislação federal. Assim, continuaria vigente e eficaz naquilo que suplemente com “pormenores concretos as normas gerais”.

Para superar a sensação de vazio de regulação que pode exsurgir do ponto de vista que se defende, é necessário aclarar-se a vontade do julgador, quando defende a tese contrária, trazendo aqui, novamente, trechos dos votos do Ministro Cezar Peluso na ADI n. 1.007-7/PE, que justificariam a aplicação do fator “peculiaridade regional” como limitador da competência dos Estados-membros:

“Só pergunto o seguinte: a Corte estaria disposta a aceitar como constitucional, com base nos argumentos aqui esgrimidos, norma estadual que não dissesse respeito a mensalidade escolar, mas a qualquer contrato sobre produção e consumo, que é objeto do item 5º?

Imagine-se uma norma do Estado de Pernambuco que prescreva que, nos contratos sobre produção de qualquer bem, todas prestações se vencem no último dia do mês.”<sup>66</sup>

A preocupação noticiada neste trecho é pertinente; no entanto, este nível de poder não é chancelado aos Estados-membros pelo § 2º do art. 24, e, conforme o trecho da lição de José Afonso da Silva, a norma hipotética aventada pelo Ministro Cezar Peluso seria qualificada como norma geral, portanto, afrontando o § 1º do mesmo artigo. Ademais, desbordaria do limite territorial de competência do Estado-membro, questão pacificada nas ADIs n. 2.866-9/RN e 280-5/MT como sendo de competência privativa da União (art. 22, VIII, disciplina de comércio interestadual).

Finalizando esta seção, traz-se à colação o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.980-5, originária do Estado do Paraná, relatada pelo Ministro Cezar Peluso, da qual constituía objeto a Lei n. 12.420, de 13 de janeiro de 1999, daquele Estado, julgada em 16 de abril de 2009.

A lei examinada estabelece o direito do consumidor paranaense de obter informações sobre a procedência e a qualidade dos produtos combustíveis comercializados nos postos do Estado. O ato normativo, entre

---

66 Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.007-7/PE, p. 31-32.

outras determinações, obriga os postos que ostentem determinada “bandeira” de fornecedor a vender combustível apenas deste, sob pena de multa e, até mesmo, perda de inscrição estadual junto à Secretaria de Fazenda.

A autora da ação foi a Confederação Nacional do Comércio – CNC, que, ao se referir à competência legislativa, alocou o objeto da lei nos incisos I, IV e XII, do art. 22, que garantiriam à União competência privativa para legislar sobre matérias referentes a comércio de combustíveis. O Ministro Relator Cezar Peluso, no entanto, pugnou pela constitucionalidade da Lei sob as seguintes alegações:

“A competência do Estado para instituir regras de efetiva proteção aos consumidores nasce-lhe do art. 24, incisos V e VII, c.c. § 2º, como nota a Advocacia-Geral da União.

Cumpra ao Estado 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. E foi o que fez a legislação impugnada, pretendendo dar **concreção e efetividade aos ditames da legislação federal correlativa**, em tema de comercialização de combustíveis.”<sup>67</sup> (Grifado no Original)

O voto do relator foi acompanhado por unanimidade pelo pleno. Pois bem, neste caso questiona-se, na esteira da perquirição do Ministro Peluso na ADI 1.007-7: “qual a peculiaridade regional” ou “o que há em particular” no Estado do Paraná que o autorize a legislar sobre esta matéria? A resposta poderá divergir do afirmado naquela ação? É de se crer que não.

Da leitura do trecho do acórdão citado, percebe-se que Cezar Peluso adota a limitação da verificação da competência concorrente apenas ao disposto no § 2º do art. 24 da constituição, e reconhece a capacidade do Estado-membro para editar normas específicas, assim como referenciado pelo Ministro Carlos Velloso na ADI 1.007-7. No entanto, como se fosse um mantra, repete a oração “peculiaridades e circunstâncias locais”, sem fixar-lhe o sentido. Todavia, nesta ocasião, já não o faz comparativamente entre o Estado-membro legislador em relação aos demais.

---

67 Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.980-5/PR, p. 160.

### 3.4 Proposta de Interpretação à noção de Peculiaridade

Quais são, então, o conteúdo e a aplicação da fórmula “para atender suas peculiaridades”, constante do § 3º do art. 24 da Constituição Federal de 1988? É plenamente defensável a ideia inicial de que a aplicação desta expressão se relaciona, única e exclusivamente, com a competência supletiva, primeiro, em razão da localização desta alocação e, segundo, porque a extensão de sua aplicação à competência complementar afrontaria a preservação da forma federativa, preceituada pelo art. 60 § 1º, I, da CF/88.

Para José Alfredo de Oliveira Baracho, a expressão é um “conceito jurídico indeterminado”<sup>68</sup>, não se prestando, pois, ao exame apriorístico do conteúdo de norma editado pelo Estado-membro. Por sua inconcretude, demanda substrato situacional para que lhe seja aclarada a extensão, circunstância que, todavia, não lhe retira a eficácia para resolver a antinomia positiva gerada pela edição posterior de normas gerais pela União quando o Estado-membro houver exercitado a sua competência supletiva.

Neste caso, o intérprete possui duas normas postas, a federal como parâmetro, à qual confrontará com o sinal distintivo de verificar se uma delas possui esta peculiaridade autorizadora para poder mantê-la vigente e eficaz, ou suspender sua aplicação. Trata-se de espaço de cognição limitado e conforme com a preservação das competências outorgadas pela CF/88.

Desta forma, ao invés de restringir a atuação do legislador estadual, a regra acaba por ampliar seu raio de ação, pois estabelece hipótese em que, mesmo sendo editada a norma geral federal, a estadual continua em vigor. Assim, quanto às normas gerais editadas pelo Estado-membro, estas poderão ser suspensas:

- a) se forem editadas sem o objetivo de atender às suas peculiaridades;
- b) se forem contrárias às federais.

Quanto às normas criadas no exercício da competência complementar, só há duas verificações a serem feitas:

- a) se, de fato, nesta seara se enquadram, ou seja, se não são normas gerais;

---

68 José Alfredo de Oliveira BARACHO, *Teoria Geral dos Conceitos Legais Indeterminados*, p. 197.

b) se contrariam as normas gerais federais.

Não há que se falar em peculiaridade regional que autorize a atividade legislativa, pois não se trata, aqui, de norma geral; não há, neste caso, confronto com a competência da União, pois as normas editadas por meio da competência concorrente são não-cumulativas com as federais, diferentemente das suplementares. Há, sim, verificação de adequação da complementação legislativa com as normas gerais já editadas. E, quanto a esta adequação, preciosa é a lição de Pontes de Miranda:

“Seria absurdo que se exigisse não existirem regras jurídicas sobre assuntos tão vastos para que se desse a competência concorrente do artigo 8º, § 2º. O que se supõe é não haver regra jurídica federal sobre o ponto de técnica legislativa em que intervém a regra jurídica estadual.”<sup>69</sup>

Uma vez que, como referenciado por André Luis Borges Netto, no sistema constitucional de 1967 a legislação concorrente não contemplava a espécie cumulativa, ou seja, o Estado sempre atuava condicionado à existência de norma federal, Pontes de Miranda se refere à acepção atual de competência complementar, que supre lacunas da lei federal em “relações e situações concretas” em seus “âmbitos políticos”<sup>70</sup>. Sob esta ótica, entende estar autorizado o legislador estadual a atuar, sob o império das normas gerais editadas pela União, no “ponto de técnica legislativa”.

Esse é o raciocínio, por exemplo, que o STF haveria de ter aplicado à ADI n. 3.668-8/DF: há a legislação federal sobre normas gerais, que é o Código de Defesa do Consumidor; no entanto, o ponto de técnica legislativa “da informação ao consumidor bancário, acerca de taxas de juros e de administração” há lacuna normativa. Logo, caberia à legislação estadual regular o assunto, uma vez respeitadas as determinações federais.

Existindo a norma estadual, não haveria prejuízo à competência da União e, na verdade, estaria explicitado como se daria o direito à informação previsto na norma federal. Situação verificada e reconhecida, por exemplo, nas ADIs ns. 2.832-4/PR e 1.980-5/PR, ainda que nesta tenha sido feita referência à questão das peculiaridades.

---

69 *Apud* Fernanda Dias Menezes de ALMEIDA, *Competências na Constituição de 1988*, p. 154.

70 André Luiz Borges NETTO, *Competências Legislativas dos Estados Membros*, p. 123.

Por fim, não se pode ignorar a capacidade dos agentes políticos em interpretar as necessidades da sociedade e a realidade jurídica no momento da edição das normas em matéria de competência, quando sejam empregados pelo sistema conceitos jurídicos indeterminados:

“Como os conceitos jurídicos indeterminados proporcionam mais de uma resposta adequada ao conteúdo sistêmico da Constituição, o sentir das forças políticas estabelecidas pode ser uma das soluções possíveis, não obstante não contar com o beneplácito do STF.”<sup>71</sup>

Isto posto, entende-se atendido o intuito de redução a um parâmetro claro e tecnicamente coerente, tanto com o texto constitucional quanto com o sistema da Constituição Federal de 1988, da questão da locução “peculiaridade” quando relacionada ao exercício da competência legislativa concorrente.

---

71 Walber de Moura AGRA, *Delineamento das Competências Federativas no Brasil*, p. 208.

## Considerações Finais

Ao final deste trabalho, é importante consignar que a digressão histórica e teórica empreendida nos seus dois primeiros capítulos teve a finalidade de ressaltar um traço da federação, que é o equilíbrio entre os entes que a compõem. Nesta linha foi destacado o seu papel na discussão do pacto federativo.

A intenção era a de demonstrar que observar esta grandeza, ao se interpretar o texto legal, permite atingir os contornos dados à norma pelo constituinte. A isto se soma, ainda, a noção de que a federação é apenas a opção por uma divisão de tarefas, entre entes que estão em um mesmo patamar e no qual a preservação dos espaços de poder é essencial para o fortalecimento do estado em si considerado.

Assim, sob este prisma, a extensão da exigência da demonstração de “peculiaridades”, contida no § 3º do art. 24 da CF/88, qualificada pelo adjetivo “regional”, às hipóteses de competência legislativa complementar dos estados-membros pode, sim, ser justificada por um receio da proliferação legislativa indiscriminada. No entanto, sob o império do disposto no texto constitucional, esta conclusão depende de uma interpretação que, em certa medida, se opõe às noções acima invocadas.

Ademais, corroborando a tese aqui exposta, em havendo legislação indiscriminada nos campos de interseção entre “normas gerais” e aquelas editadas para complementá-las em “pontos de técnica legislativa”, novamente, é o exercício da interpretação e colmatação das lacunas no texto da lei, no âmbito da federação, quem irá refreá-las. Não é possível crer ser lúdica a criação de “barreira invisível” e intangível que nega a competência, onde esta existe, pelo simples receio do porvir.

A simetria entre os membros da federação é preservada no âmbito do pacto federativo, que é informado pelo texto da norma constitucional, que garante o exercício de competências. Assim, com o devido respeito e acatamento, nada mais justo, do que se crer que o texto que tende a garantir competências, coerentemente com o que propõe, seja interpretado de maneira a fazê-lo.

## Bibliografia

AGRA, Walber de Moura. Delineamento das Competências Federativas no Brasil. In: NOVELINO, Marcelo; ALMEIDA FILHO, Agassiz; organizadores. *Leituras Complementares de Direito Constitucional: Teoria do Estado*. Salvador: Jus Podivm, 2009. p. 195-210.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral dos Conceitos Legais Indeterminados. In: *Arquivos de Direito Público*. São Paulo: Método, 2007.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. São Paulo: Saraiva, 1999.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. 3º Vol. Tomo II, arts. 24 a 36. São Paulo: Saraiva, 1993.

BONAVIDES, Paulo. *A Constituição Aberta*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

\_\_\_\_\_. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2000. P. 455.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n.280-5/MT*. Ministro Relator Francisco Rezek. Brasília: D.J. de 17.6.1994.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n.855-2/PR*. Ministro Relator para o Acórdão Octávio Galotti. Brasília: D.J. de 26.3.2009.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1007-7/PE*. Ministro Relator Eros Grau. Brasília: D.J. de 24.2.2006.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n.1.980-5/PR*. Relator Ministro Cezar Peluso. Brasília: D.J. de 06.8.2009.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n.2.832-4/PR*. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília: D.J. de 19.6.2008.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n.2.866-9/PR*. Relator Ministro Gilmar Mendes. Brasília: D.J. de 05.8.2010.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n.3.645-9/PR*. Relator Ministro Ricardo Lewandoswki. Brasília: D.J. de 01/09/06.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.668-8/DF*. Relator Ministro Gilmar Mendes, Brasília: D.J. de 18.12.2007.

FARIAS, Talden. Repartição da Competência Legislativa em Matéria Ambiental. In: NOVELINO, Marcelo; ALMEIDA FILHO, Agassiz; organizadores. *Leituras Complementares de Direito Constitucional: Teoria do Estado*. Salvador: Jus Podivm, 2009. p. 179-194.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. V. 1. São Paulo: Saraiva, 1990.

LIMONGI, Fernando Papaterra. O Federalista: remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco C (org.). *Os Clássicos da Política*. 13ª ed. São Paulo: Editora Ática, 2000.

MONTORO, André Franco. *Introdução à Ciência do Direito*. 25ª ed., 2ª tiragem. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. *Por uma nova Federação*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada (o problema da conceituação das normas gerais). In: *Revista de Informação Legislativa*. n. 100, out.-dez. Brasília: Senado Federal, 1988. p. 127.

NETTO, André Luiz Borges. *Competências Legislativas dos Estados Membros*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do trabalho científico*. 23ª Ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 2ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOUZA, Marilda Barbosa Macedo. *Manual para apresentação do trabalho acadêmico e científico*. Revisão Erika Bastos de Assis. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

TAVARES, André Ramos. Aporias acerca do “Condomínio Legislativo” no Brasil: uma análise a partir do STF. In: NOVELINO, Marcelo; ALMEIDA FILHO, Agassiz; organizadores. *Leituras Complementares de Direito Constitucional: Teoria do Estado*. Salvador: Jus Podivm, 2009. p. 153-178.

TRIGUEIRO, Oswaldo. *Direito constitucional estadual*. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

VIEIRA, Oscar Vilhena. A Constituição como reserva de justiça. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. n. 42. São Paulo, 1997. p. 53-97.